



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NICHOLAS EMILIOU
presentadas el 9 de noviembre de 2023¹

Asunto C-516/22

**Comisión Europea
contra**

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

«Incumplimiento de Estado — Sentencia en rebeldía — Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica — Período transitorio — Competencia del Tribunal de Justicia — Sentencia de la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) — Ejecución de un laudo arbitral — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Obligación de cooperación leal — Suspensión del procedimiento — Artículo 351 TFUE, párrafo primero — Convenios entre Estados miembros y terceros países celebrados con anterioridad a la fecha de su adhesión a la Unión Europea — Tratados multilaterales — Artículo 267 TFUE — Omisión de una resolución de remisión prejudicial — Órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia — Artículo 108 TFUE, apartado 3 — Ayuda de Estado — Obligación de suspensión»

I. Introducción

1. En un artículo del que fue coautor en 1970 y que escribió al margen del ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, el entonces Juez Sr. Mertens de Wilmars —que más tarde se convertiría en el sexto Presidente del (actual) Tribunal de Justicia de la Unión Europea— señaló que, en virtud del Derecho internacional público clásico, los Estados son responsables de los actos de su poder judicial. No obstante, añadió que el entonces Tratado CEE había establecido una relación muy especial entre las autoridades judiciales nacionales y comunitarias. Sobre esta base, el Juez Sr. Mertens de Wilmars adujo que «una decisión de un juez nacional sobre el ámbito de aplicación de las normas comunitarias [...] o, más en general, una sentencia por la que se aplica el Derecho comunitario nunca puede considerarse como tal un incumplimiento de un Estado miembro». En su opinión, en el contexto de los procedimientos por incumplimiento, un Estado miembro solo sería responsable del comportamiento de sus órganos jurisdiccionales en caso de que un órgano jurisdiccional de última instancia se negase sistemáticamente a hacer uso del procedimiento prejudicial.²

¹ Lengua original: inglés.

² Mertens de Wilmars, J., y Verougstraete, I. M., «Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations», *Common Market Law Review*, vol. 7, ed. 4, 1970, pp. 389 y 390. Véase igualmente, algunos años más tarde, las conclusiones del Abogado General Warner presentadas en el asunto Bouchereau (30/77, EU:C:1977:141), p. 2020.

2. Aproximadamente cincuenta años después, el Derecho de la Unión ha experimentado una evolución significativa. Actualmente está bien asentado que cabe declarar la existencia de un incumplimiento de un Estado miembro con arreglo a los artículos 258 TFUE a 260 TFUE cualquiera que sea la institución, órgano u organismo de dicho Estado cuya acción u omisión haya originado el incumplimiento, incluso cuando se trate de una institución constitucionalmente independiente.³ De ello se deduce que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento, un Estado miembro puede ser considerado responsable por infracciones del Derecho de la Unión derivadas de resoluciones de órganos jurisdiccionales nacionales.⁴

3. Sin embargo, la peculiaridad del presente asunto es que las infracciones del Derecho de la Unión alegadas por la Comisión no fueron cometidas por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, sino por un órgano jurisdiccional que —en el momento en que dictó la sentencia controvertida, habida cuenta de la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte de la Unión Europea (el denominado «Brexit»)— pertenecía a un tercer Estado: la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido; en lo sucesivo, «Supreme Court»).

4. En el presente asunto, soy de la opinión de que, a pesar del Brexit y de la especial cautela que requiere la constatación de una infracción judicial,⁵ la sentencia controvertida de la Supreme Court dio lugar algunas infracciones del Derecho de la Unión que pueden ser declaradas en el presente procedimiento.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

5. El párrafo primero del artículo 351 TFUE tiene el siguiente tenor:

«Las disposiciones de los Tratados no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra».⁶

6. De conformidad con el artículo 2, letra e), del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,⁷ el «período transitorio» se refiere al período previsto en su artículo 126.

³ Véase la reciente sentencia de 28 de enero de 2020, Comisión/Italia (Directiva de lucha contra la morosidad) (C-122/18, EU:C:2020:41), apartado 55 y jurisprudencia citada.

⁴ Véanse, en especial, las sentencias de 12 de noviembre de 2009, Comisión/España (C-154/08, EU:C:2009:695), y de 4 de octubre de 2018, Comisión/Francia (Retenciones en la fuente de los rendimientos del capital mobiliario) (C-416/17, EU:C:2018:811). Véase también el dictamen 1/09 (Acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes), de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartado 87.

⁵ Se trata de un aspecto subrayado por el Tribunal de Justicia en varias ocasiones y con el que concuerdo plenamente. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de diciembre de 2003, Comisión/Italia (C-129/00, EU:C:2003:656), apartado 32, y de 7 de junio de 2007, Comisión/Grecia (C-156/04, EU:C:2007:316), apartado 52.

⁶ Estos convenios internacionales se denominarán en lo sucesivo «convenios anteriores».

⁷ DO 2020, L 29, p. 7; en lo sucesivo, «Acuerdo de Retirada».

7. El artículo 86, apartado 2, del Acuerdo de Retirada, relativo a los «Asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», establece lo siguiente:

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea continuará siendo competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial presentadas por los órganos jurisdiccionales del Reino Unido antes del final del período transitorio.»

8. El artículo 87, apartado 1, del Acuerdo de Retirada, que versa sobre los «Nuevos asuntos ante el Tribunal de Justicia», dispone:

«Si la Comisión Europea considera que el Reino Unido ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados o de la cuarta parte del presente Acuerdo antes del final del período transitorio, la Comisión Europea podrá, en un plazo de cuatro años a partir del final del período transitorio, someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea conforme a los requisitos establecidos en el artículo 258 [TFUE] [...]. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para conocer de dichos asuntos.»

9. El artículo 126 del Acuerdo de Retirada, titulado «Período transitorio», establece:

«Se establece un período transitorio o de ejecución, que comenzará en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo y finalizará el 31 de diciembre de 2020.»

10. En artículo 127 del Acuerdo de Retirada, titulado «Alcance de las disposiciones transitorias», está redactado en los siguientes términos:

«1. Salvo disposición en contrario del presente Acuerdo, el Derecho de la Unión será aplicable al y en el Reino Unido durante el período transitorio.

[...]

3. Durante el período transitorio, el Derecho de la Unión aplicable en virtud del apartado 1 producirá, respecto de y en el Reino Unido, los mismos efectos jurídicos que produce en la Unión y sus Estados miembros, y se interpretará y aplicará conforme a los mismos métodos y principios generales que los aplicables dentro de la Unión.

[...]

6. Salvo disposición en contrario del presente Acuerdo, durante el período transitorio se entenderá que toda referencia a los Estados miembros en el Derecho de la Unión aplicable en virtud del apartado 1, inclusive en lo que respecta a su ejecución y aplicación por los Estados miembros, incluye al Reino Unido.

[...]»

B. Derecho internacional

11. El Tratado Bilateral de Inversiones, celebrado el 29 de mayo de 2002, entre el Gobierno del Reino de Suecia y el Gobierno Rumano para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones (en lo sucesivo, «TBI»), entró en vigor el 1 de julio de 2003 y dispone en su artículo 2, apartado 3:

«Cada parte contratante garantizará en todo momento un trato justo y equitativo a las inversiones realizadas por los inversores de la otra parte contratante y no obstaculizará, mediante medidas arbitrarias o discriminatorias, la administración, la gestión, el mantenimiento, la utilización, el disfrute o la cesión de dichas inversiones ni la adquisición de bienes y servicios o la venta de su producción.»

12. El artículo 7 del TBI establece que las controversias entre los inversores y los países signatarios se someterán, en particular, a un tribunal arbitral que aplique el Convenio CIADI (en lo sucesivo, «cláusula arbitral»).

13. Los artículos 53 y 54 del Convenio sobre el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, celebrado en Washington el 18 de marzo de 1965 (en lo sucesivo, «Convenio CIADI») figuran en la sección 6 («Reconocimiento y ejecución del laudo») de su capítulo IV («El arbitraje»). A tenor del artículo 53, apartado 1:

«El laudo será obligatorio para las partes y no podrá ser objeto de apelación ni de cualquier otro recurso, excepto en los casos previstos en este Convenio. Las partes lo acatarán y cumplirán en todos sus términos, salvo en la medida en que se suspenda su ejecución, de acuerdo con lo establecido en las correspondientes cláusulas de este Convenio.»

14. El Artículo 54, apartado 1, dispone:

«Todo Estado Contratante reconocerá al laudo dictado conforme a este Convenio carácter obligatorio y hará ejecutar dentro de sus territorios las obligaciones pecuniarias impuestas por el laudo como si se tratara de una sentencia firme dictada por un tribunal existente en dicho Estado. [...]»

III. Antecedentes del litigio y procedimiento administrativo previo

15. Los hechos pertinentes del litigio, tal como se desprenden de los autos, pueden resumirse del siguiente modo.

A. Laudo arbitral, decisiones de la Comisión y procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

16. El 26 de agosto de 2004, Rumanía derogó, con efecto a partir del 22 de febrero de 2005, un régimen de ayudas regionales en forma de diversos incentivos fiscales que habían sido establecidos en 1998. El 28 de julio de 2005, los inversores suecos Ioan y Viorel Micula y tres sociedades que estos controlaban con domicilio en Rumanía (en lo sucesivo, «inversores») —que se habían beneficiado del régimen antes de su derogación— solicitaron la constitución de un tribunal arbitral de conformidad con el artículo 7 del TBI, con el fin de obtener una indemnización por el perjuicio sufrido a causa de la revocación del régimen de incentivos fiscales en cuestión.

17. En su laudo arbitral de 11 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo, «laudo»), el tribunal arbitral declaró que, al derogar el régimen de incentivos fiscales en cuestión antes del 1 de abril de 2009, Rumanía había violado la confianza legítima de los inversores, no había actuado de manera transparente al incumplir su obligación de informarles oportunamente y había incumplido su obligación de garantizar un trato justo y equitativo de las inversiones, en el sentido del artículo 2, apartado 3, del TBI. En consecuencia, el tribunal arbitral condenó a Rumanía a pagar a los inversores, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, un importe de 791 882 452 leus rumanos (RON) (aproximadamente 160 millones de euros al tipo de cambio actual).

18. El 26 de mayo de 2014, la Comisión adoptó la Decisión C(2014) 3192 final, por la que se ordenaba a Rumanía que suspendiera con carácter inmediato cualquier acción que pudiera dar lugar a la aplicación o la ejecución del laudo, por considerar que tal acción sería constitutiva de una ayuda de Estado ilegal, hasta que la Comisión hubiera adoptado una decisión definitiva sobre la compatibilidad de la presunta ayuda con el mercado interior (en lo sucesivo, «requerimiento de suspensión»).

19. El 1 de octubre de 2014, la Comisión informó a Rumanía de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2, respecto a la presunta ayuda (en lo sucesivo, «decisión de incoación»).

20. Posteriormente, el 30 de marzo de 2015, la Comisión adoptó la Decisión (UE) 2015/1470, relativa a la ayuda estatal SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) ejecutada por Rumanía — Laudo arbitral Micula/Rumanía de 11 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo, «Decisión final de 2015»). La Decisión establecía, en esencia, que i) el pago de la indemnización concedida mediante el laudo a los inversores constituía una «ayuda estatal» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que era incompatible con el mercado interior, y ii) se instaba a Rumanía a no abonar ninguna ayuda incompatible y a recuperar cualquier ayuda de este tipo que ya hubiera sido abonada a los inversores.

21. Los inversores impugnaron la validez de la Decisión final de 2015 ante el Tribunal General que, mediante sentencia de 18 de junio de 2019, *European Food y otros/Comisión*, anuló dicha Decisión.⁸ En esencia, el Tribunal General estimó los motivos invocados por los inversores basados en i) la incompetencia de la Comisión y la inaplicabilidad del Derecho de la Unión a una situación anterior a la adhesión de Rumanía y ii) el error al calificar el laudo como «ventaja» y «ayuda» a efectos del artículo 107 TFUE.

22. El 27 de agosto de 2019, la Comisión interpuso un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal General ante el Tribunal de Justicia. Mediante su sentencia de 25 de enero de 2022, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General.⁹ En esencia, el Tribunal de Justicia consideró, en primer lugar, que la presunta ayuda se concedió después de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea y que, en consecuencia, el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al declarar que la Comisión no era competente *ratione temporis* para adoptar la Decisión final de 2015. Además, el Tribunal de Justicia estimó que el Tribunal General había incurrido también en error de Derecho al considerar que la sentencia *Achmea*¹⁰ carecía de pertinencia en el caso de autos. De ello resultaba —según el Tribunal de Justicia— que el

⁸ T-624/15, T-694/15 y T-704/15, EU:T:2019:423.

⁹ Sentencia *Comisión/European Food y otros* (C-638/19 P, EU:C:2022:50).

¹⁰ Sentencia de 6 de marzo de 2018 (C-284/16, EU:C:2018:158). En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que una cláusula arbitral contenida en un tratado bilateral de inversión entre el Reino de los Países Bajos y la República eslovaca era incompatible con el Derecho de la Unión.

consentimiento dado por Rumanía al sistema de arbitraje que se contempla en el TBI pasó a ser inaplicable a raíz de la adhesión de dicho Estado miembro a la Unión Europea. Dado que el Tribunal General no había examinado en su sentencia todos los motivos invocados por los inversores, el Tribunal de Justicia devolvió el asunto al Tribunal General para que se pronunciara nuevamente. Hasta la fecha, este asunto está pendiente ante el Tribunal General.

23. Por último, mediante su auto de 21 de septiembre de 2022, *Romatsa y otros*, el Tribunal de Justicia —respondiendo a una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional belga en el marco de un litigio en el que participaban los inversores— declaró que los artículos 267 TFUE y 344 TFUE deben interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que conoce de la ejecución del laudo está «obligado a anular dicho laudo y, por consiguiente, no puede en ningún caso proceder a su ejecución para permitir a sus beneficiarios obtener el pago de los daños y perjuicios que les haya concedido».¹¹

B. Procedimiento ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido

24. El 17 de octubre de 2014, el laudo fue registrado ante la High Court of England and Wales (Tribunal Superior de Inglaterra y Gales, Reino Unido; en lo sucesivo «High Court») con arreglo a lo dispuesto en la Arbitration (International Investment Disputes) Act 1966 [Ley de Arbitraje de 1966 (Diferencias Internacionales relativas a Inversiones)], que aplica el Convenio CIADI en el Reino Unido.

25. El 20 de enero de 2017, el Juez Sr. Blair de la High Court desestimó el recurso interpuesto por Rumanía dirigido a que se anulara el registro, si bien aceptó la petición de dicho país de suspender la ejecución hasta que concluyera el procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.¹² Posteriormente, el 27 de julio de 2018, la Court of Appeal (England and Wales) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y Gales), Reino Unido; en lo sucesivo «Court of Appeal»] (compuesto por la Sra. Arden y los Sres. Hamblen y Leggatt, LJ) declaró que los órganos jurisdiccionales ingleses no podían, sobre la base del principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, ordenar la ejecución inmediata del laudo mientras una decisión de la Comisión prohibiera a Rumanía pagar la indemnización concedida. Sobre esta base, desestimó un recurso que los inversores habían interpuesto contra la suspensión de la ejecución dictada por la High Court, si bien ordenó a Rumanía que constituyera una garantía.¹³

26. Mediante su sentencia de 19 de febrero de 2020, *Micula/Rumanía* (en lo sucesivo, «sentencia controvertida»), la Supreme Court ordenó la ejecución del laudo. Basándose en el artículo 351 TFUE, párrafo primero, la Supreme Court concluyó que la ejecución de dicho laudo se regía por un tratado multilateral, el Convenio CIADI, que el Reino Unido había celebrado antes de su adhesión a la Unión Europea y que imponía obligaciones al Reino Unido cuyo cumplimiento puede ser exigido por terceros países que sean parte en dicho Convenio.

¹¹ C-333/19, EU:C:2022:749.

¹² [2017] EWHC 31 (Comm).

¹³ [2018] EWCA 1801.

C. Procedimiento administrativo previo

27. El 3 de diciembre de 2020, la Comisión envió una carta de emplazamiento al Reino Unido, alegando cuatro infracciones del Derecho de la Unión derivadas de la sentencia controvertida. En su respuesta a la carta de emplazamiento, fechada el 1 de abril de 2021, el Reino Unido negó las infracciones alegadas.

28. Al no convencerle las alegaciones formuladas en la respuesta a la carta de emplazamiento, la Comisión dirigió un dictamen motivado al Reino Unido el 17 de julio de 2021. Mediante escrito de 23 de agosto de 2021, el Reino Unido solicitó una prórroga para responder al dictamen motivado, que la Comisión concedió. El Reino Unido no respondió al dictamen motivado.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

29. En su demanda, presentada el 29 de julio de 2022, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que, al autorizar la ejecución del laudo arbitral dictado en el asunto del CIADI n.º ARB/05/20, el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de:
 - el artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con el artículo 127, apartado 1, del Acuerdo de Retirada, al decidir acerca de la interpretación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, y sobre su aplicación en lo que concierne a la ejecución del laudo arbitral, siendo así que esa misma cuestión había sido resuelta mediante decisiones vigentes de la Comisión y estaba pendiente ante los Tribunales de la Unión;
 - el artículo 351 TFUE, párrafo primero, en relación con el artículo 127, apartado 1, del Acuerdo de Retirada, al interpretar y aplicar erróneamente los conceptos de «derechos [de] [...] uno o varios terceros Estados» y de afectación por los Tratados;
 - el artículo 267 TFUE, párrafos primero, letras a) y b), y tercero, en relación con el artículo 127, apartado 1, del Acuerdo de Retirada, al no plantear una cuestión acerca de la validez del requerimiento de suspensión de 2014 de la Comisión y de la decisión de incoación de 2014 de la Comisión y al no haber planteado una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, que no era ni un «acto claro» ni un «acto aclarado», siendo así que se trataba del órgano jurisdiccional de última instancia, y
 - el artículo 108 TFUE, apartado 3, en relación con el artículo 127, apartado 1, del Acuerdo de Retirada, al ordenar a Rumanía que incumpliese las obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho de la Unión derivadas del requerimiento de suspensión de 2014 y de la decisión de incoación de 2014.
- Condene al Reino Unido a cargar con las costas.

30. El Gobierno del Reino Unido, habiendo sido debidamente notificado de la demanda, no presentó escrito de contestación en el plazo señalado. Tras ser contactado por la Secretaría del Tribunal de Justicia para que acusase recibo de la demanda de la Comisión, el Gobierno del Reino Unido declaró que sí había recibido la demanda y que, «en ese momento», no tenía intención de participar en el procedimiento.

31. Mediante escrito de 31 de octubre de 2022, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara en rebeldía con arreglo al artículo 152 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, «Reglamento de Procedimiento»).

32. A raíz de un escrito de la Secretaría del Tribunal de Justicia, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que no se opondría a que se fijara un nuevo plazo para que el demandado presentara un escrito de contestación. No obstante, mediante escrito de 20 de abril de 2023, el Gobierno del Reino Unido confirmó que no tenía intención de presentar un escrito de contestación en el presente asunto, a pesar del nuevo plazo fijado por el Tribunal de Justicia.

V. Análisis

33. En el presente asunto, la Comisión alega cuatro infracciones distintas del Derecho de la Unión derivadas de la sentencia controvertida. Antes de examinar estas pretensiones (C), me gustaría mencionar brevemente algunas cuestiones de procedimiento que caracterizan el presente litigio: la competencia del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE, en virtud del Acuerdo de Retirada (A), y determinadas particularidades de los procedimientos en los que el Tribunal de Justicia se pronuncia en rebeldía (B).

A. Observaciones preliminares I: competencia del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE, en virtud del Acuerdo de Retirada

34. El 31 de enero de 2020, el Reino Unido se retiró de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. El 1 de febrero de 2020 entró en vigor el Acuerdo de Retirada.

35. Los artículos 2, letra e), y 126 del Acuerdo de Retirada establecían un período transitorio que comenzó en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo de Retirada y que finalizó el 31 de diciembre de 2020. El artículo 127 disponía que el Derecho de la Unión era aplicable al y en el Reino Unido durante el período transitorio, salvo disposición en contrario del Acuerdo de Retirada.

36. Dicho Acuerdo también incluía algunas disposiciones específicas sobre el control de las ayudas estatales y los procedimientos administrativos conexos ante la Comisión,¹⁴ así como sobre los procedimientos judiciales ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.¹⁵ Sin embargo, ninguna de esas disposiciones del Acuerdo establecía una excepción al principio consagrado en su artículo 127 en relación con las disposiciones de la Unión (tanto de naturaleza material como de procedimiento) pertinentes en el presente procedimiento.

37. En particular, el artículo 87, apartado 1, del Acuerdo de Retirada establecía que, «si la Comisión Europea considera que el Reino Unido ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados [...] antes del final del período transitorio, la Comisión

¹⁴ Véanse, en particular, los artículos 92 a 95 del Acuerdo de Retirada.

¹⁵ Véanse, en particular, los artículos 86 a 91 del Acuerdo de Retirada.

Europea podrá, en un plazo de cuatro años a partir del final del período transitorio, someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea conforme a los requisitos establecidos en el artículo 258 [TFUE] [...]. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para conocer de dichos asuntos.»

38. Cabe extraer dos conclusiones de las disposiciones mencionadas anteriormente. En primer lugar, en el momento en que se produjeron las supuestas infracciones, el Reino Unido estaba vinculado por las disposiciones del Derecho de la Unión que la Comisión invoca en el presente procedimiento. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia es competente para conocer del presente asunto dado que: i) la sentencia controvertida se dictó durante el período transitorio (el 19 de febrero de 2020) y ii) el recurso de la Comisión con arreglo al artículo 258 TFUE se interpuso dentro de los cuatro años siguientes al final del período transitorio (el 29 de julio de 2022).

B. Observaciones preliminares II: sentencias dictadas en rebeldía

39. En el presente procedimiento, el Reino Unido no ha presentado escrito de contestación y, en consecuencia, la Comisión ha solicitado al Tribunal de Justicia que dicte una sentencia en rebeldía.

40. En virtud del artículo 152, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, en tales casos el Tribunal de Justicia debe examinar «la admisibilidad de la demanda y verificará si los requisitos de forma han sido debidamente satisfechos y si las pretensiones del demandante parecen fundadas».

41. En el presente asunto, parece que los requisitos de forma han sido debidamente satisfechos. En particular, como se ha indicado en los puntos 30 a 32 de las presentes conclusiones, el Gobierno del Reino Unido confirmó a la Secretaría del Tribunal de Justicia que había recibido la demanda. Además, no veo nada en esa demanda que sugiera la existencia de algún vicio de procedimiento que pudiera afectar a la admisibilidad del recurso. La demanda de la Comisión cumple los requisitos de claridad y precisión establecidos en el artículo 120 del Reglamento de Procedimiento y las imputaciones formuladas en ella parecen corresponderse con las planteadas previamente en la carta de emplazamiento y en el dictamen motivado.

42. Por lo que respecta a la apreciación del fundamento de un recurso que debe resolverse en rebeldía, me gustaría desarrollar dos breves consideraciones, que están relacionadas.

43. En primer lugar, puede ser útil precisar el grado de prueba que el Tribunal de Justicia debe aplicar al examinar las pretensiones de un demandante. A este respecto, debo recordar de nuevo el texto del artículo 152, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, según el cual, en los procedimientos en rebeldía, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre si «las pretensiones del demandante *parecen* fundadas». ¹⁶

44. En mi opinión, esta disposición deja claro que, por un lado, la falta de participación del demandado en el procedimiento no supone automáticamente la estimación de las pretensiones del demandante por parte del Tribunal de Justicia. Como señaló el Abogado General Mischo, en los procedimientos en rebeldía «no cabe [...] aplicar una presunción de veracidad a las afirmaciones de la demandante». ¹⁷ De hecho, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente

¹⁶ El subrayado es mío.

¹⁷ Conclusiones presentadas en el asunto Portugal/Comisión (C-365/99, EU:C:2001:184), punto 16.

que, en el marco de un procedimiento con arreglo a los artículos 258 TFUE a 260 TFUE, «corresponde en todo caso al Tribunal de Justicia declarar si el incumplimiento imputado existe o no, aunque el Estado demandado no niegue el incumplimiento».¹⁸

45. El grado de prueba tampoco puede ser el empleado por el Tribunal de Justicia en el contexto de las solicitudes de medidas provisionales con arreglo a los artículos 278 TFUE y 279 TFUE. Según reiterada jurisprudencia, en estos asuntos, el Tribunal de Justicia solo debe comprobar la existencia del *fumus boni iuris*, entendido como una pretensión que, «a primera vista, *no [carece] de fundamento serio*».¹⁹ En mi opinión, la diferencia entre una pretensión que «parece fundada» y una que «parece no carente de fundamento serio» no solo es terminológica. En consecuencia, es necesario algo más en virtud del artículo 152, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

46. Por otro lado, en cambio, el verbo «parecer» indica que el nivel de control que se aplica a las pretensiones del demandante es relativamente benévolo. El Tribunal de Justicia no está obligado a proceder a un examen completo de los hechos alegados y de los fundamentos jurídicos invocados por el demandante, ni tampoco cabe esperar que desarrolle las alegaciones de hecho y de Derecho que el demandado podría haber formulado si hubiera participado en el procedimiento. Al perder su derecho a comparecer, el demandado elige renunciar a su capacidad, en particular, de aportar pruebas que puedan cuestionar la exactitud de los hechos alegados por el demandante o de formular líneas de defensa que, en principio, le corresponde presentar y fundamentar.

47. Evidentemente, a la hora de apreciar las pretensiones del demandante, el Tribunal de Justicia puede considerar acreditado un hecho que sea notorio o comprobado por la experiencia general²⁰ y el principio *iura novit curia* sigue siendo plenamente válido.²¹ Sin embargo, por lo demás, el Tribunal de Justicia debe basar sus conclusiones en la información que obra en autos.

48. He de decir que, en el marco de un procedimiento en rebeldía, recae sobre el demandante la carga de probar que sus pretensiones son, «a primera vista, fundadas»: si las alegaciones formuladas en apoyo de estas pretensiones parecen, sin un análisis exhaustivo, razonables de hecho y de Derecho y, en su caso, respaldadas por pruebas suficientes, el Tribunal de Justicia se pronunciará en favor del demandante sin más.²²

49. Este enfoque equilibrado del grado de prueba exigido por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 152, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento me parece el más conforme con los términos de esta disposición y con la propia lógica del procedimiento en rebeldía. Los procedimientos en rebeldía son una construcción jurídica que existe, en variadas formas, en la mayoría de las jurisdicciones. Según mi leal saber y entender, estos procedimientos suelen ser de carácter sumario y la mayoría de los órganos jurisdiccionales están llamados a pronunciarse en favor de los demandantes, si bien no de forma acrítica ni automática.²³

¹⁸ Véase, en particular, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Comisión/Irlanda (Sistema de recolección y tratamiento de aguas residuales) (C-427/17, EU:C:2019:269), apartado 43 y jurisprudencia citada.

¹⁹ Véase, por ejemplo, el auto de 8 de abril de 2020, Comisión/Polonia (C-791/19 R, EU:C:2020:277), apartado 52 y jurisprudencia citada. El subrayado es mío.

²⁰ Véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de marzo de 2014, Comisión/Polonia (C-639/11, EU:C:2014:173), apartado 57, y de 20 de marzo de 2014, Comisión/Lituania (C-61/12, EU:C:2014:172), apartado 62.

²¹ Sobre este principio, véase, por ejemplo, la sentencia de 20 de enero de 2021, Comisión/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39), apartado 54.

²² Véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, EU:C:1989:339), apartado 9, y de 1 de octubre de 1998, Comisión/Italia (C-285/96, EU:C:1998:453), apartado 13.

²³ Para algunos antecedentes comparativos e históricos de este procedimiento, véanse, por ejemplo, Guyomar, G., *Le défaut des parties à un différend devant les juridictions internationales*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1960, y U. S. Supreme Court (Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América), 30 de marzo de 1885, Thomson y otros c. Wooster, 114 U. S. 104 (1885).

50. Después de todo, si el Tribunal de Justicia procediera a un análisis normal y completo de las pretensiones de los demandantes, de hecho y de Derecho, la posibilidad de que disponen los demandantes de interponer un recurso de anulación de la sentencia en rebeldía²⁴ perdería en gran medida su razón de ser.

51. Esto me lleva a mi siguiente punto.

52. Si bien no me corresponde juzgar el buen criterio de la elección de una parte de no participar en el procedimiento, debo señalar, no obstante, que el ejercicio por parte del Tribunal de Justicia de su función jurisdiccional puede verse dificultado por tal elección.²⁵ Existe un viejo refrán en inglés que dice que «toda historia tiene dos versiones».²⁶ De ser así, es de lamentar que, en algunos casos, una de las dos versiones de la historia no se exponga plenamente ante el Tribunal de Justicia; al menos no hasta que tenga lugar un *posible* segundo procedimiento. La posibilidad de interponer un recurso de anulación de la sentencia dictada en rebeldía puede brindar la oportunidad de subsanar determinadas cuestiones que podrían derivarse de la primera sentencia del Tribunal de Justicia, pero también da lugar a una duplicación de procedimientos, que se traduce en una situación prolongada de inseguridad jurídica y en un mal aprovechamiento de los recursos del Tribunal de Justicia (y, posiblemente, de los de las partes).

53. Una vez abordadas las cuestiones de procedimiento anteriores, examinaré a continuación el fundamento de los cuatro motivos invocados por la Comisión. Aunque estos motivos están estrictamente relacionados, examinaré cada uno de ellos por separado e incluiré referencias a cuestiones que ya han sido examinadas en las presentes conclusiones.

C. Primer motivo: infracción del artículo 4 TUE, apartado 3

1. Alegaciones de la demandante

54. Mediante su primer motivo, la Comisión alega que el Reino Unido violó el principio de cooperación leal en la medida en que la Supreme Court no suspendió el procedimiento del que conocía mientras esperaba la sentencia del Tribunal de Justicia en el procedimiento de casación en el asunto *European Food*.

55. Según la Comisión, de la obligación de cooperación leal consagrada en el artículo 4 TUE, apartado 3, se desprende que, cuando un órgano jurisdiccional nacional conoce de un asunto que ya es objeto de una investigación de la Comisión o de un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, la obligación de cooperación leal exige que dicho órgano jurisdiccional suspenda el procedimiento, salvo si no existe ningún riesgo de conflicto entre la sentencia que prevea dictar y el posible acto de la Comisión o la posible decisión de los órganos jurisdiccionales de la Unión.

²⁴ Artículo 41 del Estatuto del Tribunal de Justicia y artículo 156, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

²⁵ Véanse las conclusiones del Abogado General Mischo presentadas en el asunto *Portugal/Comisión* (C-365/99, EU:C:2001:184), punto 17.

²⁶ Se dice que este proverbio procede de la fábula «La mula», del antiguo escritor griego Esopo (620-564 a. e. c.).

56. Gracias a los procedimientos de reconocimiento y ejecución incoados por los inversores en el Reino Unido, la Supreme Court —según alega la Comisión— conoció de un asunto que exigía interpretar las mismas disposiciones del Derecho de la Unión en relación con las mismas medidas sobre las que la Comisión ya se había pronunciado y que eran objeto de un procedimiento pendiente ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

57. Aunque era consciente de que la obligación de cooperación leal que le incumbía seguía aplicándose, la Supreme Court decidió resolver definitivamente el litigio, dando lugar a un riesgo de conflicto entre dicha sentencia y las decisiones que se preveía que dictasen la Comisión o los órganos jurisdiccionales de la Unión sobre la misma cuestión.

2. *Apreciación*

a) *Principio de cooperación leal y control de las ayudas estatales*

58. El artículo 4 TUE, apartado 3, establece uno de los principios generales del Derecho de la Unión que constituyen la columna vertebral del ordenamiento jurídico creado en virtud de los Tratados de la Unión: el principio de cooperación leal. En esencia, este principio exige que las instituciones de la Unión y todas las autoridades nacionales, incluidas las autoridades judiciales de los Estados miembros que actúan en el ámbito de sus competencias, cooperen de buena fe.²⁷

59. En particular, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros están obligados, por un lado, a «adoptar[r] todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión» y, por otro lado, a «ayudar[r] a la Unión en el cumplimiento de su misión y [a abstenerse] de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

60. Uno de los principales objetivos de la Unión Europea es —huelga recordar— establecer un mercado interior:²⁸ un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada²⁹ y en el que la competencia entre empresas no resulte falseada³⁰ ni por comportamientos unilaterales y multilaterales de empresas³¹ ni por la concesión de ayudas por parte de las autoridades nacionales.³²

61. Por lo que se refiere a las medidas de ayuda estatal, el artículo 108 TFUE estableció un sistema de control *ex ante* y *ex post* en el que la Comisión desempeña un papel fundamental. En particular, la Comisión debe «examinar[r] permanentemente» todas las formas de ayuda existentes y evaluar de antemano «los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas» antes de su ejecución. Además, se confirió a la Comisión una «competencia exclusiva» para apreciar la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado interior, bajo el control del juez de la Unión.³³

²⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2002, *Roquette Frères* (C-94/00, EU:C:2002:603), apartado 31 y jurisprudencia citada.

²⁸ Artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo primero.

²⁹ Artículo 26 TFUE, apartado 2.

³⁰ Protocolo (n.º 27) sobre Mercado Interior y Competencia.

³¹ Artículos 101 TFUE a 106 TFUE.

³² Artículos 107 TFUE a 109 TFUE.

³³ Véase, en particular, la sentencia de 18 de julio de 2007, *Lucchini* (C-119/05, EU:C:2007:434), apartado 52 y jurisprudencia citada.

62. Dicho esto, los órganos jurisdiccionales nacionales también desempeñan un papel importante en este ámbito. Es bien sabido que la aplicación de las normas de la Unión en materia de ayudas de Estado se basa en una obligación de cooperación leal entre, por una parte, los órganos jurisdiccionales nacionales y, por otra, la Comisión y los órganos jurisdiccionales de la Unión, en cuyo marco cada uno debe actuar dentro de los límites de la función que le atribuye el Tratado.³⁴ La función de los órganos jurisdiccionales nacionales incluye, en particular, la exigencia de proteger a las partes afectadas por el falseamiento de la competencia derivado de la concesión de la ayuda ilegal.³⁵ Así y todo, los órganos jurisdiccionales nacionales deben, en particular, abstenerse de adoptar decisiones en contra de una decisión de la Comisión, aunque esta tenga carácter provisional.³⁶

63. En este contexto —debido al solapamiento entre las respectivas competencias y facultades de la Comisión, de los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los órganos jurisdiccionales nacionales—, en ocasiones puede plantearse un riesgo de conflicto en relación con la interpretación y aplicación de las normas sobre ayudas estatales en casos concretos. Este puede ser el caso, en particular, cuando la compatibilidad de alguna medida nacional con las normas sobre ayudas estatales de la Unión está sujeta a diversos procedimientos administrativos o judiciales, que se desarrollan paralelamente a nivel de la Unión y a nivel nacional.

64. A la luz de lo anterior, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando la solución de un litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional depende de la validez de una decisión de la Comisión, de la obligación de cooperación leal se desprende que, para evitar dictar una resolución incompatible con la decisión de la Comisión, el órgano jurisdiccional nacional debe suspender el procedimiento hasta que los órganos jurisdiccionales de la Unión dicten una resolución definitiva sobre el recurso de anulación. No obstante, dicho órgano jurisdiccional nacional puede negarse a suspender el procedimiento si considera que, en las circunstancias del caso, está justificado plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre la validez de la decisión de la Comisión o si no existe riesgo de conflicto entre las decisiones administrativas o judiciales.³⁷

65. Los principios derivados de esta jurisprudencia (en lo sucesivo, «jurisprudencia Masterfoods») parecen, desde mi punto de vista, plenamente aplicables en el presente asunto.

b) El principio de cooperación leal en la sentencia controvertida

66. Como reconoció la Supreme Court en el apartado 2 de la sentencia controvertida, el asunto del que conocía era «el último episodio de los múltiples intentos [llevados a cabo por los inversores] *ante una serie de órganos jurisdiccionales distintos* de que se ordenase la ejecución de su laudo contra Rumanía y de los intentos de la Comisión Europea [...] de evitar la ejecución alegando que dicho laudo infringía el Derecho de la Unión que prohíbe las ayudas estatales ilegales».³⁸

³⁴ Véase, en particular, la sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755), apartado 41. Véase también, en este sentido, la sentencia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51), apartado 54 y jurisprudencia citada.

³⁵ Véase la sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755), apartados 28 a 31 y jurisprudencia citada.

³⁶ *Ibidem*, apartado 41.

³⁷ Véanse, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Georgsmarienhütte y otros (C-135/16, EU:C:2018:582), apartado 24, y, por analogía, la sentencia de 14 de diciembre de 2000, Masterfoods y HB (C-344/98, EU:C:2000:689), apartado 57.

³⁸ El subrayado es mío.

67. En efecto, la Supreme Court señaló que existían procedimientos de ejecución en curso en otros Estados miembros: Bélgica, Francia, Luxemburgo y Suecia. Es más, en uno de esos Estados (a saber, Bélgica), el órgano jurisdiccional nacional competente ya había planteado tres cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia en relación con la ejecución del laudo y el principio de cooperación leal.³⁹ Además, y lo que es más importante, el procedimiento ante la Supreme Court también se estaba desarrollando en paralelo con el procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de la Unión en cuyo marco los inversores habían impugnado la validez de la Decisión final de 2015 (en lo sucesivo, «procedimiento European Food»).40

68. Consciente de las consecuencias que podían derivarse de este complejo entramado de litigios, la Supreme Court declaró, en el apartado 56 de la sentencia controvertida, que, en las circunstancias del asunto, i) le «preocupaba la posibilidad de decisiones potencialmente contradictorias sobre el mismo asunto entre las mismas partes»; ii) no podía concluir que «no exist[iera] apenas ningún riesgo de conflicto» entre esas decisiones; iii) si se hubiera materializado el conflicto entre las distintas sentencias, sus consecuencias habrían constituido «un obstáculo importante para la aplicación del Derecho de la Unión», y iv) la existencia de un recurso de casación pendiente ante el Tribunal de Justicia era, en principio, «suficiente para activar la obligación de cooperación».

69. Pese a ello, la Supreme Court examinó el fundamento del motivo de casación invocado por los inversores basado en el artículo 351 TFUE, párrafo primero. Comenzó recordando la jurisprudencia de la Unión sobre esta disposición⁴¹ y, a continuación, examinó de manera general el alcance de las obligaciones derivadas de convenios anteriores en virtud de esa disposición.⁴² Posteriormente, la Supreme Court centró su atención en la cuestión de si el artículo 351 TFUE era aplicable a las obligaciones pertinentes del Reino Unido en virtud del Convenio CIADI,⁴³ antes de evaluar finalmente si su interpretación de la disposición del Tratado en dicho asunto podía dar lugar a un riesgo de conflicto que exigiera la imposición de una suspensión del procedimiento nacional, a la espera del resultado del procedimiento sustanciado ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.⁴⁴

70. Esta última parte del razonamiento de la Supreme Court es la que la Comisión cuestiona en su primer motivo del presente recurso. En los pasajes finales de la sentencia controvertida, dicho órgano jurisdiccional llegó a la conclusión de que, a pesar de sus conclusiones anteriores relativas a la aplicabilidad abstracta del principio de cooperación leal, la suspensión del procedimiento no era necesaria por tres razones.

71. En primer lugar, la Supreme Court declaró que, con arreglo al Derecho de la Unión, las cuestiones relativas a la existencia y al alcance de las obligaciones derivadas de convenios anteriores en virtud del artículo 351 TFUE, párrafo primero, no están reservadas a los órganos jurisdiccionales de la Unión. Estas cuestiones no se rigen por el Derecho de la Unión y —siempre según este órgano jurisdiccional— el Tribunal de Justicia no estaba en mejor posición que un órgano jurisdiccional nacional para responderlas.

³⁹ Apartado 25 de la sentencia controvertida. En relación con la decisión del Tribunal de Justicia en dicho asunto, véase el auto de 21 de septiembre de 2022, Romatsa y otros (C-333/19, EU:C:2022:749).

⁴⁰ Véanse los puntos 21 y 22 de las presentes conclusiones.

⁴¹ Apartado 97 de la sentencia controvertida.

⁴² Apartados 98 a 100 de la sentencia controvertida.

⁴³ Apartados 101 a 108 de la sentencia controvertida.

⁴⁴ Apartados 109 a 117 de la sentencia controvertida.

72. En segundo lugar, la Supreme Court afirmó que la cuestión que los inversores le habían planteado con arreglo al artículo 351 TFUE no coincidía en su totalidad con la planteada ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. En el procedimiento *European Food*, los inversores alegaron, en particular, que el artículo 351 TFUE otorgaba primacía a las obligaciones internacionales preexistentes de Rumanía derivadas del TBI y del artículo 53 del Convenio CIADI. En cambio, en el procedimiento sustanciado ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido, la cuestión jurídica pertinente se refería a las obligaciones del Reino Unido de aplicar el Convenio CIADI y de reconocer y ejecutar el laudo con arreglo a los artículos 54 y 69 del Convenio CIADI.⁴⁵ La Supreme Court señaló que esta última cuestión, por ser una cuestión específica del litigio sustanciado ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido, no se había planteado ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

73. En tercer lugar, la Supreme Court también consideró que la perspectiva de que los órganos jurisdiccionales de la Unión abordaran la aplicabilidad del artículo 351 TFUE, párrafo primero, a las obligaciones de preadhesión en virtud del Convenio CIADI en el marco del litigio pendiente en el Reino Unido era remota. La sentencia del Tribunal General en el asunto *European Food* no había abordado la interpretación del artículo 351 TFUE y, en consecuencia, el recurso de casación (entonces pendiente) ante el Tribunal de Justicia se limitaba a la apreciación de otras cuestiones. Incluso en caso de anulación de la sentencia controvertida y de devolución al Tribunal General para que se pronunciara nuevamente sobre el asunto, era poco probable —según la Supreme Court— que los órganos jurisdiccionales de la Unión pudieran abordar la cuestión específica planteada en el procedimiento sustanciado ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido. Así pues, dicho órgano jurisdiccional concluyó que, en tales circunstancias, no era necesario suspender el procedimiento.

c) Suspensión del procedimiento

74. En mi opinión, la crítica formulada por la Comisión respecto a la apreciación del principio de cooperación leal en la sentencia controvertida parece fundada. Considero que las alegaciones formuladas por la Supreme Court para evitar la suspensión del procedimiento —a pesar de que, como ella misma había reconocido, el principio de cooperación leal seguía siendo de aplicación— no son convincentes.

1) Jurisprudencia Masterfoods

75. En primer lugar, el hecho de que las cuestiones relativas a la existencia y al alcance de las obligaciones derivadas de convenios anteriores en virtud del artículo 351 TFUE, párrafo primero, no estén «reservadas a los órganos jurisdiccionales de la Unión» o de que los órganos jurisdiccionales de la Unión «no [estén] en mejor posición que un órgano jurisdiccional nacional para responderlas» es irrelevante a efectos de la aplicación del principio de cooperación leal.

76. La jurisprudencia *Masterfoods* no se basa en la idea de que la interpretación de determinadas disposiciones de la Unión deba «reservarse» a los órganos jurisdiccionales de la Unión. Lo contrario es cierto: esta jurisprudencia se basa en la premisa misma de que ambos conjuntos de órganos jurisdiccionales son, salvo excepciones, competentes y capaces de abordar las cuestiones de interpretación y de aplicación del Derecho de la Unión que puedan plantearse en el marco de

⁴⁵ Por lo que respecta a los artículos 53 y 54 del Convenio CIADI, véanse los puntos 13 y 14 de las presentes conclusiones. El artículo 69 del citado Convenio se limita a establecer que «los Estados Contratantes tomarán las medidas legislativas y de otro orden que sean necesarias para que las disposiciones de este Convenio tengan vigencia en sus territorios».

los litigios sustanciados ante ellos, incluso en materia de competencia. Después de todo, del artículo 19 TUE se desprende que los órganos jurisdiccionales nacionales deben ser, para los ciudadanos que buscan la protección de los derechos que les confiere el Derecho de la Unión, los órganos jurisdiccionales de la Unión de Derecho común.⁴⁶

77. La razón de ser de la jurisprudencia Masterfoods es doble. Por un lado, tiene por objeto preservar las competencias de ejecución conferidas a la Comisión en materia de competencia (en este caso, acreditar la existencia y compatibilidad de una presunta ayuda) evitando un conflicto de decisiones (administrativas o judiciales) sobre cuestiones jurídicas que están siendo examinadas por la Comisión o que han sido examinadas por la Comisión y actualmente están sujetas a control judicial ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Por otro lado, está destinada a preservar la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales de la Unión para controlar la validez de los actos jurídicos adoptados por las instituciones de la Unión, evitando una situación en la que un órgano jurisdiccional nacional pueda dictar una resolución que, en la práctica, implique la invalidez de uno de esos actos.

78. A la luz de lo anterior, considero que el presente asunto se inscribe perfectamente en el tipo de asuntos en los que la jurisprudencia Masterfoods era aplicable.⁴⁷

79. Los procedimientos sustanciados ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea y ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido se referían, en líneas generales, a la misma cuestión (la capacidad de los inversores de ejecutar el laudo en la Unión Europea), versaban sobre la interpretación de las mismas disposiciones y principios generales del Derecho de la Unión (en particular, el artículo 351 TFUE, el artículo 107 TFUE, el artículo 108 TFUE y el principio de cooperación leal) y afectaban a la validez o eficacia de tres decisiones en materia de ayudas estatales adoptadas por la Comisión.⁴⁸

80. De la sentencia controvertida también se desprende que la Supreme Court tenía muy claro que si «daba luz verde» a la ejecución del laudo en el Reino Unido, tanto el procedimiento administrativo sustanciado ante la Comisión relativo a la presunta ayuda estatal como el procedimiento de anulación sustanciado ante los órganos jurisdiccionales de la Unión perderían en gran medida su objeto.⁴⁹

81. De ser así, dirimir si determinada cuestión jurídica que había sido planteada por los inversores ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido era o no una cuestión sobre la que los órganos jurisdiccionales de la Unión gozaban de competencia reservada o estaban en mejor posición para pronunciarse es irrelevante para la aplicabilidad de la jurisprudencia Masterfoods.

82. El riesgo de que se adoptasen decisiones contradictorias sería el mismo en ambas situaciones y en ambos casos se produciría un posible perjuicio para la correcta ejecución de las tareas encomendadas por los redactores de los Tratados a la Comisión y a los órganos jurisdiccionales de la Unión. Por un lado, la sentencia controvertida permitió a los inversores ejecutar el laudo, evitando así los «efectos de bloqueo» derivados no solo de la Decisión final de 2015, sino también de la decisión de incoación y del requerimiento de suspensión. Por otro lado, la interpretación y

⁴⁶ Véanse, en sentido similar, las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207), punto 66.

⁴⁷ Entiendo que esto es también lo que, en el procedimiento sustanciado ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido, la High Court y la Court of Appeal habían concluido a este respecto (véase el apartado 42 de la sentencia controvertida).

⁴⁸ Véase, en particular, el apartado 56 de la sentencia controvertida.

⁴⁹ Véanse los apartados 2, 51, 52, 56 y 116 de la sentencia controvertida.

aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, por parte de la Supreme Court también divergían de las realizadas por la Comisión en la Decisión final de 2015.⁵⁰ Por lo tanto, la sentencia controvertida sugería, *de facto*, que dicha Decisión era ilegal, dado que la Comisión había incumplido una disposición del Derecho primario de la Unión. Sin embargo, la validez de dicha Decisión aún estaba siendo examinada por los órganos jurisdiccionales de la Unión.

2) Interpretación de los convenios anteriores y del artículo 351 TFUE

83. En segundo lugar, puede que sea cierto que la determinación de la existencia y del alcance de las obligaciones de un Estado miembro en virtud de un convenio determinado, en el sentido del artículo 351 TFUE, párrafo primero, no es una cuestión regulada por el Derecho de la Unión. En principio, es verdad que no corresponde al Tribunal de Justicia interpretar los acuerdos internacionales en los que la Unión no es parte.

84. Sin embargo, la determinación del sentido y del ámbito de aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero —a saber, en particular, las condiciones en las que dicha disposición permite que una norma del Derecho de la Unión pueda quedar privada de efecto mediante un convenio anterior—, es, evidentemente, una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión.

85. Se trata también de una cuestión que se había planteado específicamente ante la Supreme Court⁵¹ y que, lógicamente, precede a cualquier investigación sobre los efectos de un convenio internacional respecto de un Estado miembro. Es evidente que un órgano jurisdiccional no puede determinar positivamente lo que se desprende de una cierta disposición de un convenio anterior, a menos que ya haya declarado que dicho convenio (o sus disposiciones) está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero.

86. En efecto, la determinación del ámbito de aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, fue una cuestión en la que la Supreme Court tuvo que ahondar antes de comenzar a examinar las consecuencias jurídicas derivadas de las disposiciones del Convenio CIADI invocadas por los inversores. La Supreme Court declaró acertadamente en el apartado 98 de la sentencia controvertida que, a tal efecto, era necesario examinar si el convenio internacional en cuestión imponía al Estado miembro afectado obligaciones cuyo cumplimiento aún puede ser exigido por países terceros que son partes en él. A continuación, en los apartados 98 a 100 de la sentencia, interpretó la expresión «obligaciones cuyo cumplimiento aún puede ser exigido por países terceros».

87. Esta expresión —cuyo significado preciso ha sido objeto de controversia entre las partes— se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 351 TFUE, párrafo primero,⁵² que se refiere a «los derechos y obligaciones que resulten de convenios [...] entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra».

88. En este contexto, procede señalar que el artículo 351 TFUE, párrafo primero, no contiene ninguna referencia ni a las leyes de los Estados miembros ni al Derecho internacional. De ello se sigue que los conceptos incluidos en dicho artículo son conceptos autónomos del Derecho de la

⁵⁰ Véanse, en particular, los considerandos 44 y 126 a 129 de la Decisión final de 2015. La Comisión también había descartado la aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, en la decisión de incoación.

⁵¹ Véase, en particular, el apartado 100 de la sentencia controvertida.

⁵² Debo añadir, a título incidental, que, en las fuentes internacionales más pertinentes, como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en lo sucesivo, «CVDT») y el Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (en lo sucesivo, «AREHII»), no se encuentra ninguna expresión similar.

Unión cuyo significado y alcance deben interpretarse de manera uniforme en el territorio de la Unión Europea, teniendo en cuenta no solamente el tenor literal de esa disposición, sino también su objetivo y su contexto.⁵³ Esto no significa, evidentemente, que los redactores de los Tratados de la Unión pretendieran ignorar los principios pertinentes del Derecho internacional en la materia.⁵⁴ Solo significa que las condiciones en las que los Estados miembros pueden (en virtud de los Tratados de la Unión) dejar de aplicar las normas de la Unión para cumplir los convenios anteriores, así como los límites dentro de los cuales pueden hacerlo, están determinados por el propio Derecho de la Unión.⁵⁵

89. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, además de los requisitos expresamente enunciados en el párrafo primero del artículo 351 TFUE, el párrafo segundo de la misma disposición introduce una obligación específica de eliminar los conflictos de cara al futuro y el párrafo tercero incluye una prohibición de conceder un trato preferente a terceros Estados. Asimismo, determinados límites al ámbito de aplicación de esta disposición se derivan de las características específicas del ordenamiento jurídico de la Unión. Como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión*, el artículo 351 TFUE «no podría permitir en ningún caso que se pusieran en entredicho los principios que constituyen las propias bases del ordenamiento jurídico [de la Unión], y entre ellos el de protección de los derechos fundamentales, que comprende el control de legalidad de los actos [de la Unión] por parte del juez [de la Unión] en lo que respecta a su conformidad con los derechos fundamentales».⁵⁶

90. En el presente asunto, la cuestión fundamental sobre la que debía pronunciarse la Supreme Court era, sencillamente, en qué circunstancias era aplicable el artículo 351 TFUE, párrafo primero, cuando i) el convenio anterior invocado era un convenio multilateral y ii) el litigio parecía puramente interno a la Unión Europea, ya que no participaba en él ningún tercer Estado o nacional de un tercer Estado.

91. A la luz de lo anterior, la Supreme Court no interpretó (y aplicó) en la sentencia controvertida únicamente un convenio anterior, sino también una disposición del Derecho de la Unión. El hecho de que, en el presente asunto, los dos conjuntos de disposiciones estuviera indisolublemente unidos por lo que se refiere a su interpretación no puede poner en entredicho la competencia del Tribunal de Justicia para abordar el aspecto de la cuestión relacionado con la Unión.

92. Cuando ello sea necesario para resolver un litigio que esté comprendido dentro del ámbito de sus competencias, el Tribunal de Justicia debe poder interpretar incidentalmente cláusulas de convenios internacionales, incluso cuando dichos convenios no formen parte del Derecho de la Unión. Esta es la razón por la que, en los recursos directos, el Tribunal de Justicia no ha vacilado a la hora de llevar a cabo esta tarea, en la medida en que era necesaria para resolver el litigio.⁵⁷

⁵³ Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, *Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero)* (C-872/19 P, EU:C:2021:507), apartado 42 y jurisprudencia citada.

⁵⁴ Véase el punto 114 de las presentes conclusiones.

⁵⁵ Por lo tanto, no concuerdo plenamente con el Abogado General Mischo cuando, en sus conclusiones presentadas en los asuntos *Comisión/Portugal* (C-62/98 y C-84/98, EU:C:1999:509), punto 56, declaró que el artículo 351 TFUE, párrafo primero, no tiene «más que un alcance declaratorio».

⁵⁶ Sentencia de 3 de septiembre de 2008 (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 304. Véanse también las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el mismo asunto (EU:C:2008:11), puntos 30 y 31. Véase también, de manera más general, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, *República de Moldavia* (C-741/19, EU:C:2021:655), apartado 42.

⁵⁷ Véanse, en particular, las sentencias de 6 de abril de 1995, *RTE e ITP/Comisión* (C-241/91 P y C-242/91 P, EU:C:1995:98), y de 15 de septiembre de 2011, *Comisión/Eslovaquia* (C-264/09, EU:C:2011:580).

93. En cambio, en los procedimientos prejudiciales, no suele ser necesario que el Tribunal de Justicia interprete el convenio internacional en cuestión, puesto que dicha tarea puede dejarse a los órganos jurisdiccionales nacionales del Estado miembro de que se trate.⁵⁸ No obstante, la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar, de manera incidental, un convenio internacional en el que la Unión Europea no es parte también puede plantearse en el marco de un procedimiento prejudicial.⁵⁹ Así sucede cuando, a fin de proporcionar una interpretación del Derecho de la Unión que pueda resultar útil a un órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal de Justicia debe considerar el contexto jurídico en el que opera una norma de la Unión.

94. Por ejemplo, cuando, como en el presente asunto, se plantea la cuestión de si un determinado convenio o una cláusula de un convenio puede estar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, no es posible afirmar fundadamente que el Tribunal de Justicia solo puede proporcionar una interpretación de la disposición de la Unión con un elevado grado de abstracción, sin poder tener en cuenta las características específicas del convenio o de la cláusula en cuestión.⁶⁰

95. Además, en el presente asunto, existía otra razón que pudiera haber justificado que el Tribunal de Justicia examinara, incluso con carácter incidental, las disposiciones del Convenio CIADI invocadas por los inversores: la interpretación que debía darse a dichas disposiciones habría tenido una incidencia directa en la validez o eficacia de tres decisiones de la Comisión.⁶¹

3) Diferentes cuestiones jurídicas planteadas en los procedimientos sustanciados ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido y ante los órganos jurisdiccionales de la Unión

96. En tercer lugar, la afirmación de la Supreme Court de que la cuestión planteada por los inversores en virtud del artículo 351 TFUE ante ella no coincidía en su totalidad con la planteada ante los órganos jurisdiccionales de la Unión es, una vez más, de importancia limitada y, en cierta medida, también inexacta.

97. Para empezar, no veo por qué sería importante saber si, en los distintos procedimientos incoados ante los órganos jurisdiccionales de la Unión y ante los órganos jurisdiccionales nacionales, los inversores han invocado el artículo 53 o el artículo 54 del Convenio CIADI. Ambas disposiciones se refieren al reconocimiento y a la ejecución de los laudos. En esencia, se trata de disposiciones dirigidas a sujetos diferentes, que establecen soluciones distintas para la ejecución de los laudos, a fin de crear una obligación simétrica entre los Estados y los inversores a este respecto.⁶²

⁵⁸ Como sucede en las sentencias, citadas por la Supreme Court, de 2 de agosto de 1993, Levy (C-158/91, EU:C:1993:332), y de 28 de marzo de 1995, Evans Medical y Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84).

⁵⁹ Así se desprende muy claramente de la sentencia de 18 de noviembre de 2003, Budějovický Budvar (C-216/01, EU:C:2003:618), apartados 134 y 143. Véase también, por analogía, la sentencia de 27 de noviembre de 1973, Vandeweghe y otros (130/73, EU:C:1973:131), apartados 2 y 3.

⁶⁰ Sobre esta cuestión, véanse, en la doctrina jurídica Klabbers, J., *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, 2009, pp. 142 a 148; Manzini, P., «The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law», *European Journal of International Law*, 2001, pp. 785 a 788, y Schermers, H. G., «Annotation of Case 812/79 Attorney General (of Ireland) v Burgoa», *Common Market Law Review*, 1981, pp. 229 y 230.

⁶¹ Véanse el punto 82 y, en líneas posteriores, el punto 193 de las presentes conclusiones. Véanse a este respecto, de manera general, las conclusiones del Abogado General Capotorti presentadas en el asunto Burgoa (812/79, EU:C:1980:196), p. 2817, y las conclusiones del Abogado General Lenz presentadas en el asunto Evans Medical y Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1994:357), punto 42.

⁶² Véase, con referencia a decisiones de organismos internacionales competentes, Alexandrov, S. A., «Enforcement of ICSID Awards: Articles 53 and 54 of the ICSID Convention», en Binder, C., y otros (eds), *International Investment Law for the 21st Century — Essays in Honour of Christoph Schreuer*, Oxford University Press, 2009, p. 328.

98. El riesgo de crear un «un obstáculo importante para la aplicación del Derecho de la Unión»⁶³ existía con independencia de la base jurídica específica invocada por los inversores en los distintos procedimientos. La coexistencia de varios procedimientos administrativos y judiciales en la Unión Europea —que se referían, todos ellos, al mismo laudo y que tenían en común el objetivo de poner fin a los efectos de la Decisión final de 2015 de la Comisión (anulándola, a nivel de la Unión, e ignorándola, a nivel nacional) — es lo que realmente importaba a efectos del artículo 4 TUE, apartado 3, y de la jurisprudencia Masterfoods.

99. Además, la conclusión de la Supreme Court en relación con la diferencia de pretensiones de los inversores no es del todo exacta. La propia Supreme Court reconoció que los inversores habían invocado efectivamente no solo el artículo 53, sino también el artículo 54 del Convenio CIADI en el procedimiento ante el órgano jurisdiccional de la Unión.⁶⁴ Lo mismo ocurre con el procedimiento administrativo ante la Comisión: de hecho, la Decisión final de 2015 se refiere a ambas disposiciones.⁶⁵

100. Del mismo modo, el hecho de que las cuestiones relativas a la existencia y al alcance de las obligaciones que incumben al Reino Unido en virtud del Convenio CIADI no se hayan planteado ante los órganos jurisdiccionales de la Unión parece igualmente irrelevante en el presente asunto. Evidentemente, puesto que el Reino Unido no participó en modo alguno en el procedimiento en materia de ayudas estatales que dio lugar a la Decisión final de 2015, no había ninguna razón para examinar la situación específica de ese Estado miembro.

101. No obstante, por lo que veo, las obligaciones del Reino Unido en virtud del Convenio CIADI no difieren de las de los demás Estados miembros de la Unión que, salvo Polonia, también son, todos ellos, partes en dicho Convenio. Esto no solo incluye a Rumanía (el Estado miembro que concedió la presunta ayuda), sino también a Bélgica, Luxemburgo y Suecia (ante los que estaban en curso procedimientos paralelos). Así, cualquier conclusión de los órganos jurisdiccionales de la Unión relativa a la aplicabilidad del Convenio CIADI, en virtud del artículo 351 TFUE, en el litigio pendiente ante ellos (o ante los órganos jurisdiccionales nacionales) habría sido aplicable, *mutatis mutandis*, al procedimiento sustanciado ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido.

102. Es cierto que la aplicabilidad del artículo 351 TFUE, párrafo primero, no formaba parte de las cuestiones sobre las que se pronunció el Tribunal General cuando anuló la Decisión final de 2015 y que, en consecuencia, habían sido planteadas en el recurso de casación entonces pendiente ante el Tribunal de Justicia.

103. Sin embargo, ello no implicaba que —como declaró la Supreme Court— «la perspectiva de que los órganos jurisdiccionales de la Unión abordaran la aplicabilidad del artículo 351 TFUE a las obligaciones de preadhesión en virtud del Convenio CIADI [fuera] remota» o, en otras palabras, que «la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales de la Unión puedan considerar esta cuestión en algún momento del futuro [fuera] a la vez contingente y remota».⁶⁶ La propia Supreme Court había declarado que la obligación de cooperación leal se activaba, en principio, con la «existencia de un recurso de casación pendiente ante el Tribunal de Justicia *con perspectivas reales de éxito*».⁶⁷

⁶³ Empleando la misma expresión que la Supreme Court utiliza en el apartado 56 de la sentencia controvertida.

⁶⁴ Véase el apartado 113 de la sentencia controvertida.

⁶⁵ Véase el considerando 45 de la Decisión final de 2015.

⁶⁶ Véanse, respectivamente, los apartados 114 y 117 de la sentencia controvertida.

⁶⁷ Apartado 56 de la sentencia controvertida. El subrayado es mío.

104. Si se hubieran estimado las pretensiones formuladas por la Comisión en su recurso de casación (como efectivamente sucedió entonces⁶⁸), el Tribunal de Justicia habría podido o bien devolver el asunto al Tribunal General para que se pronunciara nuevamente sobre el asunto, o resolver definitivamente el litigio. En ambos casos, ello habría implicado examinar los motivos de anulación invocados por los inversores que no habían sido resueltos en la sentencia anulada por el Tribunal de Justicia.⁶⁹ Uno de esos motivos se refería precisamente a la supuesta falta de aplicación correcta por parte de la Comisión del artículo 351 TFUE, párrafo primero.⁷⁰

105. En cambio, si se hubiera desestimado el recurso de casación interpuesto por la Comisión, habría tenido que reiniciar su investigación sobre la presunta medida de ayuda y evaluar *ex novo* las alegaciones de los inversores, incluidas las basadas en la aplicabilidad del artículo 351 TFUE, párrafo primero, y, en virtud de dicha disposición, del Convenio CIADI.⁷¹ Huelga decir que cualquier conclusión de este tipo podría haber sido impugnada por los inversores ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

106. Así pues, en una u otra fase del procedimiento sustanciado ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, las alegaciones de los inversores relativas a la aplicabilidad del artículo 351 TFUE, párrafo primero, y del Convenio CIADI estaban abocadas a ser examinadas expresamente por los órganos jurisdiccionales de la Unión. *Rectius*, dado que los inversores habían formulado expresamente tales alegaciones, no había forma de que una decisión de la Comisión que resultara desfavorable para ellos pudiera haberse convertido en definitiva sin que los órganos jurisdiccionales de la Unión examinaran esas alegaciones.

107. En último lugar, pero no por ello menos importante, si la Supreme Court hubiera considerado que las particularidades del procedimiento ante ella —relativo a la disposición del Convenio CIADI invocada por los inversores o la posición del Reino Unido en relación con el Convenio CIADI— suscitaban cuestiones pertinentes para la resolución del litigio que era poco probable que los órganos jurisdiccionales de la Unión abordaran en el marco del procedimiento *European Food*, podría haber planteado una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE. Como se ha explicado, estas cuestiones se plantearon en relación con el ámbito de aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, por lo que son competencia del Tribunal de Justicia. Cabe destacar que el artículo 86, apartado 2, del Acuerdo de Retirada permitía la remisión al Tribunal de Justicia en tales circunstancias.

108. En conclusión, la Supreme Court se pronunció sobre cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión que habían sido dirimidas en una decisión de la Comisión cuya validez estaba siendo revisada en un procedimiento pendiente ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Las alegaciones formuladas por los inversores a este respecto, tanto ante la Supreme Court como ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, implicaban necesariamente la invalidez de la decisión de la Comisión en cuestión. El riesgo de que se dictasen decisiones (administrativas o judiciales) contradictorias en la misma materia en la Unión Europea era real y efectivo. Por consiguiente, al negarse a suspender el procedimiento, como exige la jurisprudencia *Masterfoods*, la Supreme Court incumplió la obligación de cooperación leal consagrada en el artículo 4 TUE, apartado 3. Por lo tanto, el primer motivo invocado por la Comisión parece fundado.

⁶⁸ Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

⁶⁹ Como se indica acertadamente en el apartado 114 de la sentencia controvertida.

⁷⁰ Sentencia de 18 de junio de 2019, *European Food y otros/Comisión* (T-624/15, T-694/15 y T-704/15, EU:T:2019:423), apartado 58.

⁷¹ Véanse, por ejemplo, los considerandos 64 a 66 de la Decisión final de 2015.

D. Segundo motivo: infracción del artículo 351 TFUE, párrafo primero

1. Alegaciones de las partes

109. Mediante su segundo motivo, la Comisión alega que, al considerar que el Derecho de la Unión no se aplicaba a la ejecución del laudo en el Reino Unido, puesto que el Reino Unido tenía la obligación de ejecutarlo con arreglo al artículo 54 del Convenio CIADI respecto de todos los demás Estados contratantes del Convenio CIADI, incluidos los terceros países, la sentencia controvertida dio lugar a una infracción del artículo 351 TFUE, párrafo primero.

110. La Comisión aduce que, en el presente asunto, el artículo 351 TFUE, párrafo primero, no era aplicable y que, al no haberlo estimado así, la Supreme Court amplió indebidamente el ámbito de aplicación de dicha disposición. Tal conclusión se deriva —según la Comisión— de una interpretación errónea de dos expresiones que figuran en el artículo 351 TFUE, que son ambas conceptos autónomos del Derecho de la Unión: «derechos [de] [...] uno o varios terceros Estados» y el hecho de que los Tratados los afecten.

111. En primer lugar, la Comisión sostiene que no estaban en juego los «derechos [de] [...] uno o varios terceros Estados» en relación con la obligación del Reino Unido de ejecutar el laudo con arreglo al artículo 54 del Convenio CIADI, puesto que el asunto de que se trata solo afectaba a Estados miembros de la Unión. En segundo lugar, la Comisión afirma que ninguna obligación del Reino Unido derivada del Convenio CIADI se vio afectada por los Tratados, en la medida en que las disposiciones pertinentes de dicho Convenio podían interpretarse de manera que se evitara cualquier conflicto con las normas pertinentes de los Tratados de la Unión.

2. Apreciación

112. Por las razones que se expondrán a continuación, considero que procede desestimar el segundo motivo invocado por la Comisión.

a) ¿Puede un Estado miembro infringir el artículo 351 TFUE, párrafo primero?

113. En su respuesta a la carta de emplazamiento, el Gobierno del Reino Unido se opuso a la alegación de la Comisión de que se había infringido el artículo 351 TFUE, párrafo primero, y subrayó el tenor de esta disposición, que no parece imponer ninguna obligación a los Estados miembros.

114. De entrada, puede ser útil recordar que el artículo 351 TFUE, párrafo primero, introduce una norma que tiene por objeto regular los posibles conflictos derivados de la aplicación simultánea de dos conjuntos de normas:⁷² los Tratados de la Unión, por un lado, y los convenios anteriores, por el otro. Esta disposición refleja principios consolidados de Derecho internacional relativos a la aplicación de tratados sucesivos y a los efectos de los tratados frente a terceros Estados, como los

⁷² Véanse, en sentido similar, las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Comisión/Eslovaquia (C-264/09, EU:C:2011:150), punto 48.

principios *pacta sunt servanda*, *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* y *res inter alios acta*.⁷³ Se trata de principios que han sido codificados en la CVDT⁷⁴ y cuyo valor en el ordenamiento jurídico de la Unión ha sido reconocido reiteradamente por el Tribunal de Justicia.⁷⁵

115. Así pues, el artículo 351 TFUE, párrafo primero, tiene por objeto precisar que, de conformidad con los principios de Derecho internacional antes mencionados, la aplicación de los Tratados de la Unión no afecta al compromiso de los Estados miembros de respetar los derechos de terceros países en virtud de convenios anteriores y de cumplir las obligaciones que de ellos se derivan.⁷⁶ Por consiguiente, cuando se cumplen los requisitos pertinentes, los Estados miembros están autorizados a dejar inaplicadas las normas de la Unión, en la medida en que ello sea necesario para cumplir convenios anteriores.⁷⁷

116. Dicho esto, el Tribunal de Justicia declaró que la norma consagrada en el artículo 351 TFUE, párrafo primero, «no alcanzaría su objetivo si no llevara consigo la obligación de las [instituciones de la Unión] de no poner obstáculos al cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros derivadas de un convenio anterior».⁷⁸ De ser así, es cierto que esta disposición implica una obligación para las instituciones de la Unión.

117. Ciertamente, cabría interpretar el artículo 351 TFUE, párrafo primero, en el sentido de que también establece, aunque implícitamente, una obligación para los Estados miembros que podría considerarse el «reflejo» de la de las instituciones de la Unión: no impedir la aplicación del Derecho de la Unión cuando no se cumplan los requisitos del artículo 351 TFUE, párrafo primero. En otras palabras, se prohíbe a los Estados miembros hacer prevalecer las disposiciones de convenios anteriores sobre normas de la Unión contradictorias en situaciones que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esa disposición del Tratado. Esta interpretación «bidireccional» de la disposición quizás podría estar justificada por el hecho de que el artículo 351 TFUE se considera a menudo una manifestación, en este ámbito, del principio de cooperación leal:⁷⁹ un principio que, como se ha señalado, exige que tanto las instituciones de la Unión como los Estados miembros actúen de buena fe.

118. Sin embargo, la importancia y, si se me permite la expresión, el valor añadido de tal obligación parecen próximos a *nihil*. En pocas palabras, la obligación establecida en el artículo 351 TFUE, párrafo primero, sería simplemente para los Estados miembros la de atenerse al Derecho de la Unión cuando la excepción prevista en él sea inaplicable: una perogrullada. De hecho, no podría existir una infracción aislada del artículo 351 TFUE, párrafo primero: cualquier infracción de este tipo sería el resultado, automáticamente y de forma implícita, de la infracción de alguna otra norma del Derecho de la Unión.

⁷³ Véanse, en sentido similar, las conclusiones del Abogado General Lagrange presentadas en el asunto Comisión/Italia (10/61, EU:C:1961:26), p. 17.

⁷⁴ Véanse, a este respecto, el artículo 26, el artículo 30, apartado 4, letra b), y los artículos 34 a 36 de la CVDT.

⁷⁵ Por ejemplo, en lo que respecta al vínculo entre el artículo 351 TFUE y el artículo 30, apartado 4, letra b), de la CVDT, véase la sentencia de 9 de febrero de 2012, Luksan (C-277/10, EU:C:2012:65), apartado 61 y jurisprudencia citada.

⁷⁶ Véase, en particular, la sentencia de 14 de enero de 1997, Centro-Com (C-124/95, EU:C:1997:8), apartado 56 y jurisprudencia citada.

⁷⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de febrero de 1994, Minne (C-13/93, EU:C:1994:39), apartado 17.

⁷⁸ Sentencia de 14 de octubre de 1980, Burgoa (812/79, EU:C:1980:231), apartado 9.

⁷⁹ Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Tizzano presentadas en el asunto Comisión/Reino Unido (C-466/98, EU:C:2002:63), punto 38. Véase en la doctrina jurídica Koutrakos, P., «International agreements concluded by Member States prior to their EU accession — Burgoa», en Butler, G., Wessel, R. (eds), *EU external relations law*, Hart Publishing, Oxford, 2022, p. 137.

119. Más importante aún, la lectura que hace la Comisión difícilmente puede conciliarse con la razón de ser y el texto del artículo 351 TFUE, párrafo primero.⁸⁰ Esta disposición es, fundamentalmente, una norma permisiva que autoriza a los Estados miembros a dejar inaplicado el Derecho de la Unión en determinadas circunstancias. Como tal, su función es la de un «escudo», es decir, una posible defensa que puede alegar un Estado miembro que es acusado de infringir una norma de la Unión. En cambio, a diferencia de los párrafos segundo y tercero de la misma disposición —que, como se ha explicado anteriormente, establecen determinadas obligaciones específicas para los Estados miembros—, no veo cómo el párrafo primero del artículo 351 TFUE podría utilizarse significativamente como una «espada» en el contexto de los procedimientos por incumplimiento.⁸¹

120. En conclusión, considero que el artículo 351 TFUE, párrafo primero, no puede fundamentar una pretensión en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 258 TFUE y, en consecuencia, procede desestimar el segundo motivo invocado por la Comisión.

121. No obstante, por si el Tribunal de Justicia no estuviera de acuerdo conmigo en la apreciación de esta cuestión preliminar y habida cuenta de los vínculos evidentes que existen entre la problemática planteada por la Comisión en su segundo motivo y las planteadas en los otros tres motivos, explicaré en cualquier caso las razones por las que considero que la Supreme Court ha incurrido en un error en su interpretación del artículo 351 TFUE, párrafo primero.

b) Ámbito de aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero

122. Según el tenor del artículo 351 TFUE, párrafo primero, deben cumplirse dos requisitos para que se aplique dicha disposición: 1) el convenio debe haberse celebrado con anterioridad a la entrada en vigor del entonces Tratado CEE o de la adhesión del Estado miembro a la Unión Europea y 2) deben derivarse de ese acuerdo derechos para un país tercero cuyo respeto por parte del Estado miembro de que se trate aquel pueda exigir.⁸²

123. En la sentencia controvertida, la Supreme Court consideró que se cumplían estos requisitos por los siguientes motivos: 1) el Convenio CIADI es, respecto del Reino Unido, un «convenio anterior» en el sentido del artículo 351 TFUE, párrafo primero y 2) el Reino Unido debe cumplir las obligaciones derivadas del artículo 54 del Convenio CIADI respecto de todos los demás Estados contratantes. Por lo tanto, concluyó que los inversores podían basarse legítimamente en la disposición de la Unión para solicitar a los órganos jurisdiccionales del Reino Unido la ejecución del laudo.

124. Ciertamente, estoy de acuerdo en lo que respecta al primer requisito: el Reino Unido ratificó el Convenio CIADI en 1966, es decir, antes de su adhesión a las Comunidades en 1973.⁸³

125. En cambio, por una serie de razones, las conclusiones de la Supreme Court con respecto al segundo requisito no me convencen.

⁸⁰ Véanse, con más detalle, los puntos 127 y ss. de las presentes conclusiones.

⁸¹ *Mutatis mutandis*, sería como considerar que un Estado miembro que introduce una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa que no cumpla los requisitos para estar justificada con arreglo al artículo 36 TFUE infringiría dicha disposición y no la prohibición (general) de restricciones cuantitativas establecida en el artículo 34 TFUE.

⁸² Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de marzo de 1998, T. Port (C-364/95 y C-365/95, EU:C:1998:95), apartado 61.

⁸³ Véase, en sentido similar, la sentencia de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Reino Unido (C-466/98, EU:C:2002:624), apartado 25.

126. Para explicar por qué soy de esta opinión, en primer lugar, trataré de arrojar algo de luz sobre el ámbito de aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, una cuestión que, ciertamente, puede que no esté totalmente clara sobre la base de la jurisprudencia existente. A este respecto, me parece razonable comenzar el análisis examinando el objetivo y el tenor de la referida disposición.

1) *Objetivo y tenor del artículo 351 TFUE, párrafo primero*

127. El objetivo inmediato del artículo 351 TFUE, párrafo primero, es proteger los derechos de los terceros Estados,⁸⁴ permitiendo a los Estados miembros respetar los convenios anteriores cuando entren en conflicto con las normas de la Unión,⁸⁵ sin que ello dé lugar a una infracción del Derecho de la Unión.⁸⁶ Sin embargo, el objetivo general de esta disposición es proteger a los Estados miembros de la comisión, como resultado de las obligaciones contraídas posteriormente en virtud del Derecho de la Unión, de algún hecho ilícito que genere su responsabilidad internacional con arreglo a las normas de Derecho internacional público, que podría ser invocada por terceros Estados.

128. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 351 TFUE, párrafo primero, no se aplica cuando no se afectan los derechos de terceros países.⁸⁷ Por consiguiente, esta disposición no puede invocarse válidamente en caso de convenios celebrados únicamente entre Estados miembros⁸⁸ ni en caso de convenios celebrados con terceros Estados si se invocan en las relaciones entre Estados miembros.⁸⁹ Como ha subrayado la doctrina jurídica, el Tribunal de Justicia ha defendido *siempre* el principio de que el artículo 351 TFUE no puede aplicarse en las relaciones internas de la Unión.⁹⁰

129. Esta es la razón por la que el Tribunal de Justicia dejó claro, desde una jurisprudencia muy temprana, que la expresión «derechos y obligaciones que resulten de convenios» que figura en el artículo 351 TFUE, párrafo primero, debe entenderse en el sentido de que se refiere a los derechos de los terceros Estados y a las obligaciones de los Estados miembros.⁹¹ Los Estados miembros no pueden reivindicar ningún «derecho» que resulte de convenios anteriores.⁹²

130. Existe un vínculo indisoluble entre estos dos elementos. Solo si un tercer Estado tiene un derecho que puede ser invocado frente a un Estado miembro, el Derecho de la Unión efectivamente autoriza (pero no obliga)⁹³ a este último a cumplir la «obligación correspondiente».⁹⁴ En efecto, cuando un convenio anterior permite, pero no exige, que un

⁸⁴ Véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 1966, Consten y Grundig/Comisión (56/64 y 58/64, EU:C:1966:41), p. 346.

⁸⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 2009, Comisión/Grecia (C-45/07, EU:C:2009:81), apartado 35.

⁸⁶ Véase, en este sentido, en particular, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartado 254.

⁸⁷ Véanse, por ejemplo, la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Deserbais (286/86, EU:C:1988:434), apartado 18, y las conclusiones del Abogado General Tesaro presentadas en el asunto Levy (C-158/91, EU:C:1992:411), punto 4.

⁸⁸ Véanse, en particular, las sentencias de 27 de febrero de 1962, Comisión/Italia (10/61, EU:C:1962:2), p. 10, y de 27 de septiembre de 1988, Matteucci (235/87, EU:C:1988:460), apartado 21.

⁸⁹ Véanse las sentencias de 11 de marzo de 1986, Conegate (121/85, EU:C:1986:114), apartado 25, y de 2 de julio de 1996, Comisión/Luxemburgo (C-473/93, EU:C:1996:263), apartado 40.

⁹⁰ Eeckhout, P., *EU external relations law*, 2ª ed., Oxford University Press, 2011, p. 426.

⁹¹ Sentencia de 27 de febrero de 1962, Comisión/Italia (10/61, EU:C:1962:2), p. 10.

⁹² Véase la sentencia de 2 de julio de 1996, Comisión/Luxemburgo (C-473/93, EU:C:1996:263), apartado 40.

⁹³ Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 61.

⁹⁴ Véanse, en particular, las sentencias de 2 de agosto de 1993, Levy (C-158/91, EU:C:1993:332), apartado 12, y de 10 de marzo de 1998, T. Port (C-364/95 y C-365/95, EU:C:1998:95), apartado 60. El subrayado es mío.

Estado miembro adopte una medida contraria al Derecho de la Unión, el artículo 351 TFUE, párrafo primero, no exime a dicho Estado miembro de tener que cumplir las normas de la Unión pertinentes.⁹⁵ En el mismo orden de ideas, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 351 TFUE, párrafo primero, no puede aplicarse cuando un tercer Estado ha expresado el deseo de que finalice el convenio anterior.⁹⁶ Desde mi punto de vista, lo mismo cabe decir de un tercer Estado que ha consentido expresamente el incumplimiento del convenio anterior o que ha renunciado a sus derechos.⁹⁷

131. En consecuencia, establecer la *interrelación* entre el derecho del tercer Estado y la obligación del Estado miembro es crucial para determinar la aplicabilidad en un caso concreto del artículo 351 TFUE, párrafo primero.

132. Llegados a este punto, parece importante establecer una distinción entre los distintos tipos de convenios.

133. Por lo que se refiere a los *convenios bilaterales* —es decir, a los convenios celebrados entre un Estado miembro y un tercer Estado—, determinar la existencia de un derecho específico de un tercer Estado y de la correspondiente obligación de un Estado miembro no debería plantear normalmente ningún problema.

134. En cambio, en lo que atañe a los *convenios multilaterales* —es decir, convenios en los que son parte uno o varios Estados miembros junto con uno o varios terceros Estados—, la situación puede no ser siempre sencilla. En efecto, es posible que se planteen cuestiones relativas a la aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, en situaciones internas de la Unión en las que, como sucede en el presente asunto, solo dos o más Estados miembros están directamente afectados.⁹⁸ En tal caso, ¿en qué circunstancias es aplicable el artículo 351 TFUE, párrafo primero?

135. A este respecto, concuerdo con la Comisión en que, con arreglo al artículo 351 TFUE, párrafo primero, es posible distinguir entre los convenios multilaterales que contienen obligaciones de carácter *colectivo* y los convenios multilaterales que contienen obligaciones de carácter *bilateral* o recíproco.⁹⁹

136. En la primera categoría de convenios, el incumplimiento por una parte contratante de una obligación que le incumbe en virtud del convenio puede afectar al disfrute por las demás partes de los derechos que este les confiere o poner en peligro la consecución del objetivo del

⁹⁵ Véase la sentencia de 14 de enero de 1997, Centro-Com (C-124/95, EU:C:1997:8), apartado 60 y jurisprudencia citada.

⁹⁶ Véase, en este sentido, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartado 254.

⁹⁷ Véase, a este respecto, los artículos 20 y 45 de los AREHII.

⁹⁸ Evidentemente, en el presente asunto la situación también afecta a un tercer Estado (el Reino Unido) que, no obstante, en el momento de los hechos debía considerarse que estaba, con respecto a la disposición pertinente del Derecho de la Unión, en la misma posición que los Estados miembros.

⁹⁹ A efectos de estas conclusiones, no es necesario ahondar en este ámbito (ciertamente complejo) del Derecho internacional, puesto que la distinción básica aquí utilizada está generalmente aceptada en las fuentes jurídicas internacionales. Véanse, en particular, la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 5 de febrero de 1970, Barcelona Traction, Light y Power Company, Limited (Bélgica c. España), ICJ Reports 1970, p. 3, apartados 33 y 35, y los artículos 33 (y el punto 2 del correspondiente comentario), 42 (y el punto 8 del correspondiente comentario) y 48 (y el punto 8 del correspondiente comentario) de los AREHII. Para las referencias a esta distinción en la jurisprudencia de la Unión, véanse las conclusiones del Abogado General Warner presentadas en el asunto Henn y Darby (34/79, EU:C:1979:246), p. 3833; las conclusiones del Abogado General Tesauro presentadas en el asunto Levy (C-158/91, EU:C:1992:411), punto 5; las conclusiones del Abogado General Lenz presentadas en el asunto Evans Medical y Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1994:357), punto 33, y las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto República de Moldavia (C-741/19, EU:C:2021:164), punto 42. Naturalmente, algunos convenios pueden contener cláusulas de ambas categorías y, en tales casos, el intérprete debe examinar el carácter de cada cláusula.

convenio.¹⁰⁰ En tales casos, las obligaciones que de ello se derivan se contraen respecto de un grupo de Estados (*erga omnes partes*) o de la comunidad internacional en su conjunto (*erga omnes*). En esos casos, el artículo 351 TFUE, párrafo primero, puede ser aplicable y, por lo tanto, invocarse para impugnar la validez de un acto de la Unión, incluso en litigios en los que solo participen actores de la Unión.¹⁰¹ En efecto, estas situaciones pueden ser puramente internas de la Unión en el plano fáctico, pero no lo son en el plano jurídico.

137. Por el contrario, en la segunda categoría de convenios, el incumplimiento por parte de un Estado contratante de una obligación derivada del convenio anterior solo afectará generalmente a uno o varios Estados contratantes específicos: a los que concierne la situación de que se trata. En estos casos, no se interfiere en el disfrute de los derechos de que son titulares otros Estados contratantes en virtud del convenio.¹⁰² De ser así, de ello se deduce que, en tales casos, cuando los Estados contratantes afectados por el incumplimiento de un Estado miembro son otros Estados miembros, no se aplica el artículo 351 TFUE, párrafo primero. Dado que no entra en juego ningún derecho de un tercer Estado, no es necesario descartar la aplicación del Derecho de la Unión para evitar la consiguiente responsabilidad internacional de un Estado miembro.

138. He de añadir, en este contexto, que una vez más estoy de acuerdo con la Comisión en que el mero *interés de hecho* (en contraposición a un *interés jurídico*) de los Estados contratantes en garantizar que todos los demás Estados contratantes cumplan un convenio multilateral es insuficiente para activar la aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero.¹⁰³ El texto de esta disposición hace referencia a los «derechos», un término al que también se ha referido reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia.¹⁰⁴

2) Una disposición con consecuencias de gran alcance y un ámbito de aplicación general pero no excesivamente amplio

139. Como señaló acertadamente la Supreme Court, el artículo 351 TFUE tiene un alcance *general*: se aplica a todo convenio internacional, cualquiera que sea su objeto, que pueda afectar a la aplicación de los Tratados de la Unión.¹⁰⁵

140. Sin embargo, esto no significa que la excepción prevista en su párrafo primero tenga un ámbito de aplicación *amplio*. Debe tenerse en cuenta que el artículo 351 TFUE, párrafo primero, establece una excepción al principio de primacía, que es uno de los pilares centrales en los que se basa el ordenamiento jurídico de la Unión. Cuando se cumplen los requisitos, salvo en circunstancias excepcionales,¹⁰⁶ cualquier disposición de un convenio anterior puede prevalecer sobre cualquier disposición contraria del Derecho de la Unión, incluido el Derecho primario.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Los convenios en materia de derechos humanos se citan a menudo como ejemplo a este respecto.

¹⁰¹ En sentido similar, en la doctrina jurídica, Mastroianni, R., «Comment to Article 351 TFEU», en Tizzano, A. (ed.), *Trattati dell'Unione Europea*, 2.ª ed., 2014, p. 2545.

¹⁰² Los acuerdos de protección de las inversiones ofrecen un buen ejemplo al respecto.

¹⁰³ Véanse, a este respecto, los comentarios al artículo 42 (especialmente el punto 9) y al artículo 48 (especialmente el punto 2) de los AREHII.

¹⁰⁴ Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 22 de septiembre de 1988, Deserbais (286/86, EU:C:1988:434), apartado 18; de 6 de abril de 1995, RTE e ITP/Comisión (C-241/91 P y C-242/91 P, EU:C:1995:98), apartado 84; de 10 de marzo de 1998, T. Port (C-364/95 y C-365/95, EU:C:1998:95), apartado 60, y de 18 de noviembre de 2003, Budějovický Budvar (C-216/01, EU:C:2003:618), apartado 148.

¹⁰⁵ Apartado 97 de la sentencia controvertida, que se remite a la sentencia de 2 de agosto de 1993, Levy (C-158/91, EU:C:1993:332), apartado 11.

¹⁰⁶ Véase el punto 89 de las presentes conclusiones.

¹⁰⁷ Sentencia de 28 de octubre de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Extradición y *non bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852), apartado 119.

Esto es cierto con independencia del impacto que la no aplicación de estas normas de la Unión pueda tener en los derechos e intereses de los demás Estados miembros y en el buen funcionamiento de la propia Unión Europea.

141. Habida cuenta de las consecuencias potencialmente de gran alcance que se derivan de la aplicación de esta disposición, el principio de interpretación según el cual las excepciones han de interpretarse de modo estricto para que las normas generales no queden sin efecto es, sin duda, especialmente pertinente en este contexto.¹⁰⁸

142. A la luz de las consideraciones anteriores, pasaré a examinar ahora los pasajes pertinentes de la sentencia controvertida.

c) El Artículo 351 TFUE, párrafo primero, en la sentencia controvertida

143. En el presente asunto, el *quid* de la cuestión era —como declaró la Supreme Court¹⁰⁹— determinar si el convenio anterior en cuestión imponía al Estado miembro afectado obligaciones cuyo cumplimiento aún podía ser exigido por los terceros Estados que eran parte en el mismo. En la sentencia controvertida, la Supreme Court llevó a cabo tal apreciación examinando la obligación que incumbía a un Estado miembro (el Reino Unido) en virtud de un convenio internacional (el Convenio CIADI) para ejecutar el laudo.

144. El enfoque seguido por la Supreme Court a este respecto me parece problemático en tres aspectos.

145. En primer lugar, el análisis de la Supreme Court, que se centró casi exclusivamente en las *obligaciones* del Reino Unido en virtud del artículo 54 del Convenio CIADI, no llegó a establecer ningún *derecho correspondiente* de los terceros Estados.

146. Como se ha explicado anteriormente, apenas si hace falta recalcar la importancia del vínculo entre estos dos elementos, a efectos del artículo 351 TFUE, párrafo primero. En efecto, esta disposición exige que un país tercero parte en el convenio obtenga de este un *derecho* cuyo respeto pueda *exigir* al Estado miembro de que se trate.

147. Por lo tanto, no se trata de una cuestión que pueda pasarse por alto. Por ejemplo, suponiendo que los órganos jurisdiccionales del Reino Unido se hubieran negado a ejecutar el *laudo en cuestión*,¹¹⁰ ¿podría cada uno de los terceros Estados parte en el Convenio CIADI (actualmente, más de 150) invocar la responsabilidad internacional del Reino Unido por dicha negativa y actuar contra dicho Estado, a través de los procedimientos previstos en el Derecho internacional,¹¹¹ para obtener el cese del hecho ilícito o la reparación del perjuicio causado? Esta cuestión, pese a su importancia, no fue abordada en la sentencia controvertida.

¹⁰⁸ *Ibidem*, apartados 120 y 121.

¹⁰⁹ Apartado 98 de la sentencia controvertida.

¹¹⁰ Como declaró acertadamente la Supreme Court, el litigio controvertido solo se refería a la cuestión de si, en virtud del Convenio CIADI, el Reino Unido tenía la obligación de ejecutar el *laudo en cuestión* respecto de terceros Estados (apartado 101 de la sentencia controvertida).

¹¹¹ Por ejemplo, incoando un procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia.

148. En segundo lugar, me parece que el criterio aplicado por la Supreme Court para identificar una obligación respecto de un tercer Estado era bastante laxo. Lo que quiero decir es que los requisitos para que una obligación derivada de un convenio internacional pueda considerarse colectiva (en el presente asunto, *erga omnes partes*), y no bilateral o recíproca, parecen cumplirse fácilmente según el razonamiento aplicado por la Supreme Court.

149. Es cierto que en la sentencia controvertida no faltan referencias a fuentes internacionales y académicas, si bien, si se estudian detenidamente, ninguna de ellas parece específica o concluyente en la materia. Con excepción de dos declaraciones,¹¹² todas las demás fuentes son bastante vagas a este respecto y las conclusiones de la Supreme Court se deducen implícitamente.¹¹³ He de señalar que la mayoría de estas fuentes parece apuntar a la existencia de un *interés* de carácter general de las partes contratantes del Convenio CIADI en que se respete el convenio en cualquier circunstancia.¹¹⁴ Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, esto es insuficiente para activar la aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero.

150. En tercer lugar, si bien entiendo que la cuestión principal que se planteó ante la Supreme Court se refería a los efectos del Convenio CIADI frente al Reino Unido (en pocas palabras: «¿está obligado el Reino Unido a ejecutar el laudo en virtud de dicho Convenio?»), tal cuestión no puede examinarse de forma totalmente aislada del contexto del litigio.

151. La situación jurídica y fáctica del litigio era, en realidad, bastante compleja: se refería a tres Estados diferentes (el Reino Unido, Rumanía y Suecia) y a dos convenios internacionales diferentes (el TBI y el Convenio CIADI).

152. El laudo concedía una indemnización a los inversores debido a que, según el tribunal arbitral, Rumanía había incumplido los términos del TBI al no garantizar un trato justo y equitativo, no respetar la confianza legítima de los inversores y no actuar de manera transparente.¹¹⁵ Por lo tanto, era el TBI el que establecía las obligaciones *materiales* que Rumanía había contraído frente a Suecia. También sobre la base del artículo 8, apartado 6, del TBI, Rumanía había contraído frente a Suecia la obligación de abonar la indemnización concedida a los nacionales suecos en cuestión.¹¹⁶

153. En esencia, al limitar su apreciación a una única cuestión de procedimiento derivada del litigio y dejar fuera de la ecuación un convenio internacional, la Supreme Court perdió de vista la relación jurídica básica que dio lugar al litigio: la existente entre Rumanía, por una parte, y Suecia y sus nacionales, por otra.

154. Según la interpretación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, adoptada por la Supreme Court, algunas situaciones que son puramente internas de la Unión Europea —dado que solo se refieren a los Estados miembros y a sus nacionales, no solo desde un punto de vista fáctico, sino también jurídico— se regirían por las disposiciones de convenios internacionales anteriores, pese a estar comprendidas en el ámbito de aplicación de los Tratados y a que dichas disposiciones son contrarias a algunas normas de la Unión. En mi opinión, ello sería incompatible con el tenor del

¹¹² Declaraciones realizadas por el Presidente durante las Sesiones Quinta y Sexta de los trabajos de las Reuniones Consultivas de Juristas designados por los Gobiernos miembros (citadas en el apartado 107 de la sentencia controvertida).

¹¹³ Véanse, en particular, las mencionadas en los apartados 104 y 105 de la sentencia controvertida.

¹¹⁴ Me parece que este es el caso, en particular, por lo que se refiere a las alegaciones de los inversores a este respecto, a las que la Supreme Court parece adherirse en el apartado 106 de la sentencia controvertida.

¹¹⁵ Véase, en particular, el apartado 15 de la sentencia controvertida.

¹¹⁶ Según esta disposición, el laudo es «firme y vinculante».

artículo 351 TFUE, párrafo primero, e innecesario para alcanzar su objetivo. Tampoco estaría en consonancia con la jurisprudencia anterior que excluía su aplicación en las relaciones puramente internas.

155. Esta interpretación amplia del artículo 351 TFUE, párrafo primero, también daría lugar, en una serie de circunstancias, a una forma relativamente sencilla de que los particulares eludan el carácter vinculante de las normas de la Unión.¹¹⁷ A este respecto, no debe perderse de vista que el artículo 351 TFUE es, ante todo, una disposición que trata de las relaciones interestatales. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, se trata de una disposición neutra cuyo efecto no puede consistir en modificar la naturaleza de los derechos que puedan derivarse de convenios anteriores. De ello se desprende que «esta disposición no produce el efecto de conceder a los particulares que invoquen un convenio [anterior] [...] derechos que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deban salvaguardar. Tampoco produce el efecto de menoscabar los derechos que puedan corresponder a los particulares en virtud de tal convenio».¹¹⁸

156. Por consiguiente, la cuestión de si unos particulares (como los inversores) obtienen un derecho de un convenio anterior es, en gran medida, irrelevante para la aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero. Los particulares solo pueden beneficiarse de esta disposición *indirectamente*, en la medida en que puedan demostrar que alguna disposición o medida de la Unión obliga a un Estado miembro a incumplir una obligación contraída respecto de un tercer Estado en virtud de un convenio anterior, lo que podría dar lugar a la responsabilidad internacional de dicho Estado miembro.

157. En conclusión, considero que, en la sentencia controvertida, la Supreme Court incurrió en error al interpretar y aplicar el artículo 351 TFUE, párrafo primero, reconociendo a esta disposición un ámbito de aplicación demasiado amplio. En particular, interpretó erróneamente el concepto de «derechos y obligaciones que resulten de convenios», al no apreciar correctamente cómo debe examinarse dicho concepto en el contexto de los convenios multilaterales, en particular cuando ningún tercer Estado o nacional de un tercer Estado está afectado.

158. Dicho esto, por las razones expuestas en los puntos 113 a 120 de las presentes conclusiones, debería desestimarse el segundo motivo invocado por la Comisión.

E. Tercer motivo: infracción del artículo 267 TFUE

1. Alegaciones de las partes

159. Mediante su tercer motivo, la Comisión alega que el hecho de que la Supreme Court dictase la sentencia controvertida sin plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia dio lugar a una infracción del artículo 267 TFUE por dos razones.

160. La Comisión sostiene que, al no plantear una cuestión prejudicial sobre la *validez* de la decisión de incoación y del requerimiento de suspensión, la Supreme Court infringió la obligación establecida en el artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b). La Comisión afirma que la sentencia controvertida produce el efecto de dejar inoperantes dichas decisiones. Así pues, al

¹¹⁷ En este contexto, debo señalar a título incidental que, a raíz de las sentencias del Tribunal de Justicia *Achmea*, *European Food* y *Romatsa* (véanse los puntos 22 y 23 de las presentes conclusiones), la cláusula arbitral que figura en el TBI debe considerarse ahora inválida.

¹¹⁸ Véase la sentencia de 14 de octubre de 1980, *Burgoa* (812/79, EU:C:1980:231), apartado 10.

negarse a dar efecto a tales decisiones —lo que exigía respetar la obligación de suspensión, impidiendo el pago de la ayuda controvertida—, la Supreme Court actuó *como si* dichos actos fueran inválidos.

161. Además, la Comisión arguye que, al no plantear una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, la Supreme Court, como órgano jurisdiccional de última instancia, incumplió la obligación establecida en el artículo 267 TFUE, párrafo tercero. En la sentencia controvertida, la Supreme Court tenía que realizar una interpretación de determinados conceptos de Derecho de la Unión que eran objeto de controversia y que no habían sido tratados de manera suficiente en la jurisprudencia de la Unión.

2. *Apreciación*

162. Comenzaré mi apreciación del presente motivo con la segunda alegación formulada por la Comisión.

163. De entrada, huelga decir que la Supreme Court es «un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no [son] susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno» en el sentido del artículo 267 TFUE. Por lo tanto, este órgano jurisdiccional está obligado, en principio, a plantear una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE cuando, para poder emitir su fallo, sea necesario resolver una cuestión de interpretación de una disposición de la Unión.

164. Sin embargo, según jurisprudencia reiterada, a pesar de la obligación de remisión prevista en el artículo 267 TFUE, los órganos jurisdiccionales que resuelven en última instancia pueden abstenerse de hacerlo en dos tipos de circunstancias.

165. En primer lugar, la remisión no está justificada en las situaciones del tipo denominado *acte clair* («acto claro»): cuando la interpretación correcta del Derecho de la Unión es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable en cuanto a la manera en que debe resolverse la cuestión planteada. A este respecto, el Tribunal de Justicia añadió que, antes de concluir que la interpretación de una disposición no deja lugar a ninguna duda razonable, el órgano jurisdiccional nacional que decide en última instancia debe, no obstante, llegar a la convicción de que la misma evidencia se impondría igualmente a los demás tribunales nacionales de última instancia de los Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia.¹¹⁹

166. En segundo lugar, la obligación de remisión se elimina en las situaciones del tipo denominado *acte éclairé* («acto aclarado»): cuando «la cuestión planteada es materialmente idéntica a una cuestión que ya ha sido objeto de una decisión con carácter prejudicial en un caso análogo», o cuando «una jurisprudencia ya asentada del Tribunal de Justicia resuelva la cuestión de Derecho de que se trate, cualquiera que sea la naturaleza de los procedimientos que hayan dado lugar a dicha jurisprudencia, incluso si no existe una estricta identidad de las cuestiones debatidas».¹²⁰

¹¹⁹ Véase, en particular, la sentencia de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799), apartados 39 y 40 de la jurisprudencia citada.

¹²⁰ *Ibidem*, apartado 36 y jurisprudencia citada.

167. Con carácter más general, el Tribunal de Justicia ha declarado que la cuestión de si existe la posibilidad de que un órgano jurisdiccional de última instancia no plantee una cuestión prejudicial «debe apreciarse en función de las características propias del Derecho de la Unión, de las dificultades particulares que presenta su interpretación y del riesgo de divergencias jurisprudenciales dentro de la Unión».¹²¹

168. Anteriormente, he explicado por qué, en mi opinión, la Supreme Court interpretó erróneamente el artículo 351 TFUE, párrafo primero, en el presente asunto. No obstante, el mero hecho de que un órgano jurisdiccional de última instancia haya incurrido en error al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, sin plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, no significa que haya incumplido necesariamente su obligación de remisión. Se trata, a lo sumo, de un indicio de que puede ser así.

169. Pues bien, en el presente asunto, existen varios elementos que indican que ni el propio tenor de la disposición ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia han dado una respuesta evidente a las cuestiones de interpretación a las que se enfrentaba la Supreme Court.

170. En primer lugar, es evidente que el tenor relativamente sucinto del artículo 351 TFUE, párrafo primero, no proporciona una orientación inequívoca respecto de las cuestiones de interpretación que se habían planteado ante la Supreme Court. Como ha señalado la Comisión, las partes discrepaban fuertemente sobre estas cuestiones. Me parece que ambas habían formulado alegaciones que, al menos a primera vista, no procedía desestimar por ser manifiestamente infundadas.

171. En segundo lugar, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de la Unión relativas al artículo 351 TFUE, párrafo primero, citadas por las partes y examinadas por la Supreme Court eran limitadas tanto en número como en pertinencia. En particular, ninguna resolución de este tipo había abordado expresa y directamente las cuestiones que resultaban cruciales en el presente asunto. De hecho, la motivación de la sentencia controvertida muestra que la interpretación adoptada por la Supreme Court se realizó (si se me permite la expresión) uniendo «trozos» de varias sentencias del Tribunal de Justicia. Además, esta motivación muestra también que algunos «trozos» de otras sentencias del Tribunal de Justicia podían haber sugerido otra lectura del artículo 351 TFUE, párrafo primero.¹²²

172. En tercer lugar, es difícil discernir cómo podía concluirse con certeza que la interpretación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, adoptada por la Supreme Court podía «imponerse igualmente» a los órganos jurisdiccionales de la Unión y a los órganos jurisdiccionales de última instancia de los demás Estados miembros. La Supreme Court tenía conocimiento de que se habían formulado alegaciones basadas en el artículo 351 TFUE y en el Convenio CIADI no solo ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, sino también en los procedimientos nacionales en curso. El propio número de esos procedimientos y el hecho de que estuvieran pendientes ante tribunales de distintas jurisdicciones deberían haber hecho, al menos, que la Supreme Court fuera particularmente prudente a este respecto.

173. Además, la Supreme Court había sido informada por la Comisión de que un órgano jurisdiccional nacional —el Nacka tingsrätt (Tribunal de Primera Instancia de Nacka, Suecia)— había dictado una sentencia en la que había desestimado las pretensiones de los inversores basadas en el artículo 351 TFUE, párrafo primero, siguiendo una interpretación de este que era

¹²¹ *Ibidem*, apartado 41 y jurisprudencia citada.

¹²² Véanse, en particular, los apartados 99 y 102 de la sentencia controvertida.

contraria a la finalmente adoptada por la Supreme Court. En consecuencia, el riesgo de divergencia de opiniones sobre el significado y el ámbito de aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, y, por lo tanto, de adopción de resoluciones judiciales contradictorias, era auténtico y actual.

174. A este respecto, debo recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, cuando la existencia de líneas jurisprudenciales divergentes —dentro de un mismo Estado miembro o en Estados miembros diferentes— relativas a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión aplicable al litigio principal llega a conocimiento del órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia, este debe prestar especial atención al apreciar la posible existencia de una duda razonable acerca de la interpretación correcta de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate y tener en cuenta, en particular, el objetivo perseguido por el procedimiento prejudicial, que no es otro que garantizar la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión.¹²³

175. En cuarto lugar, la Supreme Court parece no haber tenido en cuenta la importancia constitucional de la cuestión jurídica sobre la que decidió pronunciarse ni las posibles repercusiones que su decisión podría tener en el ordenamiento jurídico de la Unión en su conjunto. Como he señalado, el artículo 351 TFUE, párrafo primero, constituye una limitación casi indefinida a la aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión. Habida cuenta de la importancia de este principio para el ordenamiento jurídico de la Unión, la Supreme Court no podría haber pasado por alto las consecuencias que podían derivarse de una lectura amplia de esta disposición del Tratado.

176. Además, ha de señalarse que, a diferencia de la Supreme Court, tanto la High Court como la Court of Appeal se habían negado a apreciar la aplicación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, puesto que se trataba de una cuestión que había sido planteada en el procedimiento *European Food* ante los órganos jurisdiccionales de la Unión y que, en consecuencia, podía conllevar el riesgo de que se dictaran resoluciones contradictorias en la materia.¹²⁴

177. Por lo tanto, soy de la opinión de que, al pronunciarse sobre el fondo de la pretensión de los inversores basada en el artículo 351 TFUE, párrafo primero, la Supreme Court ignoró i) las «características propias del Derecho de la Unión» y ii) «el riesgo de divergencias jurisprudenciales dentro de la Unión». Se trata de elementos que, de conformidad con la jurisprudencia antes citada, los órganos jurisdiccionales nacionales de última instancia deben tener en cuenta para apreciar si, en una situación concreta, tienen la obligación de plantear una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo tercero.

178. En quinto y último lugar, considero que, habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, la omisión de la Supreme Court de plantear una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE es una decisión que queda fuera del margen de maniobra que debe reconocerse necesariamente con respecto a los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales. Los elementos examinados en las presentes conclusiones muestran un asunto jurídicamente complejo, agravado por la coexistencia de varios procedimientos administrativos y judiciales en toda la Unión Europea, en el que las cuestiones centrales se referían a la aplicación de diversas normas y principios de la Unión. En particular, la interpretación del artículo 351 TFUE, párrafo

¹²³ Véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de septiembre de 2015, *Ferreira da Silva e Brito y otros* (C-160/14, EU:C:2015:565), apartados 42 a 44, y de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799), apartado 49.

¹²⁴ Véanse los apartados 29, 32, 91 y 94 de la sentencia controvertida.

primero, no constituía una cuestión accesoria o secundaria —que pudiera haber sugerido, por lo tanto, el recurso a la economía procesal—, sino una cuestión que «afecta al núcleo del presente litigio».¹²⁵

179. Además, no veo ningún elemento concreto que pueda sugerir la existencia de razones especiales que hagan que el asunto debiera tramitarse con urgencia. Tampoco puede considerarse que sea el resultado de una negligencia menor el que la Supreme Court no haya planteado una petición prejudicial, como podría ocurrir, por ejemplo, cuando una cuestión jurídica no ha sido planteada por las partes o no ha sido debatida plenamente entre ellas. Muy al contrario, algunas de las partes en el procedimiento habían solicitado más de una vez a la Supreme Court que plantease una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia relativa a la interpretación correcta del artículo 351 TFUE, párrafo primero.

180. En consecuencia, soy de la opinión de que, a la luz de las circunstancias del presente asunto, la Supreme Court no podía haber concluido de manera plausible que, debido a su tenor o a la jurisprudencia de la Unión existente, i) la interpretación que debía darse al artículo 351 TFUE, párrafo primero, no dejaba lugar a ninguna duda razonable y ii) la interpretación adoptada debería haberse impuesto igualmente a los órganos jurisdiccionales de la Unión y a los órganos jurisdiccionales de última instancia de los demás Estados miembros. Por consiguiente, al no haber planteado al Tribunal de Justicia cuestiones relativas a la interpretación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, la Supreme Court incumplió la obligación que le incumbe en virtud del artículo 267 TFUE, párrafo tercero.

181. En tales circunstancias, considero que el tercer motivo parece fundado, sin que sea necesario examinar las demás críticas formuladas por la Comisión.¹²⁶

F. Cuarto motivo: infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3

1. Alegaciones de las partes

182. Mediante su cuarto motivo, la Comisión alega que el Reino Unido infringió el artículo 108 TFUE, apartado 3.

183. La Comisión subraya que, al levantar la suspensión de la ejecución del laudo, que había sido ordenada por los órganos jurisdiccionales del Reino Unido que conocían del asunto en instancias inferiores, dicho laudo adquirió fuerza ejecutiva. Por lo tanto, la sentencia de la Supreme Court tuvo por efecto que debieran abonarse los importes indicados en el laudo. Tal efecto está —según afirma la Comisión— en contradicción directa con la obligación de suspensión prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3.

184. La Comisión añade que la Supreme Court también ignoró la jurisprudencia consolidada según la cual la prohibición de conceder ayudas estatales que no hayan sido debidamente autorizadas puede invocarse para impedir la ejecución de sentencias firmes de órganos jurisdiccionales nacionales que estén en contradicción directa con la obligación de suspensión.¹²⁷

¹²⁵ Como declaró la Supreme Court en el apartado 96 de la sentencia controvertida.

¹²⁶ Véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Comisión/Francia (Retenciones en la fuente de los rendimientos del capital mobiliario) (C-416/17, EU:C:2018:811), apartado 113.

¹²⁷ La Comisión se remite, en particular, a la sentencia de 18 de julio de 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), apartados 62 y 63.

2. *Apreciación*

185. Aunque la argumentación jurídica expuesta por la Comisión parece ser, en principio, sólida, considero que procede desestimar el presente motivo.

186. Con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, los Estados miembros están obligados, por una parte, a notificar a la Comisión toda medida que pretenda establecer una nueva ayuda o modificar una ayuda existente y, en segundo lugar, a no aplicar dicha medida mientras esta institución no haya adoptado una decisión definitiva sobre la misma. Esta doble obligación (notificación y suspensión) tiene por objeto garantizar que los efectos de una ayuda no se produzcan antes de que la Comisión haya dispuesto de un plazo razonable para estudiar el proyecto con detalle y, en su caso, iniciar el procedimiento formal de control. El objetivo último es, evidentemente, evitar que pueda concederse una ayuda incompatible a los beneficiarios.¹²⁸

187. En el presente asunto, la medida en cuestión (el abono por parte de Rumanía de la indemnización concedida a los inversores en el laudo¹²⁹) ya había sido examinada por la Comisión, que declaró que constituía una ayuda estatal incompatible en la Decisión final de 2015.

188. Es cierto que, cuando la Supreme Court dictó la sentencia controvertida, la Decisión final de la Comisión había sido anulada por el Tribunal General. Sin embargo, ante el Tribunal de Justicia aún estaba pendiente un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal General.

189. Además, el procedimiento de anulación ante los órganos jurisdiccionales de la Unión no tenía por objeto la legalidad de la decisión de incoación ni del requerimiento de suspensión. Cabe señalar que la legalidad de la decisión de incoación no había sido impugnada por los inversores, pese a que ello era en principio posible.¹³⁰ A su vez, la legalidad del requerimiento de suspensión había sido impugnada en un primer momento por los inversores, si bien el recurso fue retirado posteriormente.¹³¹

190. En este contexto, procede recordar que los actos de las instituciones de la Unión disfrutan, en principio, de una presunción de legalidad y producen, por tanto, efectos jurídicos mientras no hayan sido revocados, anulados en virtud de un recurso de anulación o declarados inválidos a raíz de una cuestión prejudicial o de una excepción de ilegalidad.¹³²

191. Además, la sentencia del Tribunal General no puede interpretarse en el sentido de que, ni siquiera implícitamente, la decisión de incoación y el requerimiento de suspensión fueran igualmente ilegales. Según reiterada jurisprudencia, la anulación de un acto de la Unión no afecta necesariamente a los actos preparatorios, pues el procedimiento destinado a reemplazar el acto anulado puede en principio reanudarse en el punto exacto en el que se produjo la ilegalidad.¹³³

¹²⁸ Véanse, con carácter general y citando más referencias, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto *Viasat Broadcasting UK* (C-445/19, EU:C:2020:644), puntos 17 y 18.

¹²⁹ Véase el considerando 39 de la Decisión final de 2015.

¹³⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Comisión/Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

¹³¹ Auto de 29 de febrero de 2016, *Micula y otros/Comisión* (T-646/14, no publicado, EU:T:2016:135).

¹³² Véase, en particular, la sentencia de 10 de septiembre de 2019, *HTTS/Consejo* (C-123/18 P, EU:C:2019:694), apartado 100 y jurisprudencia citada.

¹³³ Véase, en particular, la sentencia de 21 de septiembre de 2017, *Riva Fire/Comisión* (C-89/15 P, EU:C:2017:713), apartado 34.

192. En el presente asunto, el motivo por el que el Tribunal General anuló la Decisión final de 2015 era específico de la Decisión que era objeto de revisión.¹³⁴ Tal error de la Comisión, aunque hubiera sido confirmado por el Tribunal de Justicia en casación, no habría afectado a la legalidad de las decisiones de la Comisión adoptadas en una fase anterior del procedimiento. En efecto, la consecuencia para la Comisión habría sido que se habría visto obligada a reiniciar su investigación en profundidad sobre la presunta ayuda y, posteriormente, a adoptar una nueva decisión de conclusión del procedimiento en consonancia con las conclusiones de los órganos jurisdiccionales de la Unión.

193. Por consiguiente, con independencia de la situación de la Decisión final de 2015, dado que la decisión de incoación y el requerimiento de suspensión eran actos en vigor y producían efectos jurídicos, la obligación de suspensión relativa a la presunta ayuda aún seguía vigente.¹³⁵

194. A este respecto, he de recordar que, según reiterada jurisprudencia, la prohibición de pago de los proyectos de ayuda prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase, tiene efecto directo y es, por lo tanto, inmediatamente aplicable,¹³⁶ incluso por los órganos jurisdiccionales nacionales.¹³⁷ En consecuencia, un órgano jurisdiccional nacional no puede, sin incurrir en una infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, ordenar el pago de una ayuda que no ha sido notificada a la Comisión y cuya compatibilidad con el mercado interior está siendo examinada por la Comisión o, peor, que ya ha sido declarada incompatible con el mercado interior. Cualquier demanda de este tipo debe, en principio, desestimarse.¹³⁸

195. Por lo tanto, al levantar la suspensión de la ejecución del laudo, la sentencia controvertida tuvo como consecuencia inevitable que Rumanía se viera obligada, en principio, a abonar la presunta ayuda, en incumplimiento de la obligación de suspensión. Tal situación puede dar lugar a una infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3.

196. Es cierto que —como señaló el Reino Unido en su respuesta a la carta de emplazamiento de la Comisión—, el artículo 108 TFUE, apartado 3, establece una obligación que incumbe, en principio, al Estado miembro que concede la presunta ayuda.¹³⁹ Sin embargo, como señaló acertadamente la Comisión, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros tienen la obligación de asistirse mutuamente para facilitar el cumplimiento del Derecho de la Unión y de abstenerse de adoptar toda medida que pueda impedirlo o ponerlo en peligro.¹⁴⁰

197. En consecuencia, comparto la opinión de la Comisión de que el Reino Unido puede ser considerado responsable de una infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, si es una de sus medidas lo que da lugar a un incumplimiento de la obligación de suspensión con respecto a una presunta medida de ayuda.

¹³⁴ En su sentencia, el Tribunal General declaró, en esencia, que la indemnización concedida a los inversores cubría, al menos en parte, un período anterior a la adhesión de Rumanía a la Unión Europea. Según el Tribunal General, la Comisión había incurrido en error al calificar de ayuda la totalidad de la indemnización, sin distinguir, respecto de los importes que debían recuperarse, entre los correspondientes al período anterior a la adhesión y los correspondientes al período posterior a la adhesión.

¹³⁵ La Supreme Court lo reconoció, en esencia, en el apartado 51 de la sentencia controvertida. Sobre esta cuestión, véanse, con carácter general, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:442), puntos 27 a 29.

¹³⁶ Véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de marzo de 2019, *Eesti Pagar* (C-349/17, EU:C:2019:172), apartado 88.

¹³⁷ *Ibidem*, apartados 89 a 91.

¹³⁸ Véanse, entre otras muchas, la sentencia de 12 de enero de 2023, *DOBELES HES* (C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1), apartado 121.

¹³⁹ Esta disposición establece, en la parte pertinente: «el Estado miembro *interesado* no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en [el] procedimiento [en materia de ayudas de Estado] haya recaído decisión definitiva» (el subrayado es mío).

¹⁴⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 1988, *Matteucci* (235/87, EU:C:1988:460), apartado 19.

198. Dicho esto, debo señalar que, en el presente asunto, la Comisión no ha facilitado ninguna información sobre la manera y la fecha en que la ejecución del laudo en el Reino Unido, que fue posible gracias a la sentencia controvertida, dio lugar a un pago efectivo de las cantidades indicadas en él.

199. He de recordar, a este respecto, que en el procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión demostrar la existencia de las infracciones alegadas y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tales infracciones, sin poder basarse en presunciones.¹⁴¹ Además, de reiterada jurisprudencia se desprende que el procedimiento por incumplimiento puede solo incoarse en relación con infracciones efectivas del Derecho de la Unión. En cambio, no pueden acogerse meras alegaciones de posibles infracciones futuras o de un riesgo de que se produzcan.¹⁴²

200. Así pues, aunque coincido con la Comisión en que la sentencia controvertida puede, en principio, dar lugar a un incumplimiento de la obligación de suspensión establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3, que podría imputarse al Reino Unido, no encuentro ninguna prueba de que dicha infracción se haya producido efectivamente.

201. Por esta razón, considero que el cuarto motivo invocado por la Comisión no es fundado.

VI. Costas

202. En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

203. Por consiguiente, dado que la Comisión así lo ha solicitado y que procede estimar su recurso en gran medida, procede condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

VII. Conclusión

204. A la vista de cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Declare que, en la medida en que, mediante su sentencia de 19 de febrero de 2020, dictada en el asunto Micula/Rumanía, la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) se negó a suspender el procedimiento y se pronunció sobre la interpretación del artículo 351 TFUE, párrafo primero, siendo así que esa misma cuestión había sido resuelta mediante decisiones vigentes de la Comisión y estaba pendiente ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte infringió el artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con el artículo 127, apartado 1, del Acuerdo de Retirada.
- Declare que, en la medida en que la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido), en su condición de órgano jurisdiccional de última instancia, no planteó una cuestión prejudicial sobre la interpretación del Derecho de la Unión que no era un *acte clair* («acto claro») ni un *acte éclairé* («acto aclarado»), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda

¹⁴¹ Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 83 y jurisprudencia citada.

¹⁴² Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de octubre de 2012, Hungría/Eslovaquia (C-364/10, EU:C:2012:630), apartados 68 a 71.

del Norte infringió el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en relación con el artículo 127, apartado 1, del Acuerdo de Retirada.

- Desestime el recurso en todo lo demás.
- Condene al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte al pago de las costas del presente procedimiento.