

**LAUDOS INTERNACIONALES Y BLOQUEO NORMATIVO EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO  
ESPAÑOL TRAS ACHMEA Y ANTIN**

## I. INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DEL LAUDO INTERNACIONAL “IMPOSIBLE”

Durante décadas, el arbitraje de inversiones se presentó como un mecanismo neutral y definitivo de resolución de controversias entre inversores y Estados: el consentimiento soberano desplazaba el conflicto al plano jurídico y el laudo cerraba la disputa con carácter obligatorio. En el espacio jurídico de la Unión Europea, esa lógica se ha fracturado. La interacción entre el Derecho internacional de inversiones y el Derecho de la Unión ha generado una categoría nueva: el laudo formalmente válido cuya ejecución puede quedar jurídicamente bloqueada por la concurrencia de órdenes normativos que reclaman primacía.

### a. PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO

El sistema CIADI descansa sobre una regla de obligatoriedad reforzada. El artículo 53 del Convenio establece que el laudo “será obligatorio para las partes”, y el artículo 54 impone a cada Estado contratante la obligación de reconocerlo y ejecutarlo como si se tratara de una sentencia firme dictada por sus propios tribunales<sup>1</sup>. La seguridad del sistema radica en esa promesa de ejecutabilidad.

El 15 de junio de 2018, el tribunal constituido en el asunto *Antin Infrastructure Services Luxembourg S.à r.l. y Antin Energía Termosolar B.V. c. Reino de España*<sup>2</sup> (en adelante “*Antin*”) condenó a España por vulneración del Tratado sobre la Carta de la Energía en relación con la reforma del régimen retributivo de las energías renovables<sup>2</sup>. Desde la perspectiva del Derecho internacional, el laudo desplegó los efectos propios de una decisión definitiva y vinculante.

No obstante, el contexto europeo había experimentado un giro relevante. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2018, asunto C-284/16, *Achmea*<sup>3</sup>, declaró incompatible con los artículos 267 y 344 TFUE una cláusula arbitral contenida en un tratado bilateral intra-UE. Posteriormente, la Sentencia de 2 de septiembre de 2021,

---

<sup>1</sup> Artículos 53 y 54 del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados (Convenio CIADI).

<sup>2</sup> *Antin Infrastructure Services Luxembourg S.à r.l. y Antin Energía Termosolar B.V. c. Reino de España*, ICSID Case No. ARB/13/31, Laudo de 15 de junio de 2018.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de marzo de 2018, *Slowakische Republik v Achmea BV*, asunto C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158.

asunto C-741/19, *Komstroy*<sup>4</sup>, extendió ese razonamiento al artículo 26 del Tratado sobre la Carta de la Energía en su dimensión intraeuropea.

El problema ya no se agota en la validez del mecanismo arbitral. Se traslada al momento del cumplimiento. ¿Puede un Estado miembro ejecutar un laudo cuya base jurisdiccional ha sido considerada incompatible con la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión?

La cuestión se complejiza cuando interviene el Derecho de ayudas de Estado. El artículo 107 TFUE considera incompatibles con el mercado interior las ayudas otorgadas mediante recursos estatales que falseen o amenacen con falsear la competencia, salvo en los supuestos de excepción previstos en los apartados 2 y 3. El artículo 108 TFUE, por su parte, impone un deber de notificación previa y prohíbe la ejecución de medidas proyectadas antes de que la Comisión adopte una decisión.

La fricción se hace evidente. El laudo es obligatorio en el plano internacional. Su pago puede ser calificado como ayuda incompatible en el plano europeo<sup>5</sup>. El conflicto no es hipotético; es estructural.

#### **b. RELEVANCIA JURÍDICA Y ACTUALIDAD DEL DEBATE**

La controversia sobre la ejecución de laudos intra-UE ha dejado de ser un episodio aislado en la tensión entre arbitraje e integración europea para convertirse en un problema estructural de cumplimiento concurrente de obligaciones. El punto de inflexión no fue únicamente *Achmea*, sino el desplazamiento operado en *Micula*, cuando la Comisión calificó el pago de un laudo CIADI como ayuda de Estado incompatible. Desde entonces, el debate ya no se limita a la validez del mecanismo arbitral, sino que alcanza el acto mismo de cumplimiento, sometiéndolo al filtro de los artículos 107 y 108 TFUE.

La consolidación jurisprudencial en *Achmea*, su extensión en *Komstroy* y el cierre definitivo en *PL Holdings* fijaron un límite institucional claro: el sistema jurisdiccional de la Unión no admite mecanismos intra-UE que sustraigan al Tribunal de Justicia el control último sobre la interpretación del Derecho europeo. Sin embargo, la verdadera fricción emerge en la fase de ejecución. Dentro de la Unión, los tribunales nacionales han

---

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de septiembre de 2021, *République de Moldavie v Komstroy LLC*, asunto C-741/19, ECLI:EU:C:2021:655.

<sup>5</sup> Decisión (UE) 2015/1470 de la Comisión, de 30 de marzo de 2015, asunto SA.38517 — Laudo arbitral *Micula*, DOUE L 232/69 de 4.9.2015

incorporado esa doctrina al Derecho procesal interno, condicionando la anulación o ejecución de laudos a su compatibilidad con la autonomía del ordenamiento europeo y con la disciplina de ayudas de Estado.

Fuera de la Unión, la lógica es distinta. Tribunales de terceros Estados han tratado la primacía del Derecho de la Unión como una cuestión interna, irrelevante frente a la obligación internacional asumida bajo el Convenio CIADI. Las recientes decisiones de tribunales australianos y la litigación en curso en Estados Unidos muestran que, agotados los remedios propios del sistema CIADI, el juez nacional no reabre el debate por razones derivadas del Derecho europeo. Para estos foros, el artículo 54 del Convenio impone una obligación de ejecución que no puede verse neutralizada por desarrollos normativos internos del Estado condenado.

El resultado es una tensión operativa: dentro de la Unión, el pago puede constituir ayuda incompatible; fuera de ella, la negativa a pagar puede traducirse en ejecución forzosa. El denominado “laudo imposible” no implica inexistencia del título, sino imposibilidad práctica de cumplir simultáneamente obligaciones internacionales y europeas sin generar responsabilidad en uno de los dos planos.

El caso *Antin* ilustra con claridad esta situación. Existe un laudo CIADI firme que condena a España; al mismo tiempo, la Comisión ha considerado que su pago constituiría ayuda de Estado incompatible. El conflicto no reside en la existencia del laudo, sino en las condiciones de su ejecución. Precisamente por ello, el debate mantiene plena actualidad: no se trata de una discusión teórica sobre la autonomía del Derecho de la Unión, sino de un problema de Derecho aplicado que condiciona la posición internacional del Estado y la eficacia práctica del sistema de protección de inversiones.

### **c. OBJETO, ALCANCE Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO**

Este trabajo examina el fenómeno del laudo internacional cuya ejecución queda bloqueada en España por la colisión entre el Convenio CIADI y el Derecho de la Unión tras *Achmea*, *Komstroy* y la aplicación de la disciplina de ayudas de Estado, con especial referencia a *Micula* y *Antin*. Parte de tres premisas: el laudo CIADI es obligatorio en el plano internacional; el TJUE ha declarado incompatible el arbitraje intra-UE con la autonomía del ordenamiento europeo; y el pago puede constituir ayuda incompatible conforme al artículo 107 TFUE. El llamado “laudo imposible” no es un problema de validez, sino de cumplimiento simultáneo de obligaciones estructuralmente

incompatibles. El objetivo es identificar con precisión esa tensión y proponer una respuesta jurídicamente operativa.

## **II. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL ARBITRAJE INTRA-UE**

### **a. LA DOCTRINA ACHMEA Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN**

La sentencia *Achmea* (C-284/16) marcó un punto de inflexión en la relación entre el Derecho de la Unión y el arbitraje de inversiones intra-UE. El Tribunal de Justicia no se limitó a invalidar una cláusula arbitral contenida en un tratado bilateral, sino que reafirmó el principio estructural de autonomía del ordenamiento europeo.

Con apoyo en los artículos 19 TUE, 267 y 344 TFUE, el Tribunal sostuvo que los Estados miembros no pueden sustraer del sistema jurisdiccional de la Unión controversias que puedan implicar la interpretación o aplicación del Derecho europeo. Un tribunal arbitral intra-UE no forma parte de ese sistema ni puede plantear cuestión prejudicial, y el control judicial posterior no garantiza la plena efectividad del Derecho de la Unión.

El fallo no responde a una objeción material al arbitraje como tal, sino a un límite institucional: la preservación de la arquitectura jurisdiccional diseñada por los Tratados. Su efecto inmediato fue la deslegitimación de los BIT intra-UE y su posterior terminación en 2020. La cuestión que quedó abierta era si esa misma lógica alcanzaba a instrumentos multilaterales como el Tratado sobre la Carta de la Energía, cuestión que el Tribunal resolvería posteriormente en *Komstroy*.

### **b. LA EXTENSIÓN DEL RAZONAMIENTO A LA CARTA DE LA ENERGÍA: KOMSTROY**

En *Komstroy* (C-741/19), el Tribunal extendió el razonamiento de *Achmea* al artículo 26 del TCE en su dimensión intra-UE. Aunque el litigio no era estrictamente intraeuropeo, el Tribunal afirmó que el TCE, en la medida en que forma parte del Derecho de la Unión, debe interpretarse conforme a sus principios estructurales.

El mecanismo arbitral del artículo 26 no puede aplicarse en controversias entre un inversor de un Estado miembro y otro Estado miembro si compromete la autonomía del ordenamiento europeo. La sentencia *PL Holdings* (C-109/20) cerró además la vía de los acuerdos arbitrales ad hoc destinados a eludir esa doctrina.

El tríptico *Achmea–Komstroy–PL Holdings* consolida así un límite constitucional: el arbitraje de inversiones no puede operar intra-UE cuando implique la interpretación del Derecho de la Unión fuera de su marco jurisdiccional. A partir de ese momento, el debate se desplaza desde la validez del consentimiento arbitral hacia la ejecución de los laudos y su compatibilidad con el mercado interior.

### **III. DEL CONTROL DE VALIDEZ AL CONTROL ECONÓMICO: EL RECURSO AL DERECHO DE AYUDAS DE ESTADO**

#### **a. EL PRECEDENTE MICULA: EL LAUDO ARBITRAL COMO AYUDA DE ESTADO**

El giro verdaderamente disruptivo no fue *Achmea* —que opera en el plano jurisdiccional—, sino *Micula*, porque traslada el problema al terreno más incómodo: no si el arbitraje era válido, sino si cumplir el laudo puede ser, en sí mismo, una infracción del Derecho de la Unión.

El laudo CIADI de 11 de diciembre de 2013 (*Ioan Micula y otros c. Rumanía*, ARB/05/20) condenó a Rumanía a indemnizar a los demandantes por la supresión anticipada de un régimen de incentivos. A partir de ahí, la Comisión adoptó en 2015 la Decisión (UE) 2015/1470 declarando que el pago del laudo constituía ayuda de Estado incompatible con el mercado interior.

Lo relevante es el enfoque: la Comisión no necesitó negar la existencia del laudo ni entrar en un control “arbitral” de su corrección. Le bastó con reconducir el cumplimiento a la lógica del artículo 107 TFUE: el pago sería (i) imputable al Estado, (ii) mediante recursos estatales, (iii) confería una ventaja económica, y (iv) con carácter selectivo, con potencial afectación del comercio y la competencia. El laudo deja de ser “un título neutral” y pasa a ser la vía por la que se reintroduce una ventaja económica en el mercado interior.

La saga judicial posterior termina de fijar la tesis. El Tribunal General anuló inicialmente la Decisión por una cuestión temporal (competencia *ratione temporis*), pero el Tribunal de Justicia, en 2022, corrigió el planteamiento: el derecho a la compensación no nace con los hechos, sino con el laudo (cuando se concreta la obligación pecuniaria exigible), lo que habilitaba el control de ayudas. Y, con ello, se consolida una premisa de gran alcance práctico: un Estado miembro puede estar jurídicamente obligado a pagar en el plano internacional y, sin embargo, ese pago puede ser jurídicamente ilícito en el plano europeo.

En términos de arquitectura del conflicto, *Micula* crea el “puente” que faltaba: el bloqueo ya no depende solo de declarar inválido el arbitraje intra-UE; se puede bloquear el cumplimiento por su efecto económico, incluso aunque el laudo exista, sea firme y sea internacionalmente ejecutable.

#### **b. LA DECISIÓN ANTIN V. SPAIN**

La Decisión de la Comisión relativa al laudo *Antin v. Spain* consolida y endurece el enfoque inaugurado en *Micula*. El laudo CIADI de 15 de junio de 2018 condenó a España al pago de aproximadamente 112 millones de euros por la reforma del régimen de energías renovables bajo el Tratado sobre la Carta de la Energía. A diferencia de *Micula*, la controversia se desarrollaba íntegramente dentro del marco jurídico de la Unión.

Tras la notificación del laudo conforme al artículo 108.3 TFUE, la Comisión declaró en 2025 que cualquier pago derivado del mismo constituiría ayuda de Estado incompatible con el mercado interior. El razonamiento opera en dos planos complementarios.

En primer lugar, la Comisión se apoya en *Achmea* y *Komstroy* para sostener que el arbitraje intra-UE bajo el artículo 26 TCE carece de base jurídica válida en el ordenamiento europeo, por comprometer la autonomía del sistema jurisdiccional de la Unión. En segundo lugar —y de manera decisiva— califica el pago como ayuda de Estado: el cumplimiento implicaría una transferencia de recursos públicos que confiere una ventaja selectiva no derivada del Derecho de la Unión, sino exclusivamente del laudo.

A diferencia de *Micula*, donde se ordenó la recuperación de cantidades ya abonadas, en *Antin* la Comisión exige impedir el pago y resistir activamente su ejecución. El resultado es un bloqueo reforzado: el laudo subsiste en el plano internacional, pero su cumplimiento dentro de la Unión queda condicionado por el control de ayudas, que opera en la práctica como mecanismo de paralización.

#### **IV. LA EJECUCIÓN DE LAUDOS INTERNACIONALES CONTRA ESPAÑA**

La ejecución de laudos de inversión contra España es el punto en el que la tensión entre el Convenio CIADI y el Derecho de la Unión deja de ser teórica y se convierte en un problema operativo. España ha asumido la obligación internacional de reconocer y ejecutar los laudos como sentencias firmes nacionales, pero esa obligación debe articularse dentro de un ordenamiento europeo que afirma su autonomía y somete el pago al control de ayudas de Estado. La ejecución es, así, el escenario en el que confluyen y

colisionan compromisos jurídicos asumidos en planos distintos, transformando el conflicto normativo en una cuestión de cumplimiento efectivo.

**a. EL RÉGIMEN GENERAL DE EJECUCIÓN DE LAUDOS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL**

El ordenamiento jurídico español articula la ejecución de laudos internacionales a través de un esquema que distingue entre laudos dictados bajo el sistema CIADI y laudos sometidos al régimen general de reconocimiento y ejecución previsto en el Convenio de Nueva York de 1958 y en la legislación interna.

En el caso de los laudos CIADI, el punto de partida lo constituyen los artículos 53 y 54 del Convenio. El primero establece que el laudo será obligatorio para las partes y no podrá ser objeto de apelación ni de ningún otro recurso distinto de los previstos en el propio Convenio. El segundo impone a cada Estado contratante la obligación de reconocer el laudo y de ejecutar las obligaciones pecuniarias que en él se contengan como si se tratara de una sentencia firme dictada por un tribunal nacional. El sistema excluye, por diseño, cualquier revisión sustantiva por parte de los tribunales del Estado de ejecución. El control de la validez del laudo queda concentrado en los mecanismos internos del Convenio, singularmente el procedimiento de anulación ante un comité ad hoc.

Desde la perspectiva procesal española, ello significa que el laudo CIADI no se somete a un procedimiento de exequátur en sentido estricto. Una vez acreditada su autenticidad formal mediante certificación del Secretario General del CIADI, puede instarse su ejecución conforme a las normas ordinarias de ejecución de títulos judiciales. El juez nacional no reexamina la competencia del tribunal arbitral ni la corrección jurídica de la decisión; su función se limita a dar eficacia ejecutiva a una obligación ya definida en el plano internacional.

La situación difiere cuando el laudo no ha sido dictado bajo el sistema CIADI. En tales supuestos, la ejecución se rige por el Convenio de Nueva York y por las normas internas aplicables en materia de cooperación jurídica internacional. El tribunal competente puede denegar el reconocimiento o la ejecución si concurre alguna de las causas tasadas en el artículo V del Convenio, entre ellas la inexistencia de acuerdo arbitral válido o la contrariedad con el orden público del Estado requerido. Aunque el control no autoriza una revisión del fondo, sí permite examinar cuestiones estructurales relativas a la validez

del convenio arbitral o a la compatibilidad del laudo con principios esenciales del ordenamiento.

La diferencia entre ambos regímenes es determinante. En el ámbito CIADI, la arquitectura del sistema limita drásticamente el margen de control nacional. En el ámbito no CIADI, el orden público actúa como cláusula de cierre que puede condicionar la eficacia del laudo. Esta dualidad explica por qué el impacto del Derecho de la Unión no se proyecta con la misma intensidad en todos los supuestos.

En cualquier caso, incluso en el régimen CIADI, la ejecución no se desarrolla en un vacío normativo. El procedimiento se rige por la Ley de Enjuiciamiento Civil y puede suscitar cuestiones relativas a la localización de bienes, medidas cautelares o inmunidad de ejecución. El artículo 55 del Convenio CIADI preserva expresamente las normas internas sobre inmunidad de ejecución, lo que introduce un límite adicional a la efectividad práctica del laudo sin alterar su carácter obligatorio.

#### **b. ORDEN PÚBLICO, PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN Y LÍMITES A LA EJECUCIÓN**

La noción de orden público desempeña un papel central en la ejecución de laudos no CIADI y, de forma indirecta, en la articulación del conflicto normativo en el régimen CIADI. Tradicionalmente, el orden público internacional se concibe como un límite excepcional destinado a impedir que el reconocimiento o la ejecución de una decisión extranjera produzca efectos incompatibles con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico español. Su aplicación debe ser restrictiva y referida a vulneraciones manifiestas de valores estructurales.

La integración de España en la Unión Europea ha ampliado el alcance funcional de esa cláusula. El principio de primacía del Derecho de la Unión obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a inaplicar cualquier norma interna contraria al Derecho europeo. En la medida en que la primacía y la autonomía del ordenamiento de la Unión forman parte del marco constitucional de pertenencia de España a la Unión, resulta difícil concebir el orden público sin integrar esas exigencias.

En el ámbito de los laudos no CIADI, esta integración abre la posibilidad de que la incompatibilidad del consentimiento arbitral con el Derecho de la Unión, o la calificación del pago como ayuda de Estado incompatible, sean invocadas como motivos de orden

público para denegar la ejecución. El juez nacional, obligado a garantizar la plena eficacia del Derecho europeo, no puede conferir eficacia a una medida que contradiga normas imperativas de la Unión.

La dificultad se acentúa en el régimen CIADI. El Convenio no contempla la contrariedad con el orden público como causa de denegación de la ejecución. Desde la perspectiva del Derecho internacional, el Estado no puede invocar su Derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado. Sin embargo, el Derecho de la Unión no se presenta como una norma interna ordinaria, sino como un ordenamiento jurídico autónomo que reclama primacía en su ámbito propio.

Cuando el pago de un laudo ha sido calificado por la Comisión como ayuda de Estado incompatible, la ejecución deja de ser un acto neutro. Se transforma en la materialización de una medida que el Derecho de la Unión considera prohibida. El juez nacional se sitúa entonces ante un conflicto de obligaciones concurrentes: ejecutar el laudo conforme al Convenio CIADI o abstenerse de ejecutar una ayuda incompatible conforme a los artículos 107 y 108 TFUE.

Este conflicto no puede resolverse mediante una simple operación jerárquica. El ordenamiento español está vinculado por ambos compromisos. La ejecución de laudos internacionales contra España revela así la dimensión más aguda del problema analizado en este trabajo: la coexistencia de obligaciones internacionales cuya satisfacción simultánea puede resultar jurídicamente inviable. La cuestión no es si el laudo existe o es formalmente válido. La cuestión es si el Estado puede cumplirlo sin infringir, en el mismo acto, otro conjunto de obligaciones igualmente vinculantes.

## **V. EL CONFLICTO DE OBLIGACIONES DEL ESTADO ESPAÑOL**

El problema ya no reside en la validez abstracta del laudo ni en la técnica procesal de su ejecución, sino en la concurrencia de obligaciones jurídicas que reclaman cumplimiento simultáneo y que, en determinados supuestos, resultan difícilmente conciliables. España se encuentra vinculada por compromisos internacionales que exigen la ejecución del laudo y, al mismo tiempo, por exigencias estructurales derivadas de su pertenencia a la Unión Europea que pueden impedir su cumplimiento. El conflicto no es retórico: nace de la superposición de órdenes normativos que operan con lógica propia.

### **a. LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE ESPAÑA**

España es parte del Convenio CIADI desde 1994. Los artículos 53 y 54 establecen que el laudo es obligatorio y debe ejecutarse como si fuera una sentencia firme nacional, sin revisión sustantiva por los tribunales internos. La fuerza vinculante deriva del consentimiento previo del Estado al arbitraje y constituye el núcleo del sistema.

Este compromiso se integra en el principio *pacta sunt servanda* (art. 26 de la Convención de Viena), que impone el cumplimiento de los tratados de buena fe, y en la regla según la cual el derecho interno no puede invocarse para justificar su incumplimiento (art. 27). Desde la perspectiva internacional, la pertenencia a la Unión Europea no exime automáticamente de las obligaciones asumidas bajo el Convenio CIADI.

Además, el sistema CIADI descansa en la confianza recíproca entre Estados contratantes. La negativa a ejecutar un laudo no afecta solo a la relación con el inversor, sino a la credibilidad internacional del Estado. Mientras subsistan obligaciones bajo el Tratado sobre la Carta de la Energía frente a terceros Estados, los laudos dictados al amparo de ese consentimiento operan como títulos jurídicos internacionales con efectos propios. Su inejecución puede activar procedimientos en jurisdicciones externas y generar responsabilidad internacional.

### **b. UN CONFLICTO ESTRUCTURAL SIN MECANISMO DE RESOLUCIÓN CLARO**

Frente a estas obligaciones se sitúan las exigencias del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia ha afirmado que los Estados miembros no pueden, mediante compromisos internacionales, comprometer la autonomía del ordenamiento europeo ni alterar el reparto competencial previsto en los Tratados. En materia de ayudas de Estado, ha confirmado que el pago ordenado en un laudo puede constituir ayuda incompatible si concurren los elementos del artículo 107 TFUE.

España está así sujeta al principio de cooperación leal y a la obligación de no ejecutar medidas contrarias al Derecho de la Unión. Si el pago de un laudo ha sido calificado como ayuda incompatible, su ejecución puede implicar infracción del ordenamiento europeo.

La colisión es evidente: desde el Derecho internacional, el laudo debe ejecutarse; desde el Derecho de la Unión, su pago puede estar prohibido. Ninguno de los dos sistemas ofrece un mecanismo institucional claro que resuelva la prevalencia en este contexto. El Derecho de la Unión afirma su autonomía en su ámbito interno; el Derecho internacional

no reconoce la pertenencia a una organización regional como causa automática de inaplicación frente a terceros Estados.

El resultado es una tensión estructural. El Estado puede verse obligado a pagar en jurisdicciones externas bajo amenaza de ejecución forzosa y, simultáneamente, expuesto a responsabilidad europea si lo hace. La cuestión ya no es determinar qué norma es válida, sino cómo gestionar jurídicamente obligaciones que apuntan en direcciones divergentes. Reconocer esa realidad es el presupuesto de cualquier solución coherente

## **VI. HACIA UNA GESTIÓN JURÍDICA DEL CONFLICTO: PROPUESTAS PARA UN ESCENARIO DE BLOQUEO NORMATIVO**

El denominado “laudo imposible” no es un efecto colateral de *Achmea*, sino la manifestación de una colisión estructural entre el sistema CIADI y el ordenamiento de la Unión. Tras *Micula*, el conflicto se desplazó del plano de la validez arbitral al del cumplimiento, sometiendo el pago al control de ayudas de Estado. Mientras el Tribunal de Justicia ha cerrado el arbitraje intra-UE dentro del espacio europeo, los tribunales de terceros Estados aplican el Convenio CIADI conforme a su tenor literal. El resultado no es una divergencia teórica, sino una tensión práctica: el Estado puede incumplir en Europa si paga y fuera de ella si no paga. Si el conflicto es estructural, la respuesta no puede consistir en reiterar principios, sino en evaluar críticamente las soluciones vigentes.

### **a. LA INSUFICIENCIA DE LAS SOLUCIONES ACTUALES**

Las respuestas desarrolladas hasta ahora pueden sintetizarse en tres líneas: la negación del consentimiento arbitral intra-UE, el bloqueo del pago mediante la disciplina de ayudas de Estado y la resistencia procesal en jurisdicciones de ejecución. Ninguna ha resuelto el conflicto de forma integral.

La primera —derivada de *Achmea* y *Komstroy*— opera eficazmente dentro de la Unión, pero carece de efectos frente a tribunales de terceros Estados, que examinan el consentimiento conforme al Derecho internacional del tratado aplicable. La segunda —iniciada en *Micula* y consolidada en *Antin*— reconfigura el pago como ayuda incompatible. Sin embargo, aunque jurídicamente coherente en el plano europeo, no altera la naturaleza internacional del laudo ni impide su ejecución externa. La tercera —la resistencia en sede de ejecución— ha mostrado límites evidentes: tribunales como los

australianos o estadounidenses aplican el artículo 54 del Convenio CIADI sin reconocer relevancia a la primacía europea.

Estas estrategias protegen cada orden en su propio ámbito, pero no ofrecen un mecanismo de coordinación cuando ambos se superponen. El resultado es una gestión fragmentaria: el Estado puede bloquear el pago en Europa y enfrentar ejecuciones fuera de ella, o cumplir en el exterior y exponerse a reproche europeo. La insuficiencia no radica en la incoherencia interna de cada sistema, sino en la ausencia de un instrumento que permita articularlos de forma transversal. Precisamente por ello, el problema exige un enfoque distinto.

**b. PROPUESTAS PARA UNA APROXIMACIÓN FUNCIONAL, ¿CUMPLIMIENTO CONDICIONADO?**

El bloqueo normativo descrito en los capítulos anteriores no se desactiva repitiendo jerarquías. Dentro del perímetro de la Unión, la primacía y la autonomía operan con la contundencia que el Tribunal de Justicia ha querido imprimirles; fuera de ese perímetro, la obligación de reconocimiento y ejecución del Convenio CIADI se aplica con una lógica de literalidad y de autosuficiencia del sistema. El Estado, situado en la intersección, no dispone de una “cláusula de cierre” que le permita cumplir sin coste.

De ahí que el planteamiento relevante no sea, estrictamente, cuál de los dos órdenes “tiene razón”, sino cómo se gestiona jurídicamente un escenario en el que el cumplimiento simultáneo no es posible sin incurrir en responsabilidad en alguno de los planos. Esa es la razón de una aproximación funcional: no renuncia a los principios, pero asume que, cuando los principios colisionan, el Derecho aplicado exige técnicas de acomodación, graduación temporal o sustitución del modo de cumplimiento. En ese marco, el objetivo razonable deja de ser la eliminación del conflicto y pasa a ser su contención: reducir la exposición ejecutiva internacional, limitar el riesgo de infracción europea, preservar la buena fe convencional y ofrecer un cauce verificable de seguridad al acreedor.

Con ese propósito, el modelo que se propone puede formularse como “cumplimiento condicionado”: España no niega el título ni discute, en fase de ejecución, lo que el sistema CIADI pretende cerrar; tampoco ejecuta un pago inmediato que active, sin margen de maniobra, el control de ayudas. Opera en un tercer espacio: configura un cumplimiento materialmente asegurado, jurídicamente diferido y normativamente defendible.

La primera técnica, por su equilibrio entre viabilidad y potencia innovadora, es un depósito en garantía internacional gestionado por un tercero neutral. España segrega el importe del laudo en una cuenta de custodia y sujeta su liberación a la resolución definitiva del conflicto normativo aplicable. El depósito cumple dos funciones simultáneas: acredita buena fe en el plano internacional, en términos compatibles con el principio de cumplimiento de los tratados, y evita, en el plano europeo, la transferencia efectiva de recursos al beneficiario mientras la Comisión mantenga su calificación de incompatibilidad. El punto decisivo no es retórico, sino estructural: el depósito altera la lógica binaria pagar/no pagar y la convierte en disponibilidad segregada sin desplazamiento patrimonial al acreedor. Ese cambio de naturaleza es precisamente lo que permite argumentar que no se ha ejecutado una ventaja selectiva en sentido pleno mientras los fondos permanezcan en custodia neutral, pero que el Estado no ha adoptado una conducta obstruccionista frente al laudo.

Una segunda vía, de diseño más ambicioso, consiste en reabsorber el cumplimiento en un régimen general de compensación regulatoria no selectivo, aplicable a inversores en situación comparable afectados por la reforma. La clave, desde la disciplina del artículo 107 TFUE, es la selectividad. Si la compensación se articula como medida general, objetiva, accesible con criterios predeterminados y sin discrecionalidad, el pago deja de aparecer como ventaja singular atribuible a la existencia del laudo y pasa a presentarse como ejecución de un derecho preexistente en el ordenamiento interno, encuadrado en un esquema general. La innovación aquí es invertir el problema: el laudo no “crea” la ventaja, sino que constata un daño que el sistema interno decide reparar por vía general. La Comisión podría seguir controlando la compatibilidad del régimen, pero ya no se trataría de pagar “un laudo” como tal, sino de aplicar un sistema general cuya arquitectura se diseña desde el inicio para resistir el test de selectividad.

En tercer lugar, el cumplimiento condicionado puede estructurarse mediante la transformación del crédito en deuda soberana en condiciones de mercado. La novación del modo de cumplimiento —de pago inmediato a instrumento negociable a largo plazo— no es una maniobra cosmética: traslada la ejecución desde una transferencia directa de recursos a una operación financiera típica de mercado. Si se configura en condiciones equiparables a las que se ofrecerían a un operador racional, el argumento de “ventaja” pierde intensidad, y el Estado consigue, además, un efecto práctico relevante: reduce el riesgo de ejecución inmediata de activos y ofrece al acreedor un título transmisible que

puede monetizar. La dificultad no es jurídica, sino de diseño: el instrumento debe ser auténticamente “de mercado” y no un trato privilegiado encubierto, porque, si lo fuera, la selectividad reaparece por la puerta lateral.

Estas tres técnicas —depósito en garantía, reconducción a régimen general y transformación en deuda— comparten un rasgo: no combaten la doctrina europea en abstracto ni pretenden convencer a terceros Estados de la primacía del Derecho de la Unión. Se limitan a gestionar el cumplimiento de forma que ninguno de los dos sistemas perciba una vulneración frontal e inmediata. En otras palabras, sustituyen el choque por una ingeniería jurídica de tiempos y formas.

Existen, además, vías complementarias, útiles no tanto por su probabilidad de éxito aislada como por su capacidad de reordenar incentivos. Forzar un pronunciamiento del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad sistémica —en términos funcionales— de la ejecución de laudos CIADI en el entorno intra-UE aportaría claridad, aunque la herramienta procesal ex artículo 218.11 TFUE plantea, por sí misma, límites de encaje cuando no se trata de un “acuerdo previsto” sino de un tratado ya en vigor. Asimismo, la invocación del estado de necesidad como circunstancia excluyente de ilicitud en el plano del Derecho internacional general puede funcionar como defensa argumental ante foros externos, no porque sea una llave maestra, sino porque desplaza el debate desde la “primacía europea” (que terceros Estados no reconocen) a categorías del Derecho internacional público que sí les resultan familiares. Con todo, su aplicación es exigente y no puede presentarse como solución estándar.

Finalmente, las propuestas institucionales —fondo europeo de absorción de laudos, protocolos interpretativos de coordinación o incluso acciones de responsabilidad— son importantes por una razón distinta: reconocen que el conflicto no es un problema “español”, sino un coste sistémico derivado de una determinada arquitectura europea frente al arbitraje intra-UE. Su aportación innovadora no reside en su inmediatez, sino en el diagnóstico: si la Unión exige a los Estados miembros una posición de resistencia estructural al pago, la gestión del coste no puede recaer de manera atomizada en cada Estado demandado sin degradar, por acumulación, su credibilidad internacional y su exposición ejecutiva fuera de Europa.

En suma, el cumplimiento condicionado no es una concesión política. Es una respuesta jurídica de segundo orden para un conflicto de primer orden: cuando el cumplimiento

inmediato se vuelve normativamente explosivo, el Derecho todavía ofrece técnicas para hacer disponible el cumplimiento sin ejecutarlo de forma irreversible.

**c. CONCLUSIÓN: DE LA LÓGICA DEL BLOQUEO A UN ESTÁNDAR DE CUMPLIMIENTO GESTIONADO**

El debate intra-UE ha consumido años discutiendo si el arbitraje “cabe” o “no cabe” dentro de la Unión. Esa discusión, hoy, es insuficiente para un Estado que se enfrenta a ejecuciones externas bajo el Convenio CIADI y, al mismo tiempo, a una disciplina interna que puede calificar el pago como ayuda incompatible. La tensión no se resuelve en la teoría del consentimiento; se materializa en la práctica del cumplimiento.

Por eso, la propuesta central de este trabajo es abandonar la lógica binaria que ha dominado el enfoque institucional —pago o resistencia— y sustituirla por un estándar de cumplimiento gestionado, jurídicamente justificable en ambos planos. El depósito en garantía internacional como técnica principal, complementado por mecanismos de generalización regulatoria o de conversión financiera en condiciones de mercado, permite reducir el coste del conflicto sin negar la estructura de ninguno de los dos sistemas. No elimina el problema, pero lo domestica: transforma la colisión en un régimen de cumplimiento diferido, verificable y defendible.

Si la innovación jurídica consiste en aportar utilidad práctica sin sacrificar rigor, el cumplimiento condicionado ofrece precisamente eso: una vía para que el Estado no tenga que elegir entre incumplir internacionalmente o infringir el Derecho de la Unión como si fueran las únicas dos salidas posibles. En el terreno real —que es donde se ganan los premios y también donde se pierden los activos— esa tercera vía es la diferencia entre administrar el conflicto y ser administrado por él.