



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Administración y Dirección de
Empresas

Nuevo mecanismo para la
protección del Estado de Derecho en
la Unión Europea.

Reglamento 2020/2092.

Presentado por:

Javier Rubio Salgado

Tutelado por:

Antonio Calonge Velázquez

Valladolid, 13 de junio de 2022

RESUMEN:

El objeto principal de este trabajo es estudiar el Reglamento 2020/2092 o mecanismo de condicionalidad para la protección del Estado de Derecho o *Rule of Law* en la Unión Europea. Desde su entrada en vigor se constituyó como un mecanismo esperanzador para salvaguardar los valores de la Unión, pero el retraso en su aplicación ha hecho que las ilusiones decaigan. Con la Sentencia del Tribunal de Justicia, en los asuntos C-156/21 y C-157/21, en respuesta a los recursos de anulación interpuestos por Polonia y Hungría, se da luz verde a su tan “aclamada” aplicación.

Por consiguiente, resulta trascendente analizar la posición del Tribunal de Justicia, como actor de la evolución del Derecho de la Unión, para asentar la base jurídica del Reglamento, puesta en duda por estos países. Antes de proceder, se hace necesario abordar un resumen de los diferentes mecanismos que han precedido al citado Reglamento.

ABSTRACT:

The main purpose of this paper is to study Regulation 2020/2092 or the conditionality mechanism for the protection of the rule of law in the European Union. Since its entry into force, it has been seen as a hopeful mechanism for safeguarding the values of the Union, but the delay in its application has caused illusions to wane. With the ruling of the Court of Justice in cases C-156/21 and C-157/21, in response to the actions for annulment brought by Poland and Hungary, the green light has been given to its much "acclaimed" application.

It is therefore important to analyse the position of the Court of Justice of the European Union, as a player in the development of EU law, to establish the legal basis of the Regulation, which has been called into question by these countries. Before proceeding, it is necessary to summarise the various mechanisms that preceded the Regulation.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Estado de Derecho, Reglamento de Condicionalidad, Sentencia del TJUE, Polonia y Hungría.

KEY WORDS: European Union, Rule of Law, Conditionality Regulation, CJEU judgment, Poland and Hungary.

ÍNDICE

1	Introducción	1
2	Evolución de los diferentes mecanismos de protección del Estado de Derecho. Desde Ámsterdam hasta el Marco de la Comisión	2
2.1	El artículo 7 TUE o “botón nuclear”	4
2.2	Marco de la Comisión para reforzar el Estado de Derecho.	6
3	Mecanismo de condicionalidad: Reglamento 2020/2092	9
3.1	La condicionalidad como herramienta para salvaguardar derechos.	9
3.2	Génesis y debate político del Reglamento	14
3.3	Fundamentación jurídica	19
3.4	Contenido del mecanismo.	22
3.4.1	Aspectos materiales	22
3.4.2	Aspectos procedimentales	30
4	El retroceso del Estado de Derecho en Polonia y Hungría.	35
4.1	Asunto C-156/21 (HUNGRÍA) y C-157/21 (POLONIA)	37
5	El Tribunal de Justicia ante el Reglamento 2020/2092.	39
5.1	Ausencia de base jurídica e incompetencia de la UE	41
5.1.1	Finalidad del Reglamento	42
5.1.2	Supuesta inadecuación del artículo 322.1, letra a) TFUE. ..	42
5.1.3	Pretensiones subsidiarias.....	44
5.2	Violación del artículo 7 TUE, del principio de equilibrio institucional y del respeto a la identidad nacional de los Estados miembros.....	46
5.2.1	Violación del artículo 7 TUE	48
5.2.2	Posible violación del principio de equilibrio institucional	50
5.2.3	Posible vulneración del principio de igualdad.....	53
5.3	Violación del principio de seguridad jurídica.....	54
5.3.1	Sobre el concepto de Estado de Derecho	57

5.3.2 Falta de claridad en la aplicación de determinados artículos del Reglamento	59
5.4 Pretensiones subsidiarias.....	62
5.4.1 Anulación del artículo 4, apartados 1 y 2, letra h)	63
5.4.2 Anulación del artículo 5, apartados 2 y 3, tercera y cuarta frase.....	64
5.4.3 Anulación del artículo 6, apartados 3 y 8.....	67
6 Conclusiones	69
7 Bibliografía	71

1 Introducción

La Unión Europea (UE) es una organización política y económica que ha desempeñado un papel fundamental en la integración de Europa desde la Segunda Guerra Mundial. A lo largo de su historia, la UE ha implementado diversas acciones con el objetivo de garantizar la estabilidad y cohesión de la organización. Sin embargo, en los últimos años, ha enfrentado una serie de desafíos que han puesto a prueba su compromiso con los principios fundamentales de la organización, entre los cuales destaca el respeto al Estado de Derecho, *Rule of Law*, *Rechtsstaat* o *Etat de Droit*.

Es necesario comenzar mencionando el reto que ha llevado a las instituciones de la Unión a establecer una serie de mecanismos europeos de control institucional, político y jurisdiccional, cuya eficacia ha sido cuestionada. La Unión ha actuado de manera paralela, aunque guardando ciertas diferencias, al principio físico de acción y reacción de Newton, en el sentido de que ante el fracaso de un mecanismo se ha intentado implementar uno nuevo. El último de estos mecanismos puesto en marcha es el Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (en adelante, el Reglamento), cuyo contenido será el foco central de este trabajo.

Este Reglamento establece que los Estados miembros deben cumplir una serie de condiciones en materia de Estado de Derecho, que incluyen la independencia judicial y la lucha contra la corrupción, para poder recibir fondos del presupuesto comunitario. La implementación de este Reglamento ha generado controversia, ya que algunos Estados miembros lo consideran una injerencia en sus asuntos internos. Por ende, Polonia y Hungría presentaron un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) cuestionando la legalidad del Reglamento sobre la condicionalidad del Estado de Derecho.

El 16 de febrero de 2022, el TJUE emitió una sentencia trascendental para la Unión. El Tribunal confirmó la legalidad del Reglamento y desestimó los recursos presentados, otorgando a la Unión una nueva herramienta para proteger el presupuesto comunitario frente a las deficiencias en materia de Estado de Derecho en los Estados miembros.

2 Evolución de los diferentes mecanismos de protección del Estado de Derecho. Desde Ámsterdam hasta el Marco de la Comisión

Desde su creación, los líderes de la Unión Europea se han esforzado por promover y consolidar los valores europeos y los Derechos Humanos en los Estados miembros. La imagen de la UE ha estado orientada a fomentar un clima de confianza entre los Estados miembros, con el objetivo de preservar el modelo social europeo a través de la integración en los valores europeos.

A modo de ejemplo, Ignacio de Nieto afirma: "Es parte de nuestra identidad como europeos el esfuerzo por mejorar el mundo y promover nuestros valores, entre ellos la democracia. No se trata de interferir arbitrariamente en las políticas nacionales de los países más desfavorecidos, sino de ayudarles a implementar medidas respaldadas por las Naciones Unidas y ampliamente aceptadas a nivel mundial"¹.

Si bien es cierto que *ab initio* de la Unión, los valores descritos en el artículo 2.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), como la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, han sido los fundamentos sobre los cuales se ha construido la "Comunidad de Derecho", que hoy en día se conoce como la "Unión de Derecho". De hecho, para poder acceder a la Unión Europea, según establece el artículo 49 TUE, es un requisito ser un Estado de Derecho, tal como se acordó en Copenhague en junio de 1993². La jurisprudencia del TJUE también ha querido dejar claro que el respeto al Estado de Derecho es un elemento imprescindible para cualquier país candidato que opte por entrar a la Unión,

¹ NIETO FERNÁNDEZ, I. *La condicionalidad democrática de la Unión Europea*.

² El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 consagró determinados criterios que un país candidato debe cumplir para su adhesión, los cuales fueron llamados "criterios de Copenhague". En concreto señaló "La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria. Vid., Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 de junio de 1993.

afirmando: “En particular, se desprende del artículo 2 TUE que la Unión se fundamenta en valores tales como el Estado de Derecho, que son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada, entre otras cosas, por la justicia. A este respecto, ha de señalarse que la confianza mutua entre los Estados miembros —en particular, entre sus juzgados y tribunales respectivos— se asienta en la premisa fundamental de que éstos comparten una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión”³.

No es menos cierto que el llamado “dilema de Copenhague” y los diferentes devenires de la historia moderna han hecho que se deje de pensar en ellos como sencillos requisitos de entrada, para pensar en ellos también como requisitos de permanencia o mantenimiento en la Unión. Una vez los países están dentro de la Unión, configurar un mecanismo que supervise que los criterios sigan cumpliéndose. Como resultado, la Unión ha establecido mecanismos dedicados específicamente a la supervisión o control del Estado de Derecho de los países miembros. El artículo 7 TUE, introducido por el Tratado de Ámsterdam y modificado por el Tratado de Niza, así como el artículo 354 TFUE, otorgan a las instituciones de la Unión los medios necesarios para garantizar que todos los Estados miembros respeten los valores comunes.

Llegados a este punto, es preciso detenerse en el encaje normativo dado al concepto de Estado de Derecho o *Rule of Law* como valor fundamental dentro de la UE. Se diría pues, que parece estar situado a caballo entre la realidad y la ficción. Dentro del Derecho primario, el concepto de Estado de Derecho solo aparece en el artículo 2 TUE y como guía de la acción exterior de la Unión en el artículo 21.1 TUE. Ni histórica, ni terminológicamente existe consenso en torno al concepto de Estado de Derecho.

Son varias las problemáticas que atacan este concepto dentro de la Unión, entre ellas podemos citar dos. La primera, consensuar un concepto de Estado de Derecho válido entre los miembros de la Unión y segunda, determinar los cauces normativos para hacer efectivo el concepto dado por la Unión en las

³ *Vid.*, sentencia de 21 de diciembre de 2021, *Euro Box Promotion* y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartados 160 y 161 y jurisprudencia citada.

estructurales nacionales de cada país miembro. Esta última centrará el objeto del presente trabajo.

Por consiguiente, es preciso conocer cuáles son los mecanismos a disposición de las instituciones. *Lato sensu*, son: el artículo 7 TUE y el Marco de protección de la UE para reforzar el Estado de Derecho, sin perjuicio de que existan otros mecanismos que refuercen la consecución de los mismos fines. A modo resumen, y no siendo objeto principal de esta contribución, se estudiará el proceso que dio origen a los dos mecanismos desde una visión general y puramente teórica, sin entrar a valorar el fondo.

2.1 El artículo 7 TUE o “botón nuclear”.

El primero de ellos, el artículo 7 TUE, ha pasado por un proceso de ajuste y adaptación a través de dos “olas” de ampliación con miras hacia los países miembros de Europa del Este. Sobran razones para decir que constituye el más tajante mecanismo, en la medida que puede suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados, entre ellos el derecho de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro del Consejo. No es extraño pues que con razón reciba entre los pasillos de las instituciones de la Unión el nombre de “botón nuclear”. En la actualidad está constituido por dos mecanismos, uno sancionador y otro preventivo.

Empezaremos pasando revista a la génesis de las medidas contempladas en el artículo 7 TUE se pueden situar en el periodo previo a la Conferencia Intergubernamental (en adelante CIG) de Turín de 1996 —que allanó el camino hacia el Tratado de Ámsterdam de 1996— cuando se creó el Grupo de Reflexión (1994-1995) con el propósito de “examinar y elaborar ideas relativas a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea para las que se prevé una revisión y otras posibles mejoras en un espíritu de democracia y apertura”⁴. La CIG —escuchando parte de las demandas del Grupo⁵— introdujo en el Tratado de

⁴ SADURSKI, W., “Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider”, *Legal Studies Research Paper*, nº10/01, enero de 2010, pp. 4-5.

⁵ Informe del Grupo de Reflexión 1º parte de 5 de diciembre de 1995. Documento SN 520/95 (REFLEX 21). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_es.htm [consultado el 1 de junio de 2023]

Ámsterdam (artículo F.1), la disposición que permitiría sancionar o incluso suspender derechos al Estado miembro que vulnerase los valores mencionados en el artículo 6, siempre que el Consejo, por mayoría cualificada (Artículo F.1, apartado 2), constataste “la existencia de una violación grave y persistente”.

Por consiguiente, ante esta primera redacción nos encontramos ante un mecanismo sancionador por naturaleza.

El siguiente proceso de adaptación del artículo 7 TUE, se puede explicar en la CIG 2000 y el consiguiente Tratado de Niza producido a raíz de la imposibilidad práctica de aplicar el artículo, como sucedió en el caso de Austria, por falta de vulneración de sus obligaciones respecto a los valores comunes europeos⁶. Se introdujo un mecanismo —suavizando el tono del artículo 7 TUE— preventivo y de supervisión, basado en la “existencia de un riesgo claro de violación grave”. Con esta nueva medida precautoria, se introducía un mecanismo más laxo, tratando de evitar la confrontación con el miembro afectado, es el ya mencionado mecanismo preventivo.

Más tarde, con la llamada Constitución Europea, apenas se tocó la redacción del artículo I-59 del Tratado Constitucional —no ratificado—, tan solo adaptó conceptos nuevos.

Avanzando en el tiempo, en diciembre de 2007, el Tratado de Lisboa mantuvo los procedimientos —sancionador y preventivo— conseguidos por las anteriores reformas, con pequeñas adaptaciones formales.

Hasta ahora hemos visto las diferentes redacciones, consecuencia de la adaptación a la práctica del artículo, pero ahora es importante fijar su contenido,

⁶ A raíz de las elecciones legislativas austriacas celebradas el 31 de diciembre de 1999 y la consiguiente celebración de conversaciones para la formación de un gobierno de coalición entre el Partido abreviado (ÖVP) de ideología conservadora y el Partido de la Libertad (FPÖ) considerado de extrema derecha, la Unión Europea, bajo la presidencia portuguesa, promulgó el 31 de enero de 2000, y después de consultar a los catorce Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados miembros, una declaración por la cual se advertía de posibles sanciones a Austria en forma de sanciones bilaterales si el FPÖ entraba a formar parte del Gobierno, como así sucedió. El 4 de febrero aprobaron las sanciones, catorce Estados miembros (llamada UE-14), suspendiendo las relaciones diplomáticas. No se podía ciertamente de una "violación grave y persistente" de los valores fundamentales, derivando en la imposibilidad de aplicar el artículo 7. Para ampliar información véase CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Los mecanismos de protección del Estado de Derecho en la Unión Europea”. En *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la declaración Schuman (1950-2020)*, Coordinador Belén Miranda Escolar y Begoña Vidal Fernández., Universidad de Valladolid, 2020, pp. 321-344.

el cual nos servirá de guía interpretativa para realizar un juicio sobre la adecuación del Reglamento de condicionalidad en apartados siguientes. En primer lugar, se trata de un precepto de alcance general y horizontal cuyo contenido engloba tanto a las áreas de competencia exclusiva y compartida de la Unión Europea como a las materias que son de competencia exclusiva de los Estados miembros.

En segundo lugar, en cuanto se refiere a su aplicación, es una disposición de carácter excepcional y especial, la razón es que solo se aplica en casos específicos de violación grave y persistente de los valores fundamentales de la Unión. Después de todo, su aplicación tiene como objetivo proteger dichos valores y garantizar la confianza y lealtad entre los Estados miembros.

Finalmente, el control de los actos que se realizan en aplicación del artículo 7 TUE queda establecido en el artículo 269 TFUE, en cuanto otorga al Tribunal de Justicia la competencia para controlar únicamente la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo con motivo de dicho artículo. No puede el Tribunal entrar a interpretar cuestiones de fondo, tan solo aspectos procedimentales. Parece perfectamente claro que responde a su naturaleza intergubernamental y política.

2.2 Marco de la Comisión para reforzar el Estado de Derecho.

En cuanto al segundo mecanismo de protección, surgió como respuesta a la complejidad de aplicación del artículo 7 TUE y actúa como instrumento complementario de éste. Las diferentes oleadas de vulneración de derechos vividas desde la crisis de 2008 hicieron que el Parlamento Europeo mostrara su preocupación por el Estado de Derecho. Así, el 14 de marzo de 2014 se adopta un nuevo Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho. Este nuevo procedimiento —de *soft law*— conocido como “alerta temprana” actuaría con anterioridad al artículo 7 TUE. El mecanismo consistiría en supervisar la actuación de un Estado miembro, y si este ofrece indicios claros de “*deficiencia sistemática*” del Estado de Derecho, se abrirá un dialogo que derivará en una recomendación.

En cuanto a su contenido material no escapa, al igual que el artículo 7 TUE, de críticas, tanto en su contenido formal como material. Las

recomendaciones que dicta la Comisión en el marco de este procedimiento tienen carácter no vinculante, no por ello evita que tengan otros efectos, como pudieran ser los políticos. Analizar el proceso evolutivo que han seguido los mecanismos de protección del Estado de Derecho, puede parecer que poco o nada se puede hacer en el marco jurídico actual, pero autores como Closa o Kochenov, expresan su punto de vista sobre los instrumentos al alcance de las instituciones de la Unión para frenar las vulneraciones de los valores fundamentales. Según ellos son “demasiado tóxicos” para ser utilizados (*too toxic to be used*)⁷.

Lo dicho nos lleva a decir que el desarrollo de los instrumentos, en vez de ponerse en práctica y evolucionar hacia la efectividad, han ido hacia la cautela, con respuestas basadas en el camino de la diplomacia y la no confrontación⁸. El intento de las instituciones europeas por conseguir una maquinaria que supiese dar respuesta a los intentos de los diferentes Estados miembros a la vulneración de derechos ha ido en la dirección de la suavización de los mecanismos, optando por la no confrontación y la repercusión política. Y es una realidad indiscutible entre las instituciones de la Unión el alcance limitado de los mencionados instrumentos.

Atengámonos ahora en el año 2020, cuando el Parlamento Europeo advertía: “Considera que lo sucedido últimamente en las audiencias celebradas al amparo del artículo 7, apartado 1, del TUE vuelve a poner de relieve la urgente necesidad de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, como ha propuesto el Parlamento, que tomaría la forma de un acuerdo interinstitucional consistente en un examen anual independiente, basado en pruebas y no discriminatorio que evaluaría, por el mismo rasero, el cumplimiento de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE por parte de todos los Estados miembros de la Unión, incluiría recomendaciones específicas por país e iría seguido de un debate

⁷ Closa, C., Kochenov, D. and Weiler, J. H. (2014), “Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union”. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2014/25, Disponible en: SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2404260>>

⁸ SADURSKI W. “Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal to a Governmental Enabler”, *Hague Journal on the Rule Law*, vol. 11, nº 1, 2019, pp. 63-84.

interparlamentario y un ciclo político permanente entre las instituciones de la Unión sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales”⁹.

Me gustaría dejar claro que los procedimientos vistos hasta el momento no pueden considerarse pequeños pasos en un mismo proceso cronológico. En este contexto, es preciso remarcar las diferencias procedimentales, que sitúan a cada proceso como independiente, con diferentes procesos de desarrollo y resultado. De ello resulta necesario admitir que no forman parte de un mismo procedimiento como podría parecer a primera vista.

⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría. Procedimiento 2020/2513 (RSP).

3 Mecanismo de condicionalidad: Reglamento 2020/2092

Tal vez, no es descuidado comenzar citando el enunciado no poco conocido que afirma que la Unión se construye yendo de crisis en crisis. La última década ha propiciado crisis en el seno de la UE, la crisis financiera de 2008, la crisis migratoria de 2014, la pandemia de 2020 y actualmente la Guerra de Ucrania, pero no menos importante fue la crisis del Estado de Derecho que arranca en 2015 con el “Dilema de Copenhague” y continúa hoy en día, la cual centrará el objeto de estudio de este trabajo¹⁰.

La pertenencia a la Unión ha evolucionado desde su concepto de cooperación económica (Comunidad económica) entre países, con el fin de progresar económicamente hasta la Unión de Derecho, concibiendo a la UE como expresa el artículo 2 TUE: “El fundamento último de la Unión o razón de ser del sistema de integración es la existencia de unos valores comunes a la Unión y a sus Estados miembros; esos valores supremos son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, Estado de Derecho y respeto a los DDHH, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías”. Esto implica, entre otras cosas, recibir beneficios financieros, pero supeditando dichos beneficios al cumplimiento de los valores europeos. La historia reciente demuestra que algunos Estados miembros reciben con los brazos abiertos los beneficios financieros procedentes de la Unión, mientras que el compromiso con los valores europeos apenas se refleja.

3.1 La condicionalidad como herramienta para salvaguardar derechos.

Dado que los instrumentos desarrollados por las instituciones de la Unión hasta ahora vistos no han demostrado su eficacia frente a las constantes violaciones de los valores europeos, la interrupción de fondos procedentes de la UE a los Estados miembros que amenazan los valores que sustentan los fundamentos de la Unión, se ha presentado como la forma que podría resolver esta cuestión.

La condicionalidad, como herramienta geopolítica de garantías, no es una novedad. El sistema estadounidense lo ha utilizado eficazmente desde la década

¹⁰ Con esta expresión se identifica la contraposición descrita por la exigencia de los criterios de Copenhague de 1993 (*supra* nota 2).

de 1940 para fomentar el cumplimiento de cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho¹¹. Asimismo, el Fondo Monetario Internacional (FIM) otorga préstamos sujetos a condiciones de política o incluso como herramienta de gobernanza en los sistemas federales, para promover objetivos políticos, específicos a nivel estatal y local¹².

De acuerdo con el profesor Forcada la “condicionalidad se identifica pura y simplemente con la voluntad de un Estado u organización internacional de condicionar la ayuda prestada a un país determinado a la adopción por éste de una política determinada”¹³. Aproximando el concepto al objeto de estudio, la condicionalidad es una herramienta consolidada de gobernanza de la UE. Representa, en esencia, que todo el gasto de la Unión cumpla con una serie de normas políticas de la Unión sujetas a la retirada de fondos en caso de incumplimiento.

Cuando se utiliza la condicionalidad, ya sea en el plano interno o externo de la Unión, el objetivo es cambiar el comportamiento de los beneficiarios hacia las prioridades políticas de la UE, centrados en el campo de los Derechos Humanos y los principios democráticos, por tanto, actúa como herramienta de gobernanza interna y unilateral. Las diferentes posturas doctrinales han expresado las ventajas e inconvenientes de aplicar una política de condicionalidad.

Los defensores de la condicionalidad han argumentado entre otros beneficios los siguientes¹⁴:

(1) La condicionalidad ayuda al nivel superior de gobierno a ejercer su derecho y guiar la política hacia sus intereses. Esto implica que el gobierno

¹¹ VIŢĂ V. (2008). “Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy”. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

Disponible en:

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)617498](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)617498)

¹² MOURMOURAS, A. & WOLFGANG, M. “La condicionalidad del FMI: Un enfoque basado en la teoría de la política con grupos de interés”. *Información comercial española (ICE)*, nº 827, 2005, pp. 83–92.

¹³ FORCADA BARONA, I., *El condicionamiento político y económico de la Ayuda Oficial al Desarrollo (The Political and Economic Conditionality of Development Assistance)*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1996, p. 127.

¹⁴ Así se expresa la Comisión Europea, véase VIŢĂ V., *op. cit.*, p. 17.

superior puede influir en las políticas implementadas por el gobierno de nivel inferior y asegurarse de que se alineen con los objetivos y prioridades establecidos a nivel superior.

(2) La condicionalidad promueve una cooperación más estrecha entre el gobierno superior y el gobierno de nivel inferior, lo que a su vez fomenta la cooperación en políticas esenciales a múltiples niveles. Esto puede llevar a una gobernanza innovadora y a una mayor eficacia en la implementación de políticas.

(3) La condicionalidad puede garantizar la uniformidad y aplicación coherente de las normas en el conjunto de los Estados miembros. Esto se conoce como el principio de "nadar o hundirse juntos", donde todos los países miembros deben cumplir con ciertos estándares y normas comunes para mantener la cohesión y el buen funcionamiento de la Unión.

Por otro lado, los detractores de la condicionalidad plantean varios argumentos en su contra, incluyendo:

(1) La condicionalidad puede ser invasiva en las competencias del país receptor de los fondos. Esto implica que el gobierno nacional puede sentir que se le imponen ciertas condiciones y que se limita su capacidad para tomar decisiones autónomas en asuntos internos.

(2) La condicionalidad puede afectar la calidad y transparencia del proceso de toma de decisiones a nivel nacional. Al estar sujeto a ciertas condiciones impuestas desde el exterior, el país receptor puede enfrentar presiones políticas y dificultades para llevar a cabo un proceso de toma de decisiones objetivo y transparente.

(3) Los efectos de la condicionalidad pueden recaer en última instancia en los individuos que no son los actores principales en el proceso. Esto implica que las medidas condicionales pueden tener impactos negativos en la población en general, especialmente si no se implementan de manera justa y equitativa.

En la UE, la inserción de la cláusula de condicionalidad política ha sido constante desde sus inicios. La proyección de afianzar a la Unión como comunidad de valores, a través de la exigencia del respeto de la democracia y de los Derechos Humanos, ha estado presente tanto el plano interno como externo de la Unión, en su relación con terceros países mediante la cooperación internacional. La cláusula de condicionalidad practicada hacia el exterior tuvo sus

primeras apariciones en el Convenio de Lomé I, a pesar de la ausencia de referencias en los acuerdos al respeto de los Derechos Humanos como condición de las ayudas, la existencia de violaciones graves en algunos de los Estados firmantes dio lugar a reacciones basadas en la suspensión de ayudas. Podemos observar como la dirección seguida en aquellos tiempos fue la de un enfoque positivo de la condicionalidad, basada en fomentar y dar un trato más favorable aquellos países respetuosos con los Derechos Humanos, en vez castigar a los países violadores de Derechos¹⁵.

La continua proyección del respeto a los Derechos Humanos y a la democracia en la política exterior de la Unión tuvo su confirmación en el IV Convenio de Lomé de diciembre de 1989, donde se comenzaron a dar pasos importantes, como la inclusión de los Derechos Fundamentales en los acuerdos. En el Convenio, los doce países de la CE adquieren el compromiso de favorecer el desarrollo de sesenta países subdesarrollados de África, el Caribe y el Pacífico. Este ha sido y es uno de los pasos más importantes que ha permitido iniciar la consolidación de instrumentos que permiten garantizar los derechos humanos y la implantación de la democracia en sus relaciones comerciales. Bajo esta tesitura, la *praxis* llevada a cabo por el seno de la Unión en la cooperación internacional sirvió para darse cuenta de la importancia de la condicionalidad como instrumento para el perfeccionamiento institucional¹⁶.

Lo cierto es que la condicionalidad como método de salvaguarda de los valores dentro de la Unión no tiene la misma dirección. Si bien, en el plano exterior muestra un enfoque político, como garante de Derechos Humanos, en el plano interno la condicionalidad adquiere un enfoque económico.

La condicionalidad en el interior de la UE tiene sus primeras apariciones en 1989, en el discurso de Jacques Delors (presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995), que preveía que los futuros recursos financieros se concederían en “condiciones que inciten a los beneficiarios e intensifiquen sus

¹⁵ ÚBEDA DE TORRES, A. (2009) “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la UE”, *Revista de derecho comunitario europeo*, núm. 32, Madrid, p. 58. <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27418amayaubedadetorresrdce32.pdf>>

¹⁶ NIETO FERNÁNDEZ, I. *op. cit.*, p. 8.

esfuerzos de ajuste económico”¹⁷. La Política de Cohesión marcada por la Unión ha tenido muy presente la condicionalidad económica en su hoja de ruta.

El primero de ellos, la Condicionalidad Macroeconómica, con dos etapas diferenciadas, la primera de 1994-2013 y la segunda 2014-2020. En la primera de ellas, aplicada *ex ante* (las condiciones deben cumplirse antes de desembolsar los fondos de la UE) a los beneficiarios del Fondo de Cohesión (España, Portugal, Irlanda y Grecia) que preveía para estos Estados *juniors* condiciones macroeconómicas a cumplir, convergentes con la Estrategia de Estabilidad y Crecimiento de 1997. En 2014 se amplió a todos los fondos estructurales y de inversión.

La condicionalidad macroeconómica se aplica también durante el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, al igual que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MPR). En caso de constatación de una vulneración de un derecho la Comisión presentará una propuesta al Consejo para suspender la totalidad o parte de los compromisos o pagos de uno o varios de los programas de un Estado miembro¹⁸.

El segundo, tuvo lugar en el periodo de 2000 a 2013, mediante la Condicionalidad infringida. La condicionalidad en esta etapa exigía que todo el gasto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE) cumpliera con la legislación aplicable de la UE y permitía a la Comisión rechazar cualquier pago si éste estuviese motivado. La condicionalidad adquirió firmeza en el caso *Italy v. Commission*¹⁹, cuando el TJUE dio la razón a la Comisión, argumentando que existía un “vínculo suficientemente directo” entre la medida financiera adoptada y la sanción aplicada. Si bien, en este caso las disposiciones comunes versan sobre la condicionalidad climática o medioambiental.

¹⁷ DELORS, J. (1989) Report on economic and monetary Union in the European Community. Abril de 1989, (también llamado *the Delors Plan or Report*), *Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, p. 19.

¹⁸ Considerando 25, artículos 96 y 97 del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Marco Financiero 2021-2027.

¹⁹ Vid., sentencia del Tribunal General, 19 de abril de 2013, República Italiana vs Comisión Europea, asuntos acumulados T-99/09 y T-308/09, ECLI:EU:T:2013:200.

En el año 2017 quien fuera presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, pronunció en su discurso sobre el Estado de la Unión las siguientes palabras: “En la Unión Europea, el Estado de Derecho no es una opción. Es un imperativo.”²⁰ Finalmente, la novedosa introducción en mayo de 2018 de una propuesta de condicionalidad del Estado de Derecho o *Rule of law conditionality*, como requisito autónomo y transversal aplicable a todo el gasto presupuestario de la UE, incluida la política de cohesión.

Tras más de dos años de negociaciones, se presenta en diciembre de 2020 el Reglamento 2020/2092 que instaura el régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión²¹.

3.2 Génesis y debate político del Reglamento.

El Reglamento 2020/2092 aprobado el 16 de diciembre de 2020 por el Parlamento y Consejo de la Unión Europea, con vigencia desde el 11 de enero de 2021, mediante procedimiento legislativo ordinario, instaura el mecanismo de condicionalidad presupuestaria del Estado de Derecho.

La génesis del Reglamento arranca de los acontecimientos vividos en algunos Estados miembros acerca del fracaso de los mecanismos de control anteriores y de la inobservancia del Estado de Derecho, que constituye, como ya hemos mencionado con anterioridad, la base implícita de su identidad y su consiguiente riesgo para los valores fundamentales. La búsqueda de un instrumento de control de este tipo se remonta años atrás, cuando personalidades como el presidente de la Comisión Europea, J.M Durão Barroso, en septiembre de 2012, en su discurso anual sobre el Estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, declaró: “Necesitamos un conjunto de instrumentos mejor

²⁰ Discurso sobre el Estado de la Unión (2017) del presidente Jean-Claude Juncker. [En línea]. Disponible en la web oficial de la UE: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165> (consultada el 1 de junio de 2023)

²¹ Reglamento (UE) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (en adelante Reglamento 2020/2092), n.o 433 /2020 (DO L 433I de 22.12.2020, pp. 1–10).

desarrollados, no solo la alternativa entre la mano suave de la persuasión política y el botón nuclear del artículo 7 del TUE”²².

Comienza a surgir la idea, entre las instituciones de la Unión, de un nuevo método, al margen del artículo 7 TUE, que garantice el cumplimiento del Estado de Derecho. Tradicionalmente, aquellos países que reciben menos ayudas de las que prestan a los fondos de la Unión denominados “Contribuyentes netos” son los que han demandado mayor condicionalidad del presupuesto. Por el contrario, los países que más se benefician –entre ellos Polonia y Hungría– de los fondos respecto a lo que ellos aportan al presupuesto de la Unión, denominados “beneficiarios netos”, los cuales rechazan esta medida.

Finalmente, en mayo de 2018, la Comisión presentó la propuesta de Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneraciones generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, como parte del paquete legislativo de las nuevas perspectivas financieras plurianuales²³. La Comisión señaló en la exposición de motivos de la propuesta: “teniendo en cuenta la conexión entre el respeto del Estado de Derecho y la confianza mutua y la solidaridad financiera entre los Estados miembros de la Unión Europea, y el hecho de que los mecanismos de control no pueden ser eficaces si no los sustenta una aplicación efectiva de los sistemas de control administrativo y jurídico y de las oportunas vías de reparación en caso de irregularidad, las obligaciones existentes de garantizar sistemas de control efectivos deben complementarse con medidas que garanticen el respeto del Estado de Derecho.” A lo que añadió a continuación: “Con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión frente al riesgo de pérdidas financieras ocasionado por las deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en un

²² Discurso sobre el Estado de la Unión, sesión plenaria del Parlamento Europeo/Estrasburgo (septiembre, 2012), del Presidente de la Comisión Europea José Manuel Durão Barroso. [En línea]. Disponible en la web oficial de la UE: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_12_596> (consultada el 12 de junio de 2023).

²³ La Comisión presentó el 14 de febrero de 2018 una comunicación al PE, CE y Consejo, sobre “Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020” cuyo principal mensaje era: “la Unión es una comunidad de Derecho en cuyos valores radica el fundamento mismo de su existencia”. Vid., Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo, Bruselas, COM (2018) 98 final.

Estado miembro, debe otorgarse a la Unión Europea la posibilidad de adoptar las medidas apropiadas en tales casos”²⁴.

El Tribunal de Cuentas, en su informe de 2018, observó que el mecanismo de condicionalidad es más específico en su objetivo, alcance y espectro de medidas que los derivados del artículo 7 TUE. El Tribunal de Cuentas examinó la propuesta y aprobó la iniciativa, no obstante, esta misma institución advirtió sobre carencias o riesgos jurídicos que podían ser (y fueron) objeto de numerosas controversias. Recomendó –entre otras muchas– que los órganos legislativos establecieran criterios claros y específicos para definir lo que constituye una deficiencia generalizada del Estado de Derecho que suponga un riesgo para la buena gestión financiera (véase recomendación 1) e informó de la existencia de una amplia facultad de apreciación otorgada a la Comisión en la propuesta²⁵.

Comenzaban a ser visibles las deficiencias de la propuesta sobre determinados conceptos ambiguos, su verdadera naturaleza y objetivo. Serían estas las cuestiones fundamentales en el debate legislativo y sobre la que Hungría y Polonia se apoyaron en la redacción de sus recursos de anulación, que serán analizados con detenimiento posteriormente.

Después del debate técnico, el Reglamento pasó al campo de la política en el Consejo Europeo extraordinario de febrero de 2020. El Consejo Europeo recordemos que, si bien no ejerce función legislativa alguna, es el encargado de dar “a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo” y definir “sus orientaciones y prioridades políticas generales” (Artículo 15.1 del TUE).

El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, propuso en aquella época que las medidas en contra de un Estado miembro, en caso de violación del Estado de Derecho y los intereses financieros, deben ser tomadas por mayoría cualificada en el Consejo y no por mayoría cualificada inversa. El

²⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, 2 de mayo de 2018. Bruselas. 2018/0136 (COD).

²⁵ Dictamen del Tribunal de Cuentas, de 2 de mayo de 2018, (en adelante Dictamen del Tribunal de Cuentas), sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo [con arreglo al artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE] sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros (DOC 291 de 17.9.2018).

Consejo Europeo extraordinario del 17 al 21 de julio de 2020 (el segundo más largo de la historia) apenas trata el tema del Estado de Derecho. Tan solo se limitó a indicar: “la Comisión propondrá, en caso de incumplimiento, medidas que adoptará el Consejo por mayoría cualificada. El Consejo Europeo volverá a tratar el asunto sin demora”²⁶.

No obstante, Consejo y Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo legislativo el 5 de noviembre de 2020, pero quedó presente la postura que algunos países miembros tenían sobre el Reglamento. En concreto, Hungría y Polonia se opusieron al acuerdo, amenazando con vetar la decisión sobre los recursos propios y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y los fondos *Next Gen*.

En respuesta a las demandas de estos Estados, el Consejo Europeo, en diciembre de ese mismo año, elaboró las Conclusiones sobre el Reglamento que, pese a no ser vinculantes, supusieron un punto de inflexión en el proyecto legislativo²⁷. El Consejo Europeo propuso reformar varios conceptos relativos al alcance y aplicación del Reglamento, en sintonía con los países que habían mostrado su disconformidad.

Una primera apreciación del Consejo Europeo, y tal vez la de más relevancia, supuso la manifestación de aplazar el mecanismo de respuesta ante la violación de los valores del artículo 2 TUE. Afirma el Consejo en esas mismas conclusiones de diciembre: “En caso de que se interponga un recurso de anulación en relación con el Reglamento, las directrices se finalizarían tras la sentencia del Tribunal de Justicia a fin de incorporar todo elemento pertinente derivado de dicha sentencia”²⁸. El recurso de anulación, por parte de Polonia y Hungría, era algo obvio que se produciría, por esta razón la posición adoptada por el Consejo Europeo hace que se limiten los efectos del Reglamento en el tiempo. No adoptar el mecanismo hasta que el Tribunal concluya sobre él.

²⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 (EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4). Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>>.

²⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2022. EUCO 22/20, CO EUR 17, CONCL 8, epígrafe I.

²⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2022, *op. cit.*, párr. 2. c).

Además, se añade un adicional aplazamiento, que concluye con la obligación a la Comisión de elaborar unas “directrices”, “en estrecha concertación con los Estados miembros”, que dejen claro cómo se utilizará el mecanismo después de la pronunciación del TJUE. Con esto se “obliga” a la Comisión a otro diálogo de entendimiento para la aplicación del mecanismo, no se añade, ninguna base jurídica ni justificación que lo haga legítimo, pues no se menciona en el Reglamento.

Segunda, otra problemática añadida por el Consejo Europeo se corresponde al afirmar que “Los factores desencadenantes establecidos en el Reglamento deberán entenderse y aplicarse como una lista cerrada de elementos homogéneos, y no estar abiertos a factores o acontecimientos de diferente naturaleza (punto f)”. Choca frontalmente con la letra h) del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento, al dejar la puerta abierta a “otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión”. Lo que hace el Consejo es tildar de lista cerrada las conductas descritas por el artículo 4.

Tercera, el punto 2 letra j), en relación con el considerando 26 del Reglamento, pretendía introducir un proceso formal que implicase al Consejo Europeo. Esta propuesta que recibió el nombre de “freno de emergencia” o “bucle Orban” consistía en permitir al Estado miembro afectado por las medidas del Reglamento trasladar una solicitud al Consejo Europeo para que esta lo incluya en el orden del día para su revisión y decisión, no obstante, el Parlamento tumbó esta conclusión al considerar una injerencia de las competencias de la Comisión. Dicho procedimiento, de carácter excepcional, recogido en el considerando 26 no es vinculante para la Comisión en la medida que un preámbulo de un acto de la Unión no puede invocarse ni para invalidar las propias disposiciones del Reglamento impugnado ni para interpretarlas en un sentido contrario a su literalidad²⁹.

²⁹ Vid., sentencia TJUE de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apdo. 191 (en adelante Sentencia Hungría/ Parlamento y Consejo). Véase igualmente sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck* y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apdo. 76 y jurisprudencia citada.

Cuarta, la declaración del carácter subsidiario del mecanismo. Su aplicación solo tendrá lugar en caso de que los demás procedimientos previstos en el Derecho de la Unión no permitan proteger el presupuesto de manera más eficaz.

Del examen anterior se puede observar como el supuestamente independiente guardián de los Tratados, con estas conclusiones, pretende desvirtuar el Reglamento, primero al introducir modificaciones de *facto* sin utilizar el procedimiento adecuado y por otro, dando instrucciones a la Comisión para suspender (ilegalmente) la aplicación del Reglamento hasta que el Tribunal dictamine si es acorde a la legislación, vulnerando la independencia de la Comisión.

3.3 Fundamentación jurídica

La influencias políticas vertidas sobre el Reglamento no pueden despistarnos para comprender realmente la base jurídica que recoge el Reglamento. De resultar adecuado su carácter normativo, el cual se analizará en apartados siguientes, debiera desaparecer cualquier atisbo que gire sobre él.

El Reglamento se encuentra fundamentado en el artículo 317 TFUE, según señala el considerando séptimo del Reglamento, en cuanto afirma que “Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera” y artículo 322.1, a) TFUE, que permite al Parlamento y al Consejo adoptar mediante Reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y tras consultar al Tribunal de Cuentas, “las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto”.

De acuerdo con la exposición de motivos del Reglamento, el mismo adquiere como finalidad la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho por parte de algún Estado miembro, indicando que “los intereses financieros de la Unión se han de proteger de conformidad con los principios generales asentados en los Tratados, en particular los valores establecidos en el artículo 2 del TUE.” (considerando 2 del Reglamento).

Tal vez, las palabras de la presidenta Úrsula Von der Layen ayuden a entender el porqué de esta condicionalidad cuando dijo: “Señorías, el presupuesto europeo es el futuro de nuestra Unión expresado en números. Por ello, debemos protegerlo. Hemos de velar por que cada euro y cada céntimo se destinen al fin que les corresponde y se gasten con arreglo a los principios del Estado de Derecho”³⁰.

La relevancia del mecanismo se traduce en su fundamentación, consistente en basar la vulneración del Estado de Derecho y la gestión presupuestaria como una relación directa, es decir, dos acciones con un nexo de unión directa entre una deficiencia comprobada y la utilización de los fondos en cuestión. Supone una novedad a los mecanismos anteriores, el TJUE en jurisprudencia de 2001 dijo: “la Comisión tiene la obligación de aplicar una corrección financiera si los gastos cuya financiación se solicita no fueron efectuados con arreglo a las normas comunitarias”³¹.

Si bien la base sobre la que se asienta el Reglamento no escapa del debate jurídico. Entre los argumentos que esgrimen Polonia y Hungría en su recurso de anulación —y que serán objeto de estudio en apartados siguientes— se centran en uno en concreto, en esclarecer si la propuesta es compatible con el artículo 7 del TUE o en palabras de Alberto de Gregorio Merino, en descubrir si “no es más que una pantalla tras la que se esconde el verdadero propósito de controlar el respeto del valor del Estado de Derecho por medio de un procedimiento de aplicación menos exigente en términos de voto en el Consejo que aquél establecido en el art. 7 TUE”³². Y es que, como esgrimen estos Estados, el artículo 7 TUE sería el único instrumento que los Tratados establecen para verificar el respeto de los valores consagrados en el artículo 2 TUE.

³⁰ Discurso sobre el Estado de la Unión pronunciado por Úrsula von der Leyen, 15 de septiembre de 2021. [En línea]. Disponible en la web oficial de la UE: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_21_4701> (consultado el 3 de junio de 2023)

³¹ Sentencia de 11 de enero de 2001, República Helénica/Comisión, C- 247/98, ECLI:EU:C:2001:4, apdo. 14.

³² GREGORIO MERINO, A. “El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 71, 11-26, 2022, pp. 18. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.71.01>.

Entre otros de los argumentos sobre los que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado cabe mencionar primero, si la base jurídica propuesta para la adopción del acto, a saber, el artículo 322.1.a) TFUE, es adecuada. Y segundo, si el procedimiento de adopción de medidas al amparo del mecanismo que se propone (competencia de ejecución del Consejo mediante mayoría cualificada inversa) es jurídicamente viable.

El legislador adelantó en su día, haciéndose valer de jurisprudencia TJUE que, si la relación entre el procedimiento establecido en el artículo 258 TFUE y el seguido en el Reglamento de condicionalidad “son independientes uno de otro, dado que persiguen fines distintos y se rigen por normas diferentes”, es perfectamente válida su aplicación³³. El cambio introducido por el nuevo Reglamento no vincula las condiciones necesarias para su aplicación al objetivo para cuya consecución se proporciona la financiación. En la medida en que la vulneración del Estado de Derecho es condición *sine qua non* para activar el mecanismo de condicionalidad, hace romper con el presupuesto establecido hasta el momento por el Tribunal de Justicia, tratándose de dos procedimientos distintos e independientes, con normas diferentes y objetivos distintos.

Se basa sobre la idea de que solo el respeto a los valores de la Unión puede garantizar la buena gestión financiera del presupuesto de la UE, y esto solo se consigue si las autoridades públicas responsables de cada Estado actúan conforme a dichos valores³⁴. Además, vincula el respeto al Estado de Derecho no solo como garantía esencial para los ciudadanos, sino dentro un marco jurídico e institucional sólido, que hace prosperar las iniciativas empresariales, la innovación, la inversión, la cohesión económica, social y territorial y el correcto funcionamiento del mercado interior.

Estas cuestiones serán resueltas por el Tribunal de Justicia y se someterán a desarrollo en apartados siguientes después de comprender el contenido y alcance del mecanismo.

³³ Vid., auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, asunto *An Taisce/Comisión*, C-325/94 P, ECLI:EU:C:1996:293, apdo. 25.

³⁴ Así lo explica el legislador en cuanto afirma en los considerandos 8 a 10 del Reglamento, que solo en el caso de que las autoridades públicas de un Estado miembro actúen conforme a Derecho, garantizando la independencia e imparcialidad de los jueces, se puede garantizar la buena gestión financiera.

3.4 Contenido del mecanismo.

3.4.1 Aspectos materiales.

a) Objeto del Reglamento.

El objeto del Reglamento es establecer las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros (Artículo 1 del Reglamento). Se articula la protección de los recursos financieros de la Unión, en caso de que un Estado miembro atente contra el Estado de Derecho, condición sin la cual el Reglamento no opera. La protección al Estado de Derecho opera como una condicionalidad *ex ante*, siempre que los Estados miembros ejecuten el presupuesto de la Unión, el respeto al Estado de Derecho es una condición previa esencial para cumplir el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 TFUE.

El alcance del Reglamento no se extiende, como cabría esperar, a todas las disposiciones del artículo 2 TUE. Su contenido está acotado a la esfera del Estado de Derecho en un sentido estricto del concepto, ya que en un sentido amplio se trataría de una expresión que resultaría válida para todas las posibles configuraciones de un Estado. Curiosamente, el legislador ha querido dejar claro que se entiende por Estado de Derecho. En el contexto de la Unión, no cualquier configuración jurídica de un Estado miembro es aceptada como Estado de Derecho. El ordenamiento jurídico y el ejercicio del poder político deben tener determinadas características. Ya en marzo de 2011 la Comisión de Venecia sobre el Estado de Derecho se encargó, tras examinar diferentes conceptos de *Rule of law*, de concluir los elementos que definen un Estado de Derecho y estos son: la existencia de leyes conocidas por todos, la certeza jurídica, la prohibición de la arbitrariedad, el acceso a la justicia impartida por tribunales imparciales, lo que incluye la revisión judicial de las decisiones administrativas, el respeto a los derechos humanos y la no discriminación e igualdad ante la ley.

La jurisprudencia del TJUE ha recogido determinados principios que identifican el Estado de Derecho, sin embargo, no acaban aquí las posibilidades

de ampliar el concepto hacia nuevos principios³⁵. En el propio Reglamento se introduce la concepción acuñada por el Tribunal de Luxemburgo, el concepto se recoge explícitamente en la letra a) del artículo 2, el cual dice: “comprende los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley.” A este respecto, el legislador toma en base la lista de criterios de verificación del Estado de Derecho adoptada por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho en su centésimo sexta sesión plenaria, en Venecia, 11 y 12 de marzo de 2016.

Mediante esa definición normativa el legislador ha puesto el foco del concepto sobre los restantes valores que integran la Unión, haciendo completamente operativo la noción de Estado de Derecho. Aunque no existe una jerarquía entre los valores de la Unión, el Reglamento plasma como el Estado de Derecho esta intrínsecamente vinculado al respeto de la democracia y de los Derechos Fundamentales e incluso se podría afirmar que tiene como elemento nuclear el sometimiento a ley por parte de los poderes públicos. La remisión al Estado de Derecho no es baladí, pues en la propia definición, por naturaleza, se incluyen o impregnan el resto de los Derechos Fundamentales. Por ende, el Estado de Derecho está incluido entre los valores fundamentales del artículo 2 TUE, los cuales señala el precepto “son valores comunes a los Estados miembros”. La pertenencia a la Unión cumpliendo el Estado de Derecho exige además de una razón profunda de carácter esencial en la construcción de la Unión de Derecho, una razón derivada de la primera, la cooperación entre los Estados miembros para la cual se hace necesaria la confianza mutua entre las autoridades de ambos países. Sin esa confianza el funcionamiento de la UE se resiente de manera grave. Ya en el Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949,

³⁵ *Vid.*, sentencias del Tribunal General (Sala Novena ampliada) de 15 de septiembre de 2016, asunto T-348/14, *Oleksandr Viktorovych Yanukovych* c. Consejo de la Unión Europea, ECLI:EU:T:2016:508, apdo. 99.

por el que se crea el Consejo de Europa, se establecía la obligación de respetar el Estado de Derecho en el artículo 3, siendo este respeto una condición necesaria para poder acceder.

b) Finalidad.

La naturaleza de la vulneración gira entorno a todos los principios del Estado de Derecho y su relación con la gestión presupuestaria de la Unión, los cuales, si se ven afectados son pertinentes para la aplicación del Reglamento. Las vulneraciones a la que hace referencia el considerando quinceavo de ese mismo Reglamento pueden ser puntuales o sistemáticas, es decir, “vulneraciones generalizadas o debidas a prácticas u omisiones reiteradas por parte de las autoridades públicas, o a medidas generales adoptadas por tales autoridades”. La Comisión, es competente para evaluar tanto acciones como omisiones.

Continuaremos con la exploración del Reglamento, esta vez con su finalidad. Empezaremos pasando revista al artículo 3, que un primer momento parece describir los supuestos de hechos, aparece como una disposición informadora. Tiene el objetivo de facilitar conductas específicas consideradas como meros indicios de vulneración de los principios, pero se trata de una lista meramente indicativa. Tienen una importancia particular, pero no implica que otras violaciones de los principios del Estado de Derecho de naturaleza análoga vayan a considerarse de menor trascendencia. Entre las conductas particulares, a saber:

1) poner en peligro la independencia de los jueces (letra a), presupone que los órganos jurisdiccionales estén en condiciones de ejercer sus funciones con plena autonomía, sin sometimiento de ningún tipo. Esta es una condición necesaria que opera como garantía mínima frente a decisiones ilícitas y arbitrarias de las autoridades públicas y que como se cita el apartado décimo del Reglamento: “podrían perjudicar a los intereses financieros de la Unión”.

2) no impedir, corregir o sancionar decisiones arbitrarias o ilícitas por parte de las autoridades públicas, incluidas las autoridades policiales, retener recursos financieros y humanos que afecten a su buen funcionamiento, o no garantizar la ausencia de conflictos de interés (letra b) y;

3) limitar la disponibilidad y eficacia de las vías de recurso judicial, a través, entre otros medios, de normas procesales restrictivas y de la no ejecución de las resoluciones judiciales, o limitar la investigación, la persecución o sanción efectivos de las infracciones del Derecho (letra c).

En este sentido, los meros indicios suponen una degradación del supuesto de hecho, la cual se puede agravar si la carga de la prueba en materia de correcciones financieras fuese aplicable, según la cual la Comisión no debe acreditar exhaustivamente el riesgo para el fondo, sino las dudas fundadas y razonables relativas a la infracción y los indicios que hacen probable el menoscabo financiero. A continuación, se le daría al Estado miembro afectado por la medida el *onus probandi* de que no existió infracción³⁶.

c) *Contenido.*

El artículo 4.1 hace referencia a la adopción de medidas adecuadas cuando se produzca la vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro y ésta “afecte o amenace con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo”. El *quid* de la cuestión reside en “de un modo suficientemente directo” o como ha citado la jurisprudencia “*lien suffisamment direct*”, aludiendo al impacto que la violación del Estado de Derecho tiene sobre la gestión presupuestario. En este sentido, la jurisprudencia del TJUE se ha pronunciado en cierto modo sobre algún hecho semejante sobre la condicionalidad basada en el cumplimiento de normas o *infringment conditionality*. En jurisprudencia ya citada el Tribunal General entendió que bastaba que la Comisión probase una resolución suficientemente directa³⁷.

Comprendamos que, la orientación que el legislador ha dado al concepto de “afectar” es ambiguo, puede consistir en primer lugar, en no cumplir con los principios de buena gestión financiera consagrados en el artículo 317 TFUE y el artículo 30, apartado 1 y 2, del Reglamento financiero, que define buena gestión financiera de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia. En

³⁶ MARTÍN RODRÍGUEZ, PABLO J. *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, colección AEDEUR, Madrid, 2021, p. 132.

³⁷ Véase *supra* nota 19.

suma, este principio de buena gestión financiera no deriva propiamente de disposiciones del Derecho interno, sino del propio Derecho derivado de la Unión Europea.

Por otra parte, afectar puede establecerse en relación con las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que sean perjudiciales para la protección de los intereses financieros de la Unión, consagrada en el artículo 325 TFUE y en el Derecho derivado pertinente. Por intereses financieros se entiende de acuerdo con el artículo 2.1 del Reglamento 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF): “los ingresos, gastos y activos cubiertos por el presupuesto de la Unión Europea, así como los cubiertos, gestionados o supervisados por los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos”.

Dentro de este contexto, el artículo 4.2 del Reglamento contiene una lista indicativa de ocho conductas interrelacionadas con la protección del Estado de Derecho y la gestión de los fondos presupuestarios llevadas a cabo por las autoridades administrativas o judiciales. Enumeran aspectos generales, que pueden resultar imprecisos en cuanto al hecho causante, que serán el presupuesto necesario para iniciar el procedimiento y adoptar las medidas contempladas en el artículo 5 del Reglamento 2020/2092. La vulneración que afecte a los principios del Estado de Derecho por parte de un Estado miembro debe estar al menos, en uno de los ocho elementos enumerados con impacto en la gestión del presupuesto de la UE. Es importante mencionar, que el presupuesto al que se refiere el Reglamento es aplicable a todos los fondos de la UE.

Dichas acciones, pueden presumirse de las actividades de las autoridades a las que hace referencia el artículo 4, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento sobre condicionalidad, en concreto las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión y realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías (observación 18). La letra c) hace referencia al buen funcionamiento de los servicios de investigación y de la fiscalía en relación con la investigación y el ejercicio de la acción penal por fraude, únicamente en la medida en que esté relacionado con vulneraciones del Derecho de la Unión que afecten a la

ejecución del presupuesto de la Unión o a la protección de sus intereses financieros. Contenido similar al que redacta el apartado e), con la prevención y la imposición de sanciones por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales o las autoridades administrativas nacionales.

El apartado d), en lo que respecta al control judicial solamente opera en la medida en que esté relacionado con la actuación de las autoridades a que se refieren las letras a), b) y c).

La letra f), la recuperación de los fondos indebidamente pagados afecta únicamente a fondos procedentes del presupuesto de la Unión, lo que también es el caso para la cooperación con la OLAF y la Fiscalía Europea, mencionada en la letra g). Condición esta última, que posibilita que una cooperación no eficaz o no realizada en tiempo oportuno con la Fiscalía Europea o la OLAF constituye un motivo para actuar con arreglo al Reglamento sobre condicionalidad. La Comisión ha establecido que una falta sistemática de actuaciones de seguimiento a las recomendaciones de la OLAF puede llegar a constituir una actuación de las autoridades públicas que pueda suponer una vulneración de los principios del Estado de Derecho en virtud del Reglamento sobre condicionalidad.

Por último, la letra h), especialmente criticada por su falta de imprecisión, actúa como cláusula de subsidiariedad para el caso en que la conducta del Estado miembro no se prevea en las anteriores, se refiere expresamente a “otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión.” Puede parecer que la Comisión ha dejado la puerta abierta a los criterios necesarios para la activación del mecanismo, optando por un enfoque cualitativo de apreciación de los casos que pueden dar lugar a una mala gestión de los fondos. Adviértase, que dicha cláusula no se concibe en la práctica como abierta o *numerus apertus*. Avanzando en el trabajo veremos cómo el Tribunal se ha encargado de cerrar esta opción.

Las medidas para la protección de los fondos de la Unión (artículo 5 del Reglamento) aparecen diferenciadas según se trate del caso en que la Comisión ejecute el presupuesto en régimen de gestión directa o indirecta y el beneficiario sea una entidad pública, cuyas medidas. Éstas van desde la suspensión de

pagos hasta la prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión (véase letra a, artículo 5.1). Y en caso de que la Comisión ejecute el presupuesto en régimen de gestión compartida con los Estados miembros, se incluyen varias medidas que van desde la suspensión de la aprobación de uno o más programas o su modificación, hasta la suspensión de los compromisos y pagos (véase letra b, artículo 5.1). Del tenor del artículo 5.1 del Reglamento se concluye que las medidas están encaminadas a suspender a futuro la percepción de los fondos, pero no imposibilita que se produzcan sanciones *a posteriori* en el marco de los fondos estructurales y de inversión. Queda por aclarar el artículo 7.3 del Reglamento, cuya redacción contempla la pérdida definitiva de los fondos si la medida se prolonga más de dos años. Como es indicado por algunos autores, supone un claro incentivo para el retorno al respeto del Estado de Derecho y un refuerzo de su efectividad³⁸.

Por último, el artículo 5.2 prevé una cláusula de garantía a la hora de ejecutar el programa o el fondo afectado por la medida para los destinatarios finales o beneficiarios de los programas de gastos financiados con el presupuesto de la Unión. Dichas medidas adoptadas no han de perjudicar a aquellos beneficiarios finales de los fondos. Además, se prevé una medida con doble función, por un lado, como medida informadora para los destinatarios o beneficiarios finales. La Comisión deberá informar a través de un sitio web o portal de internet información a los destinatarios o beneficiarios finales sobre las obligaciones adoptadas con arreglo a las medidas correctoras impuestas por la Comisión. De la cuestión anterior se deriva la problemática de acotar el término de destinatarios o beneficiarios finales, el cual hace necesario que el sujeto, con respecto al que existe una obligación de pago, se encuentre en un fase avanzada de ejecución o reconocimiento de pago del programa o fondo. Resultando imposible concretar los beneficiarios o destinatarios finales si el programa o fondo no se ha materializado o ejecutado.

Por otro lado, como medida informadora para la Comisión, sobre cualquier incumplimiento de esas obligaciones que, en opinión de los destinatarios o beneficiarios finales, les afecte directamente se contempla que los beneficiarios

³⁸ MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J. *op. cit.*, p. 134.

o destinatarios finales afectados podrán formular alegaciones. En ellas deberán exponer entre otras cosas, la base jurídica de su derecho a recibir pagos del Estado miembro, el incumplimiento por parte del Estado miembro de su obligación de pagar con arreglo a las normas del programa o fondo correspondiente de la Unión y las acciones jurídicas llevadas a cabo y el resultado obtenido, y facilitar todas las pruebas necesarias y la documentación justificativa que demuestre el inicio de las acciones legales correspondientes, así como el incumplimiento por parte del Estado miembro de sus obligaciones con arreglo al artículo 5 del Reglamento sobre condicionalidad³⁹.

El párrafo tercero del mismo artículo consagra la proporcionalidad de la medida con la vulneración de los principios del Estado de Derecho en la correcta gestión financiera de la Unión. La proporcionalidad se aplicará al determinar las medidas que han de adoptarse, teniendo en cuenta la gravedad de la situación, el tiempo transcurrido desde el inicio de la actuación de que se trate, la duración y recurrencia de esta, la intención y el grado de colaboración del Estado miembro de que se trate para poner fin a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, así como los efectos en la buena gestión financiera del presupuesto.

En este apartado del Reglamento, ya advirtió el Tribunal de Cuentas, del amplio margen de discrecionalidad otorgado a la Comisión en cuanto el Reglamento dice “Las medidas se centrarán, en la medida de lo posible, en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración (Última frase del apartado tercero del artículo 5)”⁴⁰. En una primera redacción del apartado, la Comisión hablaba de deficiencia generalizada, quedando este concepto impreciso. La redacción posterior y a tenor del informe del Tribunal de Cuentas, cambió las deficiencias generalizadas por vulneración de los principios del Estado de Derecho.

³⁹ Orientaciones para la aplicación del Reglamento (en adelante Orientaciones para la aplicación del Reglamento) (UE) 2020/2092, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, de 18 de marzo de 2022 (DO C 123/02, 18.3.2022 pp. 12 a 37), anexo III.

⁴⁰ Dictamen del Tribunal de Cuentas, *op. cit.*, puntos 12 a 16.

3.4.2 Aspectos procedimentales.

El procedimiento, incluido el método del proceso de evaluación y el levantamiento de las medidas, se recoge en los artículos 6, 7, 8 y 9 del Reglamento.

Compete a la Comisión, como institución garante de los intereses generales de la Unión, proponer y comprobar que se cumpla la legislación y aplicación de las políticas y el presupuesto. El artículo 5.2 del Reglamento recuerda, “la Comisión comprobará si se ha cumplido la normativa aplicable y, en caso necesario, adoptará todas las medidas adecuadas para proteger el presupuesto de la Unión.” Será la Comisión, cuando constate “que existen motivos razonables para considerar que se cumplen las condiciones del artículo 4” la que inicie el procedimiento. Si bien, ya se habló de alguna deficiencia advertida por el Tribunal de Cuentas, es importante recalcar que la Comisión debe actuar con plena independencia en las decisiones y que sus miembros “no solicitarán, ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno” (apartado 3, artículo 17 TUE).

El procedimiento actúa como un mecanismo de naturaleza subsidiaria, en la medida en que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión no permitan su salvaguardia de manera más eficaz en la gestión presupuestaria de la UE (apartado 1, artículo 6).

El procedimiento se divide en tres fases que serán objeto de examen, la primera, una fase de instrucción o fase de evaluación preliminar, la segunda una fase de actuación o decisión y por último una fase de levantación de medidas.

a) Fase de instrucción o preliminar.

En la fase preliminar, a fin de detectar las posibles vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, la Comisión llevará a cabo una evaluación de las circunstancias y hechos reales constatados por la Comisión, o por otros organismos o Estados miembros de conformidad con el apartado 4 del artículo 6. La evaluación de los hechos consistirá en una evaluación cualitativa-exhaustiva, no cuantitativa, debido a que un proceso de evaluación cuantitativa no permitiría que se cubrieran todos los casos. La Comisión puede solicitar cuanta información requiera necesaria, de diferentes fuentes de información,

para llevar a cabo su evaluación. No obstante, el alcance de las pruebas obtenidas se tomará en consideración en función de las características de cada caso, teniendo en cuenta todas las circunstancias que correspondan. El examen de la Comisión no se limita solo a valorar el hecho de la vulneración, sino que además se somete a examen la fiabilidad de la fuente de información.

Las fuentes se pueden dividir en generales y las correspondientes a las denuncias. Las primeras de ellas, el Reglamento cita fuentes concretas como “las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los informes del Tribunal de Cuentas, el informe anual sobre el Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE de la Comisión, los informes de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y de la Fiscalía Europea, según corresponda, y las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones y redes internacionales pertinentes, incluidos órganos del Consejo de Europa como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y la Comisión de Venecia, en particular su lista de criterios relativos al Estado de Derecho, y las redes europeas de tribunales supremos y consejos del poder judicial” (Considerando 16 del Reglamento 2020/2092). A parte de estas fuentes, se podrá considerar información adicional que sea relevante para el caso la procedente de cualquier institución u organismo que considere necesario para detectar vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y mejorar la evaluación de los asuntos, siempre que proceda de fuentes fiables y la información utilizada sea pertinente. Estas fuentes, no tienen valor probatorio específico o absoluto.

La segunda de las fuentes es la presentación de denuncias por cualquier tercero, siempre que estén motivadas y ofrezcan información veraz sobre la vulneración de los principios del Estado de Derecho que pudiesen afectar o amenazar la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo. Esta fuente no sirve como mecanismo de protección individual, la Comisión no puede llevar a cabo medidas correctoras específicas que favorezcan las pretensiones de los denunciadores, sino que deberán acudir al órgano jurisdiccional competente. Existe a disposición del denunciante un modelo de denuncia (anexo II de las Orientaciones para la aplicación del Reglamento) con los elementos que deben incluir.

Además de las fuentes citadas, la Comisión podrá llevar a cabo contactos preliminares, si es necesaria, con el Estado miembro afectado, dentro un plazo razonable y adecuado, antes de remitir la notificación escrita y la consecuente apertura del procedimiento formal. Se configura un diálogo previo al procedimiento formal, si aún la Comisión no puede determinar si existen motivos razonables para considerar que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento. Si el Estado miembro afectado no actúa o no coopera dentro del plazo fijado por la Comisión, esta finalizará su evaluación preliminar basándose en la información de que disponga.

Serán los servicios de la Comisión quienes finalmente evaluarán si existe un vínculo directo entre la vulneración de los principios del Estado de Derecho y la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o sus intereses financieros.

b) Fase de decisión o actuación.

Tan pronto como la Comisión haya constatado la existencia de motivos razonables para poner en marcha el mecanismo de condicionalidad, se dará paso a la apertura del procedimiento formal con arreglo al artículo 6 del Reglamento, sin perjuicio de que sea posible aplicar otro procedimiento más idóneo. Se remitirá una comunicación formal escrita al Estado miembro afectado. Una vez notificado se abre un plazo, que no podrá ser inferior a un mes ni superior a tres meses a partir de la fecha de notificación de las constataciones para que el Estado efectúe las medidas correctoras oportunas y para que, en caso de necesitar información, la proporcione. Si las medidas correctoras y las observaciones propuestas por el Estado miembro, previa evaluación en el plazo indicativo de un mes desde la recepción, no son adecuadas para resolver el conflicto, la Comisión propondrá al Consejo una propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas en el plazo de un mes a partir de la recepción de las observaciones del Estado miembro, si las hubiera, de no haberse formulado en el plazo de un mes a partir del plazo fijado en el artículo 6.7 del Reglamento. Pese a no establecer plazos para la Comisión, el Reglamento fija plazos estrictos para que el Estado miembro afectado responda a la notificación de la Comisión. Esta fase tendrá una duración máxima de 6 meses.

Una vez recibidas por el Consejo las medidas propuestas por la Comisión, adoptará la decisión de ejecución en el plazo de un mes desde la recepción, pudiendo prorrogarse dos meses. El Consejo podrá rechazar o modificar la decisión, por mayoría cualificada de sus miembros. La última palabra reside en el Consejo, que podrá rechazar o modificar el texto ejecutivo de las medidas. No obstante, y con el fin de no dejar la propuesta de la Comisión en papel mojado, deberá ésta ejercer las facultades otorgadas en el artículo 237 del TFUE, instando al Consejo a reunirse.

Conviene detenerse en la competencia otorgada al Consejo en cuanto el precepto le otorga competencias para modificar el texto propuesto por la Comisión. La intromisión de estas competencias sobre las medidas adoptar sobre el país infractor rompen el esquema clásico de competencias Comisión – Consejo⁴¹.

c) Fase de levantamiento de medidas.

Por último, la tercera de las fases se recoge en el artículo 7 del Reglamento. Se consagra como un mecanismo de freno a las medidas impuestas. Se establece así, que las medidas adoptadas podrán ser suspendidas o abolidas a petición del Estado afectado o a propuesta de la Comisión, si desaparecen los motivos por las que fueron impuestas.

Será la Comisión la encargada de la reevaluación de las medidas, y de ser estas injustificadas, total o parcialmente, por la desaparición de motivos razonables de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento, la Comisión presentará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución por la que se levanten las medidas adoptadas. Además, se configura un mecanismo obligatorio para la Comisión, de reevaluación de la situación que originó la imposición de medidas,

⁴¹ En este sentido, compárese con la condicionalidad a una buena gobernanza económica donde el Consejo no puede alterar la resolución propuesta por la Comisión. Vid., artículo 23 del Reglamento (UE) n ° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n ° 1083/2006 del Consejo (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013).

para que, en el plazo máximo de un año desde la adopción de medidas por el Consejo, volviera a evaluar la situación en el Estado miembro del que se trate.

Las medidas podrán ser levantadas, bien a petición del Estado afectado, bien a propuesta de la Comisión, ya sea de manera voluntaria o por el transcurso de un año, cuando las condiciones para su adopción desaparezcan. Dichas condiciones desaparecerán cuando la medida no tenga fundamento. En palabras del Abogado General: “Cuando el impacto sobre la ejecución presupuestaria cesa, las medidas correctoras se levantan, aunque persista la violación de los principios del Estado de Derecho por el Estado miembro”⁴².

Por último, añadir una observación que aparece recogida en el considerando veintiséis del preámbulo, donde el Estado sobre el que pesan las medidas, podrá apelar a una *suerte* si durante la fase de adopción y levantamiento de las medidas se han producido vulneraciones graves de los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros. Este proceso, apodado como “freno de emergencia”, solo está recogido en la exposición de motivos y que como recuerda el Abogado General y el Tribunal de Justicia, no tiene carácter vinculante.

⁴² Conclusiones del Abogado General, M. Campos Sánchez-Bordona, 2 de diciembre de 2021, caso Hungría/Parlamento y Consejo, asunto C-156/21, EU:C:2021:974, apartado 185 (en adelante Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría).

4 El retroceso del Estado de Derecho en Polonia y Hungría.

Precisamente, sobre estos países son los que Bruselas pone el foco en la aplicación del Reglamento por su desafío a los “criterios de Copenhague”⁴³. Estos países, que han sido incluidos en el informe Estado Global de la democracia en un grupo de 10 países que han protagonizado los retrocesos democráticos más graves de los últimos diez años⁴⁴. De hecho, es preciso añadir que estos dos países son los más beneficiados de los fondos europeos, aquellos no contribuyentes netos (aquellos Estados miembros de la UE que reciben menos del presupuesto de la UE a través de sus rúbricas de gasto que la cantidad que aportan al mismo a título de recursos propios), lo fueron con el marco financiero de 2014-2020 y lo son para el actual marco financiero 2021-2027.

En el caso polaco, si bien lleva años atentando contra los valores del artículo 2 TUE, el estallido final de un proceso que arranca en 2005 tuvo lugar el 29 de marzo de 2021, cuando el primer ministro de Polonia presentó una petición al Tribunal Constitucional polaco para que examinase si las disposiciones del TUE relativas a la primacía del Derecho de la Unión y a la tutela judicial efectiva son compatibles con la Constitución polaca. El 7 de octubre de 2021, el ilegítimo Tribunal Constitucional polaco dio a conocer su resolución en el asunto *K-3/21*, adoptada con dos votos particulares, resolución en la que declaraba la incompatibilidad de las disposiciones del TUE con la Constitución polaca por múltiples motivos⁴⁵.

Al ataque contra la supremacía del Derecho de la Unión se une el ataque a la independencia judicial, que mediante auto de 14 de julio de 2021, el TJUE acordó las medidas provisionales solicitadas por la Comisión en virtud del artículo 279 del TFUE, que se referían al funcionamiento de la Sala Disciplinaria

⁴³ En este sentido, para más información véase LÓPEZ AGUILAR, J.F., “El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y dilema de Copenhague”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 101-142.

⁴⁴ The Global State of Democracy International. (2019). *Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*, pp. 134-137. DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2019.31>.

⁴⁵ De acuerdo con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *asunto C.C. Xero Flor w Polsce sp. z o.o. vs. Polonia*, declara que el Tribunal Constitucional polaco no solo carece de validez jurídica e independencia, sino que, además, no está cualificado para interpretar la Constitución en Polonia. Vid., apdo. 5.4 y 5.5 (Asunto 4907/18, 7 de agosto de 2021).

del Tribunal Supremo Polaco y a la suspensión de otras disposiciones de la legislación polaca que afectan a la independencia judicial, las cuales fueron declaradas incompatibles con la Constitución de Polonia por el Tribunal Constitucional polaco⁴⁶.

El otro de los Estados en cuestión, dirigido bajo el mandato casi autoritario de su presidente, Víctor Orban, quien gobierna desde hace más de una década con mayoría absoluta. El mismo ha calificado a Hungría como una “democracia iliberal” en un discurso proclamado en 2014⁴⁷. En 2018 el Parlamento Europeo instó —por primera vez— al Consejo de la UE para que actuase contra Hungría, advirtieron del riesgo de violación grave de los valores fundacionales de la Unión⁴⁸. Los eurodiputados pedían que se iniciara el procedimiento regulado en el Artículo 7.1 TUE tras constatar que, pese a la disposición de las autoridades húngaras a debatir sobre la legalidad de las medidas adoptadas no se hubiera hecho frente a la situación.

Entre las preocupaciones de las instituciones de la UE, concluyeron que había un riesgo en el funcionamiento del sistema constitucional y electoral, preocupación por el papel del Tribunal Constitucional en la revisión de las decisiones judiciales definitivas, actuando como otro nivel de apelación, juzgando el fondo del caso de la misma manera que los tribunales de apelación ordinarios, aunque no forme parte del sistema judicial. La independencia del poder judicial y de otras instituciones y los derechos de los jueces o la discriminación ejercida contra determinados grupos, algo que sigue patente en

⁴⁶ Vid. Auto del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2021, Comisión/Polonia, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593 y Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

⁴⁷ Discurso ofrecido por el Primer Ministro Viktor Orbán en Băile Tușnad, 26 de julio de 2014. [En línea]. Disponible en: https://mandiner.hu/cikk/20140728_orban_viktor_a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik_beszed_tusvanyos_2014 (consultado el 3 de junio de 2023).

⁴⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión. Véase texto aprobado: P8_TA(2018)0340 del 12 de septiembre de 2018, relativo al procedimiento 2017/2131(INL).

el informe publicado por la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en la UE de 2021 que advierte de las leyes aprobadas contra el colectivo LGBTIQ⁴⁹.

4.1 Asunto C-156/21 (HUNGRÍA) y C-157/21 (POLONIA).

En octubre de 2021 la mayoría de los grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo presentaron un recurso por omisión contra la Comisión ante el Tribunal de Justicia por no activar el mecanismo de condicionalidad vinculado al Estado de Derecho de la Unión. Pedían a la Comisión y al Consejo que tomaran medidas urgentes y coordinadas, en concreto solicitaban que la Comisión pusiera en marcha el procedimiento previsto en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2020/2092⁵⁰. Así mismo, en dicha resolución (apartado 13) recordaban que las peticiones “no pretenden ser medidas de castigo para el pueblo polaco, sino medios de restablecer el Estado de Derecho en Polonia habida cuenta de su continuo deterioro”.

Con todo esto, Polonia y Hungría han llevado a las instituciones de la Unión contra las cuerdas. Con la aprobación del Reglamento, Polonia y Hungría —los estados que dieron origen al Reglamento— presentaron recursos de anulación ante el Tribunal de Justicia el 11 de marzo de 2021 demandando al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea y solicitando ante el Tribunal la anulación del Reglamento 2020/2092. Los Estados, aunque con demandas diferentes, basaron su anulación —entre otras muchas cuestiones que serán objeto de examen— en tres argumentos: 1) La falta de base jurídica; 2) la elusión del procedimiento establecido en el art. 7 TUE y 3) la violación del principio de seguridad jurídica⁵¹.

⁴⁹ Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre el Estado de Derecho en Hungría, Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, Bruselas, 20 de julio de 2021, SWD (2021) 714 final.

⁵⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión, 2021/2935(RSP), (DO C 184/154, 21.10.2021)

⁵¹ Hungría pedía la anulación íntegra del Reglamento y subsidiariamente la anulación del artículo 4, apartado 1 y 2, letra h), el artículo 5, apartado 3, tercera y cuarta frase y del artículo 6, apartados 3 y 8 del Reglamento. Por su parte las pretensiones de Polonia se basaron en la anulación del Reglamento sobre once motivos. El primero, segundo, quinto, sexto y undécimo basados en la incompetencia de la Unión para adoptar el Reglamento impugnado, un tercer motivo basado en la violación del Protocolo n.º 2, un cuarto motivo basado en la infracción del

En síntesis, estos recursos de anulación presentados ante el Tribunal resultaron de especial trascendencia. Primero, porque la Comisión —pese a no ser obligatorio— ha esperado por la pronunciación del Tribunal para basar el contenido y aplicación del reglamento.

En segundo lugar, por la importancia para la propia naturaleza y finalidad del Reglamento, sirviendo de base firme a un nuevo instrumento entre los diferentes mecanismos ineficaces existentes en el Derecho Comunitario para proteger el Estado de Derecho. En suma, este procedimiento ha dado lugar a los asuntos C-156/21 y C-157/21. Visto lo anterior, se entiende que el Tribunal de Justicia decidiera atribuir el conocimiento del recurso al Pleno, en cuanto formación jurisdiccional idónea para resolver asuntos que revisten una “importancia excepcional”.

El 16 de febrero de 2022 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó sentencia en los asuntos C-156/21 Hungría c. Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia c. Parlamento y Consejo. Ambos países, sospechosos habituales en el seno de la Unión, ofrecieron al Tribunal de Justicia la posibilidad de desarrollar su jurisprudencia sobre la condicionalidad financiera, extendiéndola a un instrumento con el que sus instituciones, para proteger el presupuesto de la Unión, fomentan la observancia, por parte de los Estados miembros, del valor Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 TUE⁵².

artículo 296 TFUE, un séptimo motivo basado en la infracción de los artículos 4 TUE, apartados 1 y 2, segunda frase, y 5 TUE, apartado 2, un octavo motivo basado en la vulneración del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados y un noveno motivo basado en la vulneración del principio de proporcionalidad.

⁵² Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría, *op. cit.*, apartado 115.

5 El Tribunal de Justicia ante el Reglamento 2020/2092.

En los recursos presentados, pese a que la estructura de las sentencias difiere entre los asuntos, la apreciación del Tribunal de Justicia es el mismo. Para el caso del recurso del Gobierno polaco fueron once los motivos, nueve para el gobierno húngaro. En el caso de Hungría se centró por un lado en la pretensión principal, la anulación del Reglamento impugnado en su totalidad y por otro, en pretensiones subsidiarias con objeto de que se anule parcialmente el Reglamento, en concreto determinados apartados de los artículos 4, 5 y 6.

En el presente trabajo seguirá la estructura desarrollada en la Sentencia 156/21, sin perjuicio de alguna remisión a la sentencia 157/21.

Antes de entrar en el fondo del asunto el Tribunal, valora la cuestión relativa a la petición por parte del Consejo, mediante escrito de 11 mayo de 2021, de no tener en cuenta varios pasajes de la demanda de ambos países y sus anexos por estar estos basados en un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, de 25 de octubre de 2018, relativo a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros⁵³.

El citado Dictamen fue elaborado en el marco del procedimiento legislativo tendente a la adopción del Reglamento 2020/2092 por el Servicio Jurídico del Consejo, cuyo contenido fue desvelado por la prensa y está accesible en internet parcialmente, sin embargo, el Consejo mantiene su carácter de confidencialidad, en base al Reglamento n.º 1049/2001. Hasta la fecha solo han sido publicados los ocho primeros apartados⁵⁴.

⁵³ Vid. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, EU:C:2022:98, apdo. 31 (en adelante Sentencia Polonia/ Parlamento y Consejo) y Sentencia Hungría/ Parlamento y Consejo, apdo. 34.

⁵⁴ Dictamen del Servicio Jurídico sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros (en adelante el Dictamen del Servicio Jurídico). Expediente interinstitucional: 2018/0136 (COD) (Bruselas, 25 de octubre de 2018).

Las alegaciones del Consejo son resueltas por apreciación del Tribunal, aludiendo a que ni el artículo 6, apartado 2 ni anterior jurisprudencia del propio Tribunal pueden oponerse a que Hungría divulgue dicho dictamen jurídico.

En primer lugar, alega el Consejo que se infringe el artículo 6, apartado 2 del Reglamento interno del Consejo que regula el secreto profesional y presentación de documentos ante los Tribunales. En concreto el apartado segundo, dice que “el Consejo y el Coreper podrán autorizar la presentación ante los tribunales de copia o extracto de cualquier documento del Consejo que no se haya hecho accesible al público de conformidad con las normas sobre acceso del público a los documentos”.

Dicha autorización no fue solicitada por ninguno de los países. El Tribunal señala que existen determinadas argumentaciones propias del demandante, cuya referencia no puede considerarse extracto de dicho dictamen jurídico⁵⁵. No obstante, determinados extractos fueron presentados sin autorización contraviniendo la disposición citada del Reglamento interno del Consejo. En este caso, el Tribunal de Justicia, en un intento de sentar jurisprudencia, alude al principio de transparencia como valor supremo justificador de la divulgación del aludido dictamen confidencial, en el marco de un procedimiento judicial. En efecto, considera que dicho principio “puede incrementar la transparencia y la apertura del proceso legislativo y reforzar el derecho de los ciudadanos europeos a controlar la información que constituyó la base de un acto legislativo”⁵⁶.

Dicho principio de transparencia encontraría el límite ante un dictamen que tenga “carácter especialmente sensible o un alcance particularmente amplio que vaya más allá del marco de dicho proceso legislativo”⁵⁷ en cuyo caso podrá denegarse para proteger el asesoramiento jurídico, siempre de manera motivada por el órgano correspondiente.

Procede el Tribunal a desestimar la petición del Consejo.

La pretensión principal, la cual será objeto de examen exhaustivo en este apartado, se centró sobre tres motivos principales, a saber: 1) la falta de base jurídica del Reglamento e incompetencia de la Unión, 2) si el Reglamento

⁵⁵ Vid. Sentencia Hungría/Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apartado 50.

⁵⁶ *Ibid.*, apdo. 58.

⁵⁷ *Ibid.*, apdo. 60.

infringe, en primer lugar, el artículo 7 TUE; en segundo lugar, los artículos 4 TUE y 5 TUE, apartado 2, y, en tercer lugar, el artículo 13 TUE, apartado 2, y el artículo 269 TFUE. Por último, 3) la violación del principio de seguridad jurídica.

El recurso planteado por Polonia esgrimía once motivos, de los cuales el primer, segundo, quinto, sexto y undécimo serán tratados en el apartado primero “Inadecuación de base jurídica e incompetencia de la Unión”; el tercero, séptimo y noveno en el apartado “Violación del artículo 7 TUE, del principio de equilibrio institucional y del respeto a la identidad nacional de los Estados miembros.” y por último, el motivo cuarto será tratado en el apartado “Violación del principio de seguridad jurídica”.

A continuación, analizaré cada uno de estos argumentos, de acuerdo con la posición del Tribunal y de las conclusiones del Abogado General.

5.1 Ausencia de base jurídica e incompetencia de la UE.

Respecto al motivo de ausencia o inadecuación de la base jurídica del Reglamento el gobierno de Hungría sostiene dos argumentos, el primero constatar la finalidad del Reglamento, bien proteger el presupuesto de la Unión o bien, sancionar la vulneración del Estado de Derecho. El segundo argumento, si el artículo 322.1, letra a) TFUE es jurídicamente válido para garantizar los valores del artículo 2 TUE.

El Gobierno polaco añade un tercer y cuarto argumento con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia considere que el legislador era competente para adoptar el Reglamento impugnado. Argumentando, en primer lugar, que el Reglamento 2020/2092 se refiere solo al Marco Financiero Plurianual y al instrumento para la Recuperación de la Unión Europea *Next Generation EU* y esta razón provoca que el artículo 322.1, letra a) del TFUE no proporcione una adecuada base jurídica, pues dicho precepto solo permite la adopción de actos de ejecución del presupuesto anual de la Unión. Argumentan que debería haberse basado en el artículo 311 TFUE, párrafo tercero, relativo al sistema de recursos propios, o en el artículo 312.2 TFUE, relativo al marco financiero plurianual. En segundo lugar, ese mismo artículo no prevé que los Estados asuman obligaciones respecto a su propio presupuesto en caso de corrección financiera.

5.1.1 Finalidad del Reglamento

La finalidad del Reglamento ha estado en tela de juicio desde su origen. El artículo 1 del mismo Reglamento dispone “el presente Reglamento establece las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros”. Y es que, según el TJUE, de una lectura sobre las demás disposiciones, así como de la exposición de motivos, resulta que este mecanismo específico solo puede activarse una vez se constata que existen dos motivos razonables. Por un lado, la violación sobre los principios del Estado de Derecho y por otro, que dicha violación o vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión⁵⁸.

De lo anterior se puede derivar que existe un doble examen para la Comisión, constatar esa violación del Estado de Derecho en un primer término y constatar dicha vulneración en relación con el presupuesto de la Unión, acometido en el segundo examen. Incluso, las medidas correctoras que establece el Reglamento (recordar artículo 4.1 y artículo 6.1) están únicamente relacionadas con una afectación o amenaza de afectación grave a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión. Se corrobora entonces la finalidad de garantizar la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros, y no sancionar, a través del presupuesto de la Unión, la vulneración de dichos principios.

5.1.2 Supuesta inadecuación del artículo 322.1, letra a) TFUE.

Ya ha sido mencionado que el Reglamento se establece sobre la base del artículo 322.1 TFUE letra a), que faculta al Parlamento Europeo y al Consejo para adoptar normas financieras relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas. Si bien, los Gobiernos polaco y húngaro han puesto en duda la legitimidad, alegando entre otros, que de la naturaleza propia del concepto de normas financieras no cabría

⁵⁸ Vid. Sentencia Hungría/ Parlamento y Consejo, exposición de motivos considerandos 7 a 9, 13 y 15.

aplicar el Reglamento, pues ese mismo artículo no autoriza a la Unión a definir los casos que constituyen vulneración del Estado de Derecho.

El *quid* de la cuestión reside por tanto en determinar la interpretación del concepto de normas financieras, al cual el Gobierno Húngaro ha querido establecer un sentido restrictivo. En concreto, en determinar si una norma financiera tiene competencia para imponer sanciones derivadas de vulneraciones en las estructuras fundamentales de un Estado miembro y no solo en aspectos financieros. Según alegaciones de los Gobiernos de ambos Estados “la obligación de seguir aplicando un programa determinado una vez se hayan detectado irregularidades, infracciones o deficiencias que afectan la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión no se incluye entre las obligaciones de control o de auditoría que recaen sobre los Estados miembros en la ejecución del presupuesto con arreglo al artículo 317 TFUE, como tampoco deriva de las normas financieras por las que se determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las de rendición y censura de cuentas, previstas en el artículo 322 TFUE”⁵⁹.

Según apreciación del TJ, las normas financieras están destinadas a regular todos los aspectos relacionados con la ejecución del presupuesto de la Unión comprendidos en el título II de la sexta parte del TFUE y a si se deduce del tenor literal de los artículos 310 TFUE y 315 a 317 TFUE⁶⁰. Es decir, las normas financieras, en el sentido del artículo 322.1, letra a), comprenden, bajo el principio de buena gestión financiera, las normas de ejecución del presupuesto, las normas que fijan las obligaciones de control y auditoría que incumben a los Estados miembros cuando la Comisión ejecuta el presupuesto en cooperación con ellos, y las responsabilidades que de ello se derivan.

Por último, el Tribunal de Justicia introduce un nuevo concepto del principio de solidaridad mencionado en el artículo 2 TUE, estableciendo en palabras de Alberto de Gregorio Merino una “macro-condicionalidad” al recordar que el respeto por los Estados miembros de los valores del artículo 2 TUE constituye una condición necesaria para que puedan disfrutar de los derechos

⁵⁹ Vid. Sentencia Hungría/ Parlamento y Consejo, *op.cit.*, apdo. 76.

⁶⁰ *Ibid.*, apdos. 101 a 104.

que en su favor se derivan de los tratados⁶¹. A mi modo de ver, únicamente si la ejecución del presupuesto observa los valores de la Unión habrá la suficiente confianza mutua entre los Estados miembros a la hora de dotar a la propia Unión de los medios financieros imprescindibles para cumplir sus objetivos⁶².

El tercer motivo, la República de Polonia sostenía que se infringían requisitos de forma sustanciales. La apreciación del Tribunal va en línea con la finalidad del Reglamento, apreciando que el objeto “no es modular o adaptar la percepción de esos recursos en función de las vulneraciones constatadas, sino adoptar medidas adecuadas en relación con los gastos que deban realizarse con cargo al presupuesto de la Unión cuando dichas vulneraciones afecten o amenacen con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión.”⁶³ Por ende, disipa la duda respecto al error de forma sobre el artículo 311 TFUE, el Reglamento se incardina sobre la ejecución del presupuesto y no la percepción de los recursos propios de la Unión. Continúa afirmando el Tribunal “el Reglamento impugnado no tiene en absoluto por objeto, como ha señalado acertadamente el Consejo, planificar los gastos de la Unión durante un período determinado fijando el importe de los límites máximos anuales de los créditos de compromiso y de los créditos de pago”⁶⁴.

El Reglamento se concibe como un mecanismo permanente de condicionalidad capaz de desplegar sus efectos más allá del Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

5.1.3 Pretensiones subsidiarias.

Con carácter subsidiario, la República de Polonia partiendo de que la protección del presupuesto de la Unión es competencia compartida con los Estados miembros, alegó que el Reglamento impugnado se adoptó incumpléndose la obligación de consulta derivada del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y por ello

⁶¹ GREGORIO MERINO, A. *op. cit.*, p. 21.

⁶² Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría, *op. cit.*, apdo. 110.

⁶³ Sentencia Polonia/Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apdo. 186.

⁶⁴ *Ibidem.*, apdo. 188.

contravino determinados artículos del protocolo⁶⁵. El Tribunal no entra a valorar de fondo cada una de las cuestiones, tan solo alega que “el artículo 325 TFUE, apartado 1, no es pertinente para determinar si el Reglamento impugnado está comprendido en tal ámbito.”⁶⁶ Siguiendo la línea de argumentación, ha quedado probado que el Reglamento esta fundado sobre la base del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a). En el mismo sentido, añade el Abogado General⁶⁷, en relación con el artículo 325 TFUE, que el Reglamento actúa solo en relación con los Estados miembros y no con los operadores privados como si hace el artículo 325 TFUE. En tanto en cuanto el mecanismo de condicionalidad está orientado a la ejecución del presupuesto de la Unión no puede dotarse a los Estados miembros de competencia alguna.

En la misma línea y mediante alegación de pretensiones subsidiaria, el Gobierno húngaro pedía la anulación del artículo 5.2 del Reglamento, por establecer que un Estado miembro afectado por la medida de condicionalidad continúe financiando a los beneficiarios finales de los programas⁶⁸. De resultar así, sostienen que supondría una restricción a la elaboración y control de sus presupuestos, al tener que utilizar dicho presupuesto para financiar los citados programas de la Unión, vulnerando las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de déficit público. Así mismo, fundamenta que la base jurídica (artículo 322 TFUE) del Reglamento impugnado suscita dudas en cuanto no establece exigencias en relación con el presupuesto de la Unión, sino con el de los Estados miembros de que se trate.

La apreciación del Tribunal de Justicia es clara, si un Estado aprueba sus presupuestos basándose en la financiación de la Unión a la que puede acceder

⁶⁵ Protocolo (nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (DO 115 9.5.2008 p.0206 – 0209)

⁶⁶ Sentencia Polonia/Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apdo. 238.

⁶⁷ Conclusiones del Abogado General, M. Campos Sánchez-Bordona, 2 de diciembre de 2021, caso Polonia/Parlamento y Consejo, asunto C-157/21, EU:C:2021:975, apdo. 43 y 44 (en adelante Conclusiones del Abogado General en el asunto Polonia).

⁶⁸ Se refieren a las ayudas de la Unión contempladas en el marco financiero plurianual 2021-2027 que se establece en el Reglamento n.º 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DO M 433 22.12.2020 pp. 11-22) y en el Reglamento n.º 2020/2094 el Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DO L 433I 22.12.2020 p.23).

cumpliendo determinados requisitos, “si posteriormente se comprueba que dichas condiciones no se cumplían o que han dejado de cumplirse, de modo que la financiación de que se trate no se abona o es objeto de una corrección financiera, un Estado miembro no puede invocar sus obligaciones en materia de déficit público para eludir la aplicación de dichas condiciones.”⁶⁹ No pueden fundamentar que tales medidas constituyan un motivo de escapatoria de las obligaciones en materia de déficit público fijado por los Tratados.

De esta premisa se entiende que la propia medida de condicionalidad perdería todo el sentido si el Estado miembro afectado por la medida pudiera exigir a los beneficiarios finales la devolución de los fondos recibidos o comprometidos derivados de la Unión. De ser así, el Estado miembro infractor no se vería perjudicado mientras que los destinatarios finales si lo serían. La responsabilidad por las infracciones cometidas en el marco del Reglamento de condicionalidad es de las autoridades nacionales del Estado miembro infractor.

El Tribunal de Justicia desestima todos los motivos invocados en este apartado.

5.2 Violación del artículo 7 TUE, del principio de equilibrio institucional y del respeto a la identidad nacional de los Estados miembros.

En el segundo de los motivos, se denuncian determinadas vulneraciones de los Tratados, la violación del artículo 7 TUE y una violación combinada del artículo 4 TUE, apartado 1, del artículo 5 TUE, apartado 1, además una posible vulneración del artículo 13 TUE, apartado 2 y artículo 269 TFUE.

La denuncia esgrime que el procedimiento del Reglamento no es más que una imitación del previsto en el artículo 7 TUE y por tanto infringe el derecho de la Unión. A juicio de los gobiernos de ambos países, el objetivo del mecanismo del Reglamento coincide con el del artículo 7 TUE, reprimir las violaciones a los principios del Estado de Derecho mediante la imposición de sanciones. Y solo este artículo confiere competencia a las instituciones de la Unión para proteger el Estado de Derecho.

El Tribunal, con una redacción clara y precisa, muestra como no solo el Derecho originario, artículo 7 TUE, es el mecanismo compatible para tratar las

⁶⁹ Sentencia Hungría/ Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apdo. 315.

vulneraciones del Estado de Derecho, si no que diversas disposiciones del TFUE permiten al legislador de la Unión adoptar normas de Derecho derivado destinadas a aplicar esos valores⁷⁰.

En segundo lugar, Hungría y Polonia, valiéndose a tenor literal del Dictamen del Servicio Jurídico, esgrimen desde un punto de vista funcional, que ambos procedimientos pueden dar lugar a los mismos resultados. De acuerdo con esto, el mecanismo del Reglamento, en relación con el artículo 7 TUE, instituye un procedimiento paralelo para constatar, tras un análisis en profundidad, la vulneración de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, abriendo nuevas competencias al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Justicia y rompiendo con el equilibrio institucional consagrado en los artículos 7 TUE y 13 TUE, apartado 2, y en el artículo 269 TFUE.

Adicionalmente, el recurso de la República de Polonia, en el octavo motivo, argumenta infracciones del artículo 4 TUE, apartado 2, primera frase (“La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos”), basado en la vulneración del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados⁷¹. En primer lugar, basan su argumento en un informe sobre los nombramientos judiciales de la Comisión de Venecia (adoptado en su sesenta sesión plenaria), el cual distinguía entre “nuevas democracias” y “viejas democracias”. Como el Reglamento cita en su considerando 16 que la Comisión utilizará – entre otras – información pertinente de la Comisión de Venecia, dicha distinción entre estados provocaría una vulneración del principio de igualdad. En segundo lugar, arguye que el procedimiento de adopción de medidas contemplado en el artículo 6, apartado 11 del Reglamento impugnado vulnera el principio de igualdad al ser adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada definida en el artículo 16 TUE, apartado 4, que implica la participación del Estado miembro afectado. A su modo de ver, detallan que la mayoría cualificada se alcanza con el voto de 15 estados miembros que representen al menos el 65 por 100 de la población de la Unión,

⁷⁰ Véase por ejemplo los artículos 8 TFUE, 10 TFUE, 19 TFUE, apartado 1, 153 TFUE, apartado 1, letra i), y 157 TFUE, apartado 1 como precisan el alcance de los valores de igualdad, no discriminación e igualdad entre mujeres y hombres.

⁷¹ Sentencia Polonia/Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apdo. 280 a 310.

por consiguiente, los Estados miembros con mayor población se verán favorecidos.

5.2.1 Violación del artículo 7 TUE.

En primer término, el Tribunal en lo concerniente a la alegación sobre que el Reglamento impugnado instaura un procedimiento paralelo respecto al artículo 7 TUE, resuelve esta cuestión aludiendo a diferencias formales, es decir, a la finalidad y objeto de ambos mecanismos como ha venido recogiendo en diversas sentencias al afirmar: “No obstante, el legislador de la Unión, cuando dispone de una base jurídica a tal efecto, puede establecer, en un acto de Derecho derivado, otros procedimientos relativos a los valores contemplados en el artículo 2 TUE, entre los que figura el Estado de Derecho, siempre que dichos procedimientos se distingan tanto por sus fines como por su objeto del procedimiento del artículo 7 TUE”⁷².

De esta forma, se extrae que la finalidad del Reglamento, como ya vimos con anterioridad es la protección del presupuesto de la Unión, de conformidad con el principio de buena gestión financiera recogido en los artículos 310 TFUE, apartado 5, y 317 TFUE, párrafo primero en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros. Por su parte, el procedimiento del artículo 7 TUE tiene como finalidad permitir al Consejo sancionar la violación grave y persistente de los valores consagrados en el artículo 2 TUE, en concreto, para compeler al Estado miembro de que se trate a poner fin a dicha violación. Este mismo artículo no requiere un vínculo “suficientemente directo” o *lien suffisamment direct*, con un ámbito específico del derecho de la Unión, lo que sí hace el Reglamento al exigir la conexión de la vulneración del Estado de Derecho con la ejecución del presupuesto de la Unión. El campo de acción del mecanismo del Reglamento es mucho más limitado que el proclamado en el artículo 7 TUE. Si bien me parece acertado mencionar en este apartado una cuestión que puede dar lugar a equivocaciones en cuanto al vínculo suficiente directo. En el artículo 5.3 del Reglamento se establece que para las medidas adoptadas “Se tendrán

⁷² Véase por analogía la Sentencia de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, 15/76 y 16/76, EU:C:1979:29, apartado 26; auto de 11 de julio de 1996, *An Taisce y WWF UK/Comisión*, C-325/94 P, EU:C:1996:293, apartado 25, y la sentencia de 11 de enero de 2001, Grecia/Comisión, C-247/98, EU:C:2001:4, apdo. 13).

debidamente en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho”, pero no la gravedad de las consecuencias reales o potenciales para el presupuesto de la UE. El Tribunal ha aclarado que “las medidas que se adopten deben ser estrictamente proporcionadas a las repercusiones de la vulneración constatada de los principios del Estado de Derecho en el presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses financieros”, dilucidando de esta manera la carencia formal o error de aclaración en la redacción del texto.

En cuanto al objeto, basta con leer las disposiciones del Reglamento y del artículo 7 TUE, para comprender que no es el mismo⁷³. El Reglamento solo se ocupa de constatar la violación del Estado de Derecho, uno entre muchos de los valores que consagra el artículo 2 TUE. En cambio, el artículo 7 TUE permite constatar la violación grave y persistente de cualesquiera de los valores que figuran en ese artículo. Y así lo afirma el Dictamen del Servicio Jurídico, ya sea por error, cuando afirma “el factor que desencadena los dos procedimientos se formula en términos diferentes”, refiriéndose al factor como al objeto que desencadena el procedimiento. No obstante, continúa diciendo “ambos procedimientos pueden dar lugar a la constatación de un incumplimiento calificado del Estado de Derecho por un Estado miembro, por lo que la valoración es equivalente en ambos casos”.

No es el único requisito diferenciador en cuanto al objeto, también los requisitos materiales para la adopción de medidas son diferentes. La adopción de medidas acordes al Reglamento se reduce a una esfera limitada, en la que es necesario en primer lugar acreditar que la vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro se refiere al menos a una de las situaciones o actuaciones de las autoridades mencionadas en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento. Por otra parte, debe demostrarse que existe un vínculo suficientemente directo entre dicha vulneración y tal afectación o amenaza de afectación grave a la buena gestión o intereses financieros de la

⁷³ El artículo 1 del Reglamento 2020/2092 delimita el objeto del Reglamento a “las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros” y aclara en el artículo 2, letra a) que se entiende por Estado de Derecho: “el valor de la Unión consagrado en el artículo 2 del TUE.”

Unión. En cambio, el artículo 7 TUE se basa en constatar, por parte del Consejo Europeo (no la Comisión como si sucede en el Reglamento 2020/2092) la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de cualquiera de los valores contemplados en el artículo 2 TUE.

Incluso, cabría añadir un tercer argumento de diferenciación entre ambos mecanismos, basado en diferencias procedimentales, a las que si aludió el Abogado General⁷⁴. El artículo 7 TUE instaura un sistema rígido de adopción de decisiones con unas modalidades de voto específicas, en cambio el Reglamento se aleja del esquema propuesto por el artículo 7 TUE y se aproxima a los procedimientos del artículo 258 TFUE, siendo menos rígido y más fácil de aplicar⁷⁵.

Concluye el Tribunal: “Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el procedimiento del artículo 7 TUE y el procedimiento del Reglamento impugnado persiguen finalidades diferentes y tienen un objeto claramente distinto.”

5.2.2 Posible violación del principio de equilibrio institucional.

En segundo término, si el equilibrio institucional consagrado en los artículos 7 TUE y 13.2 TUE, rompe con el Reglamento impugnado, así como el artículo 269 TFUE en lo que concierne a la competencia del Tribunal de Justicia. De acuerdo con las alegaciones del Gobierno Húngaro, “el procedimiento del Reglamento 2020/2092, más fácil, más rápido y más eficaz que el del artículo 7 TUE para sancionar las violaciones de los principios del Estado de Derecho, altera el equilibrio institucional que subyace en este último y, por tanto, el del artículo 13 TUE, en detrimento del Estado miembro afectado. Además, implanta

⁷⁴ Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría, *op. cit.*, apdo. 242.

⁷⁵ Compárese en este sentido el apartado 2, párrafo segundo y tercero del artículo 7 del Reglamento 2020/2092, que permite el levantamiento y modificación de las medidas una vez dejen de suponer una amenaza para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión, aunque subsista la vulneración del Estado de Derecho. Frente a el artículo 7 TUE, que solo permite la modificación y revocación de las medidas adoptadas en respuesta a cambios en la situación que motivó su adopción, es decir, solo cuando desaparezca la vulneración de alguno de los principios del artículo 2 TUE.

un control sin limitaciones por parte del Tribunal de Justicia, mucho más intenso que el del artículo 269 TFUE”⁷⁶.

Los Gobiernos de ambos países esgrimen que las instituciones de la Unión están quebrantando el principio de equilibrio institucional. Dicho principio deriva de una sentencia del Tribunal de Justicia de 1958 (Sentencia Meroni⁷⁷) y estableció “cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.” (Artículo 13, apartado 2 del TUE). El gobierno polaco alega que solo el Consejo Europeo puede efectuar el control del respeto del valor del Estado de Derecho.

Según los gobiernos de Hungría y Polonia, el Tribunal de Justicia tiene competencias plenas sobre el control de legalidad del Reglamento lo que vulnera el artículo 269 TFUE, que establece que el Tribunal de Justicia tiene competencia “únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo [Artículo 7 del TUE]”. Esta alegación parte de la premisa explicada anteriormente, sobre la que el Reglamento instaura un procedimiento paralelo al artículo 7 TUE. Esta premisa ya no tiene encaje en la medida que ha sido objeto de examen y ha sufrido un desarrollo argumental que la desvirtúa completamente. El artículo 269 TFUE tiene una esfera de actuación limitada, solo incardinada al procedimiento del artículo 7 TUE, de ello se desprende que el Tribunal tiene competencia plena al control de legalidad sobre los actos de la Comisión y del Consejo en aplicación del Reglamento 2020/2092, en virtud del artículo 263 TFUE.

El Reglamento otorga a la Comisión la puesta en marcha y desarrollo del procedimiento de condicionalidad y al Consejo adoptar, rechazar o modificar la propuesta de la Decisión de Ejecución formulada por la Comisión sobre las medidas adoptadas (Artículo 6 del Reglamento). Las instituciones actoras en dicho Reglamento son la Comisión, encargada de desarrollar el procedimiento y

⁷⁶ Vid., sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1958. *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA* contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Asunto 9-56, EU:C:1958:7.

⁷⁷ Vid., por analogía Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo, C-133/06, EU:C:2008:257, apdo. 56 y 57.

el Consejo, encargado de aprobar las medidas propuestas por la Comisión. Al Parlamento no se le reserva ninguna competencia, salvo la contemplada en el artículo 8 del Reglamento relativa a la información de toda medida propuesta o adoptada o levantada por parte de la Comisión.

Tampoco el Consejo Europeo tiene función alguna en el procedimiento, aunque se haga referencia en el preámbulo del Reglamento a esta institución con el denominado “freno de emergencia”, este no tiene carácter vinculante. Pues bien, la exposición de motivos cumple la función de motivar de forma concisa el ulterior contenido de la parte dispositiva de un acto, en lo que excedan de esa función no tienen eficacia jurídica⁷⁸. El que no se atribuya a esta institución competencia alguna (salvo la propia al debate político que cabría atribuirle), tiene su fundamento en el artículo 15.1 TUE, el cual expresa explícitamente que el Consejo Europeo “No ejercerá función legislativa alguna”. La premisa de atribuirle el denominado “freno de emergencia” estaría otorgando poderes al Consejo Europeo y por tanto contraviniendo el Derecho primario.

Si bien ya hemos explicado con anterioridad cual es la finalidad del Reglamento, la Comisión, únicamente y bajo su responsabilidad de acuerdo con el artículo 317 TFUE, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros con arreglo al principio de buena gestión financiera. La Comisión se incardina dentro de sus competencias, cuando se refiere a las normas financieras sobre el establecimiento y la ejecución del presupuesto. Ahora bien, los países que impugnan el Reglamento alegaban la falta de competencia del Consejo para ejecutar normas financieras. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia alude a la distinción entre la ejecución presupuestaria en sentido estricto, función que corresponde sin ningún atisbo de duda a la Comisión como hemos mencionado cuando hacemos referencia al artículo 317 TFUE⁷⁹. Y la ejecución

⁷⁸ Así lo explica el Abogado General en el caso C-156/21, punto 257, remitiéndose además a la doctrina del TJUE, cuando ha indicado en repetidas ocasiones que los considerandos de un acto de la Unión carecen de valor jurídico vinculante y no pueden invocarse eficazmente para establecer excepciones a las propias disposiciones de ese acto, ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal. Vid., en este sentido, las sentencias de 4 de marzo de 2020, *Marine Harvest/Comisión* (C-10/18 P, EU:C:2020:149) apartado 44; de 2 de abril de 2009, *Tyson Parketthande* (C-134/08, EU:C:2009:229), apartado 16; y de 10 de enero de 2006, *IATA y ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10), apdo. 76.

⁷⁹ Vid. sentencia de 24 de octubre de 1989, *Comisión/Consejo*, asunto 16/88, EU:C:1989:397, apdo. 15 a 18.

presupuestaria en sentido amplio, contemplada en el apartado 1, letra a) del artículo 322 TFUE, referido a las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, que en palabras del Abogado General vendrían a realizar la función de “enmarcan la actuación posterior de la Comisión en la ejecución de los compromisos de gasto”⁸⁰. A este respecto, los apartados 9 a 11 del artículo 6 del Reglamento relativos al papel del Consejo en el mecanismo de condicionalidad, así como el considerando 20 del Reglamento exponen que las decisiones que se encomiendan al Consejo son de ejecución debido a que el artículo 322 TFUE no contempla reserva en favor de la Comisión.

En estas circunstancias, el artículo 291.2 TFUE, permite “cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo.” Esta disposición concede al Consejo competencias en materia de ejecución normativa, entiéndase en este caso lo relativo a la ejecución presupuestaria en sentido amplio, siempre que esa intervención este “debidamente justificada”⁸¹.

La actuación del Consejo no es otra que garantizar, en el marco jurídico en el que las instituciones de la UE formulan y aplican el procedimiento, mayor seguridad y control cuando se requieran condiciones uniformes sobre actos de ejecución jurídicamente vinculantes de la Unión.

5.2.3 Posible vulneración del principio de igualdad.

Por último, el Tribunal contesta a las alegaciones de la República de Polonia, apoyada por Hungría, sobre posibles vulneraciones en el principio de igualdad de los Estados miembros argumentando en primer lugar, que el procedimiento de adopción de medidas está sujeto, de acuerdo con el artículo 6, apartados 1 a 9 del Reglamento, a unos determinados requisitos de

⁸⁰ Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría, *op. cit.*, apdo. 252.

⁸¹ Según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, “el Consejo debe justificar de manera suficiente, en función de la naturaleza y del contenido del acto de base que se deba aplicar o modificar, una excepción a la regla según la cual, en el sistema del Tratado, cuando procede adoptar medidas de ejecución de un acto de base a nivel comunitario, el ejercicio de esta competencia incumbe normalmente a la Comisión, Vid. sentencia TJUE Parlamento/Consejo, asunto C-133/06, EU:C:2008:257, apdo. 47.

procedimiento. Entre ellos figura la obligación a la Comisión de basarse en pruebas objetivas, imparciales y justas, quedando sometidos estos requisitos a control del TJ. Así mismo recuerda, que el artículo 6.3 del Reglamento no confiere valor probatorio especial a ninguna fuente, se entiende entonces que la Comisión de Venecia no goza de un estatus específico frente a cualquier otra fuente.

En segundo lugar, respecto a la vulneración del principio de igualdad en el sistema de votación, el Tribunal recuerda “solo puede excluirse a un Estado miembro del procedimiento de votación por mayoría cualificada en los supuestos en los que los Tratados lo prevean expresamente”. Prosigue afirmando, que la votación por mayoría cualificada prevista en el artículo 16.4 TUE, permite reunir con mayor facilidad minorías de bloqueo. Y de conformidad con el principio de democracia enumerado en el artículo 2 TUE, la disposición pretende actuar como garantía en la adopción de medidas por el Consejo, de modo que la medida adoptada se base en una representatividad suficiente tanto de los Estados miembros como de la población de la Unión.

El Tribunal desestima el octavo motivo invocado por Polonia.

Concluye el Tribunal que las alegaciones basadas en este segundo apartado deben desestimarse por infundado.

5.3 Violación del principio de seguridad jurídica.

En este tercer motivo, se expone que el Reglamento impugnado adolece de varios problemas conceptuales en cuanto en tanto se refiere al Estado de Derecho, definido en el artículo 2, letra a) del Reglamento, que compromete la seguridad jurídica.

Y es que, según los gobiernos de ambos países, no puede ser objeto de una definición uniforme en el derecho de la Unión y han de concretarlo los ordenamientos de cada Estado miembro, en la medida en que los criterios del Estado de Derecho que define el Reglamento no son exhaustivos y no pueden transformarse en reglas. Estos países recuerdan que, según el apartado 2, artículo 4 TUE, la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros, de la que forman parte las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos. Pues bien, para ellos el concepto de Estado de Derecho es relativo,

imposible de definir en términos absolutos. Entendido así este concepto, la Unión debe respetar la identidad nacional de cada país proclamada en el artículo 4.2 TUE. A su modo de ver, el mecanismo establecido por el Reglamento impugnado no es conforme con esta garantía fundamental, ya que el procedimiento que establece permite examinar la legislación o la práctica de un Estado miembro incluso cuando no esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

Frente a esto, exponen que el concepto de Estado de Derecho señalado en el artículo 2.1, letra a) ha sido diseñado para “explicitar los elementos constitutivos del concepto de Estado de Derecho”, salvando de esa manera el error de definir el concepto en términos absolutos⁸². Hungría y Polonia sostienen que la propia definición expresada en el artículo 2.1, letra a) del Reglamento puede dar lugar a una inseguridad jurídica al permitir que un acto de Derecho derivado defina un valor común de la Unión, permitiendo que otros actos de Derecho derivado recurran a una concepción diferente de este concepto. Señalan que la disposición del artículo 2.1, letra a) del Reglamento se limita a reproducir elementos paralelos que figuran en el artículo 2 TUE y que presentan idéntico grado de abstracción, ya que los principios enumerados en el artículo 2 TUE carecen de contenido jurídico propio.

Por último, afirman que determinados preceptos del Reglamento impugnado no cumplen con las garantías del principio de seguridad jurídica. Según jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe prever normas claras, precisas y con efectos previsibles⁸³. Igualmente, afirma la República de Polonia que la propuesta que dio origen al Reglamento rompe con el principio de seguridad jurídica al no ajustarse a las exigencias del artículo 296 TFUE, párrafo

⁸² Sentencia Hungría/ Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apdo. 205.

⁸³ Exponen, entre otros, que en el artículo 4, apartado 2 del Reglamento —que ejemplifica conductas específicas a las que debe referirse la vulneración de los principios del Estado de Derecho— explica de manera imprecisa las condiciones que dan lugar a la vulneración de Estado de Derecho, otorgando un amplio margen de apreciación a la Comisión y al Consejo conduciendo a la adopción de sanciones inciertas o no demostradas. Afirman, que ese defecto ocurre en otros preceptos del Reglamento [artículo 3, artículo 4, apartado 1 y 2, letra h), artículo 5, apartado 3; artículo 6, apartados 3 y 8] lo que conlleva un elevado grado de inseguridad jurídica. Vid. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apdo. 222.

segundo, el cual requiere que todos los actos de la Unión contengan una exposición de las razones que han conducido a su adopción.

La apreciación del TJUE, amplia y concisa en este motivo en ambas sentencias, explica una a una las alegaciones hechas en el recurso tomando como base las aclaraciones que hace el Abogado General⁸⁴.

En primer lugar, es conveniente señalar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el principio de seguridad jurídica sobre el que gira este tercer motivo exige “por un lado, que las normas jurídicas sean claras y precisas y, por otro, que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas. En concreto, dicho principio exige que una normativa permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone y que estos puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia” y por otro que dicho principio “se impone con especial rigor cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras”⁸⁵. Si bien, estos argumentos son señalados por los gobiernos de Hungría y Polonia, las exigencias del principio de seguridad jurídica “no pueden interpretarse en el sentido de que exigen que una norma que utilice un concepto jurídico abstracto mencione los distintos supuestos concretos en los que podrá aplicarse, ya que el legislador no puede determinar por anticipado todos esos supuestos”⁸⁶.

Como vemos, el principio de seguridad jurídica tampoco escapa de la indefinición. El Tribunal resuelve, algo que ya había hecho en jurisprudencias anteriores, la exigencia de previsibilidad de una disposición legislativa no se infringe si el acto legislativo confiere una facultad de apreciación a las autoridades responsables de su aplicación⁸⁷. Pues corresponde al intérprete de la norma la labor de concretar su aplicación a un supuesto específico, pues el

⁸⁴ Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría, *op. cit.*, apdo. 271.

⁸⁵ Vid., sentencia de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal y otros (C-504/19, EU:C:2021:335), apdo. 51 y 52.

⁸⁶ Sentencia de 20 de julio de 2017, *Marco Tronchetti Provera* y otros (C-206/16, EU:C:2017:572), apdo. 42.

⁸⁷ Vid., las sentencias de 17 de junio de 2010, *Lafarge/Comisión*, C-413/08 P, EU:C:2010:346, apartado 94, y de 18 de julio de 2013, *Schindler Holding* y otros/Comisión, C-501/11 P, EU:C:2013:522, apdo. 57.

Estado de Derecho (fundamentado sobre la base de siete principios jurídicos⁸⁸) contiene un inevitable grado de abstracción.

Por ende, implica que el intérprete tiene cierto margen de apreciación sobre la norma, no obstante, esta arbitrariedad encuentra límites, como son el alcance y el ejercicio de la norma que deberán estar claramente definidos.

5.3.1 Sobre el concepto de Estado de Derecho.

En segundo lugar, una de las alegaciones vistas anteriormente se fundamentaba en el concepto de Estado de Derecho, carente de contenido jurídico propio. El Tribunal recuerda que los valores enunciados en el artículo 2 TUE forman parte de la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común, los cuales se concretan con principios que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros.

La noción de Estado de Derecho como valor de la Unión puede dar lugar a un concepto amplio y abstracto. No obstante, en palabras del Abogado General “tiene un significado autónomo en el ordenamiento de la Unión”⁸⁹. El Abogado señala que no puede dejarse al libre arbitrio de los Estados miembros la regulación del concepto, tal como proponían los gobiernos de Hungría y Polonia, debido al “riesgo que implicaría para su aplicación uniforme”. Y es que como señala el TJUE el Estado de Derecho es un valor común en la Unión, el cuál ha sido objeto de compromiso y respeto por parte de los Estados miembros desde su adhesión a la Unión Europea, siendo posible la aplicación de ciertos criterios uniformes⁹⁰. Además, en cuanto respecta a la existencia de valores comunes del

⁸⁸ El principio de legalidad implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; el de seguridad jurídica; el de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; el de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; el de separación de poderes; y el de no discriminación e igualdad ante la ley.

⁸⁹ Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría, *op. cit.*, apdo. 273.

⁹⁰ El concepto de Estado de Derecho adquiere valor y se perfila su importancia en el sistema institucional de la Unión a través de la jurisprudencia del TJUE. La primera sentencia referida a este principio es el asunto 294/83, *Parti écologiste "Les Verts"/ Parlamento Europeo*, de 23 abril de 1986 en la cual se cita: “la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado”.

concepto de Estado de Derecho, la herencia constitucional europea no es escasa en lo relativo a los principios del Estado de Derecho⁹¹. Como muestra el considerando 16 del Reglamento al hacer referencia al estudio n.º 711/2013, de 18 de marzo de 2016 de la Comisión de Venecia por la que se establecen los “criterios de verificación del Estado de Derecho”, lo cual apunta hacia las características del artículo 2.1, letra a) de dicho Reglamento⁹². Adicionalmente, el Tribunal de Luxemburgo, contrariamente a lo que alegaba Polonia de una posible vulneración del principio de proporcionalidad (noveno motivo del recurso), aclara que el artículo 2.1, letra a) del Reglamento “no pretende proporcionar una definición exhaustiva de este concepto, sino que se limita a especificar, únicamente a los efectos de dicho Reglamento, varios de los principios que abarca y que, según el legislador de la Unión, son los más pertinentes en relación con el objeto del citado Reglamento”⁹³.

Lo que viene a decir el Tribunal, apelando a un razonamiento práctico de los principios del Estado de Derecho cuando la Unión deba respetar la identidad nacional de los Estados miembros, imposibilita que el concepto de Estado de Derecho provoque obligaciones de resultado diferentes en cada Estado miembro, pues de ser así, los principios perderían el valor común de la propia identidad de la Unión. En este sentido recuerda, cuando el artículo 4.2 TUE establezca “la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, de modo que disponen de cierto margen de apreciación para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho”, dicho margen no puede

⁹¹ Por ejemplo, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho o Comisión de Venecia (creada en 1990) es el órgano consultivo del Consejo de Europa. El papel de la Comisión de Venecia es brindar asesoramiento jurídico a sus Estados miembros y, en particular, ayudar a los Estados que deseen adecuar sus estructuras jurídicas e institucionales a los estándares europeos y a la experiencia internacional en los campos de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho. También ayuda a garantizar la difusión y consolidación de un patrimonio constitucional común, desempeñando un papel único en la gestión de conflictos y brindando “colaboración constitucional de emergencia” a los Estados en transición.

⁹² La Comisión de Venecia indicó: “la noción de «Estado de Derecho» requiere un sistema de certeza y previsibilidad jurídica, donde todos tienen el derecho de ser tratados por los órganos decisores con dignidad, igualdad y racionalidad en armonía con el ordenamiento jurídico, y de tener la oportunidad de impugnar las decisiones ante tribunales independientes e imparciales a través de un proceso justo.”

⁹³ Vid. Sentencia Polonia/Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apdo. 323.

provocar resultados distintitos en cada país. Resulta de esta manera porque cada Estado miembro se adhiere a un concepto de Estado de Derecho en el sentido de la Unión, asentado por la jurisprudencia del Tribunal y otros organismos pertenecientes a la Unión.

En estas circunstancias, el Tribunal declara que las alegaciones efectuadas sobre el respeto a la identidad nacional de los Estados miembros no se pueden sostener, así como afirmar que el concepto de Estado de Derecho no puede ser objeto de un concepto uniforme en la medida en que cada Estado miembro no está “en condiciones de determinar con la suficiente precisión el contenido esencial y las exigencias que se derivan de cada uno de los principios enumerados en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado”⁹⁴. Asumiendo esta interpretación el Reglamento respetaría la identidad nacional del artículo 4.2 TUE.

De lo visto en este apartado apunta se puede concluir que los Tratados atribuyen a los valores consagrados en el artículo 2 TUE una centralidad y transversalidad únicos en el *corpus* jurídico europeo. Al fin y al cabo, fruto del amplio poder público de la Unión sobre los Estados miembros se hace necesario imponer de manera improrrogable la observancia de los valores de la Unión. Son precisamente estos valores los promotores de una mayor unidad entre los Estados miembros.

5.3.2 Falta de claridad en la aplicación de determinados artículos del Reglamento.

En tercer lugar, los gobiernos de Hungría y la República de Polonia alegaron inseguridad jurídica en el artículo 2, letra a), el artículo 3, y el artículo 4.2 del Reglamento impugnado debido a la falta de vínculo y claridad. Sostienen que dichos artículos permiten sancionar conductas inciertas o no demostradas e incluso extenderse más allá de la buena gestión de los recursos del presupuesto de la UE.

A este respecto, en primer término, por lo que se refiere a la falta de vínculo entre los tres artículos el Tribunal ha explicado que “la aplicación conjunta de estas disposiciones no implica en absoluto el riesgo de que se adopten

⁹⁴ Sentencia Hungría/ Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apdo. 240.

medidas en virtud del artículo 4 del Reglamento impugnado frente a situaciones no relacionadas con la buena gestión de los recursos del presupuesto de la Unión”⁹⁵. El artículo 2, cuyas definiciones se hacen a los meros efectos del Reglamento impugnado, y el artículo 3 que identifica “algunos indicios de vulneración de los principios del Estado de Derecho” no hacen otra cosa que completar las posibles dudas que sobre el desarrollo del Reglamento pudieran derivarse.

Concluye el Tribunal que dichos artículos “presentan entre sí vínculos lo suficientemente precisos desde la óptica del principio de seguridad jurídica.” De igual modo, recuerda el Tribunal que dicho artículo 3 del Reglamento no establece obligaciones para los Estados miembros. Tan solo se exponen diferentes situaciones que podrán (o no) considerarse indicios de vulneración de los principios del Estado de Derecho con el objetivo de facilitar la aplicación del mecanismo “explicitando las exigencias inherentes a estos principios [artículo 2.1, letra a) del Reglamento impugnado]”⁹⁶.

En segundo término, la falta de claridad predicada del artículo 4 del Reglamento no tiene cavidad y que como se ha señalado anteriormente una cierta facultad de apreciación por parte del intérprete es inevitable y se adecúa a la seguridad jurídica. El propio artículo, en su apartado segundo establece una limitación al ámbito de aplicación del mecanismo. Precisamente ese apartado acota los supuestos que pueden dar lugar a la adopción de medidas del Reglamento impugnado, siempre que haya un vínculo real y directo con la ejecución del presupuesto de la Unión.

Además, dicho artículo 4.2 tiene una función informadora, aportando seguridad jurídica en cuanto en tanto permite conocer *ex ante* cuales son las actuaciones que dan lugar a la adopción de medidas. De igual manera aclara el Tribunal que de una lectura conjunta del artículo 4 y del artículo 6.1 del Reglamento se desprende una serie de requisitos imprescindibles, siendo cada uno de ellos condición necesaria para poner en marcha el mecanismo. Primero, “la Comisión solo podrá iniciar este procedimiento cuando constate que existen motivos razonables para considerar que en un Estado miembro se ha vulnerado

⁹⁵ Ibidem., apdo. 205.

⁹⁶ Sentencia Polonia/Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apdo. 330.

al menos uno de los principios del Estado de Derecho mencionados en la letra a) del artículo 2 de dicho Reglamento”. Segundo, “que dicha vulneración se refiere al menos a una de las situaciones imputables a una autoridad de un Estado miembro o al menos a una de las actuaciones de dichas autoridades a que se refiere el artículo 4.2 de dicho Reglamento, en la medida en que esas situaciones o actuaciones sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de sus intereses financieros” y tercero, “que dicha vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente esa buena gestión o esos intereses financieros, de un modo suficientemente directo, mediante un vínculo real entre dicha vulneración y tal afectación o amenaza de afectación grave”⁹⁷.

El recurso añade adicionalmente que determinadas expresiones contempladas en diferentes artículos resultan demasiado imprecisas como para poder asegurar que conductas son objeto de vulneración de los principios del Estado de Derecho.

De lo anterior, los gobiernos de ambos países aluden al concepto impreciso contemplado en el artículo 4, apartado 1 del Reglamento [“Se adoptarán medidas adecuadas cuando se determine de conformidad con el artículo 6 que una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo.”]. A su modo de ver, el término “amenaza” imposibilita proceder a una determinación objetiva, técnica y fáctica de las condiciones de aplicación de esta disposición. El Abogado General explica que una buena gestión financiera “implica remediar las vulneraciones ya cometidas, pero también sopesar las amenazas (siempre que sean serias y creíbles) de que esas violaciones vayan a ocurrir y provoquen consecuencias financieras indeseables”⁹⁸.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre la posibilidad de que la Comisión lleve a cabo correcciones financieras u otras medidas protectoras del presupuesto de la Unión cuando haya un riesgo grave

⁹⁷ Ibidem., apdo. 288.

⁹⁸ Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría, *op. cit.*, apdo. 311.

para el presupuesto de la Unión. De este modo, en alguna sentencia el Tribunal ha llegado a decir: “La Comisión no tiene la obligación de demostrar la existencia de un perjuicio, sino que puede limitarse a presentar indicios serios en este sentido”⁹⁹. Aun así, el Reglamento impone a la Comisión controles sobre las medidas de seguridad jurídica que vaya a adoptar. En su artículo 6, apartados 1 a 9, el Reglamento faculta al Estado miembro afectado de presentar observaciones sobre la información que la Comisión tenga previsto utilizar para proponer la adopción de medidas adecuadas. El Estado miembro afectado cuenta con dos rondas de consultas [procedimiento del apartado 1 y 7, artículo 6 del Reglamento impugnado], previas a la propuesta de medidas ante el Consejo, para rebatir ante la Comisión las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho por los que haya sido acusado. Todo esto acentúa en mayor medida la seguridad jurídica del Reglamento.

Adicionalmente, el recurso formulado por la República de Polonia argumentaba una infracción producida en la propuesta del Reglamento por falta de motivación acorde al artículo 296 TFUE, párrafo segundo. Apreciado este motivo por el Abogado General y el Tribunal concluyen que resulta inoperante este tercer motivo, en cuanto el objeto de anulación es el Reglamento 2020/2092 y no su propuesta.

En este sentido, tanto el Abogado General como el Tribunal no aprecian indicios de inseguridad jurídica. El Tribunal desestima este tercer motivo del recurso por infundado.

5.4 Pretensiones subsidiarias.

Por último, el recurso planteado por Hungría plantea seis pretensiones subsidiarias con objeto de que se anule parcialmente el Reglamento impugnado.

- Anulación del artículo 4, apartado 1.
- Anulación del artículo 4, apartado 2, letra h).
- Anulación del artículo 5, apartado 2
- Anulación del artículo 5, apartado 3, tercera frase.

⁹⁹ Vid. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 7 de octubre de 2004, España/Comisión, C-153/01, EU:C:2004:589, apdo. 66 y 67.

- Anulación del artículo 5, apartado 3, cuarta frase.
- Anulación del artículo 6, apartados 3 y 8.

Respecto a las pretensiones enunciadas por Hungría, de las cuales algunas ya han sido analizadas, se agruparán y analizarán conforme al artículo objeto de alegaciones.

5.4.1 Anulación del artículo 4 apartados 1 y 2, letra h).

La primera ya ha sido analizada y desestimada por el Tribunal. A la que añade dicha institución en esta pretensión subsidiaria un requisito formal para apreciar pretensiones parciales de anulación de un acto. En consonancia con jurisprudencia anterior del Tribunal: “la anulación parcial de un acto del Derecho de la Unión sólo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto. No se cumple dicha exigencia cuando la anulación parcial de un acto modifica la esencia de éste, lo que debe apreciarse con fundamento en un criterio objetivo y no un criterio subjetivo, ligado a la voluntad política de la autoridad que ha adoptado el acto controvertido”¹⁰⁰.

A esto respecto, el artículo 4.1 en cuanto en tanto se refiere a la adopción de medidas adecuadas cuando se produce la vulneración de los principios del Estado de Derecho constituye el grueso del Reglamento y por tanto una anulación del mismo desvirtúa el objetivo del Reglamento.

En segundo lugar, el artículo 4, apartado 2, letra h), cuyo análisis ya sido sometido a examen en este mismo trabajo. No puede considerarse que la letra h), apartado 2 de ese mismo artículo confiera carácter no exhaustivo e imprecisión en la medida que, como el resto de las situaciones enumeradas en ese mismo apartado, están sujetas a los requisitos de procedimiento, entre ellos la valoración objetiva, imparcial y justa de las pruebas en las que ha de basarse la Comisión. En consecuencia, el Tribunal rechaza esta pretensión subsidiaria de anulación por infundada, procediendo a la desestimación.

¹⁰⁰ Vid. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 6 de diciembre de 2012, Comisión/ *Verhuizingen Coppens*, C-441/11 P, EU:C:2012:778, apartado 38 y sentencia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/ Consejo, C-29/99, Rec. p. I-11221, apdo. 45 y 46.

5.4.2 Anulación del artículo 5 apartados 2 y 3, tercera y cuarta frase.

En tercer lugar, la anulación del artículo 5.2 del Reglamento ya ha sido analizada en anteriores páginas.

En cuarto lugar, habida cuenta de la pretensión parcial de anulación sobre el artículo 5, apartado 3, tercera frase el cuál cita “se tendrán debidamente en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho”. Hungría y Polonia sostienen que resultada incompatible con la base jurídica del Reglamento y con el artículo 7 TUE. Alegan como primer motivo, que la penúltima frase, del apartado 3, artículo 5 “no satisface la exigencia relativa a la existencia de una relación directa entre las medidas adoptadas y la protección del presupuesto de la Unión o de sus intereses financieros”. El segundo motivo, que dicha disposición merece un examen en profundidad por parte de la Comisión y del Consejo, de la existencia de la vulneración del Estado de Derecho, siendo la única vía posible el artículo 7 TUE. Y como tercer motivo, las medidas llevadas a cabo por la tal disposición adquieren naturaleza sancionadora y al igual que ocurre en el motivo segundo, solo el artículo 7 TUE permite imponer dichas medidas.

El Tribunal, haciendo valer de los puntos expresados por el Abogado General, señala “del orden de estas frases y de los términos que ahí se emplean se desprende que la proporcionalidad de las medidas que deben adoptarse queda garantizada, de manera determinante, por el criterio de las «repercusiones» que tenga la vulneración de los principios del Estado de Derecho en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses financieros”¹⁰¹. De este modo, el TJUE trae a colación el criterio de las repercusiones, estableciendo que la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho que realiza el Estado miembro afectado, son factores de apreciación

¹⁰¹ Reitera el Abogado General que las medidas adoptadas a tenor del Reglamento impugnado son de naturaleza correctiva de los presupuestos de la Unión y no medidas sancionadoras imponibles por la infracción de los principios del Estado de Derecho. Las medidas adoptadas deben atender a las repercusiones sobre la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en los intereses financieros de la Unión (Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría, apdo. 177 a 179).

subsidiaria y por tanto solo pueden servir para determinar las repercusiones sobre la ejecución del presupuesto de la Unión.

En las mismas circunstancias, el Tribunal reconoce que dicho artículo hace necesaria una apreciación en profundidad por parte de la Comisión y del Consejo de la vulneración del Estado de Derecho. No obstante, existe una relación directa con la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y la protección de sus intereses financieros. Aclara el TJUE que las medidas llevadas a cabo bajo el paraguas del Reglamento no adquieren la naturaleza de medidas sancionadoras de vulneraciones del Estado de Derecho en sentido estricto¹⁰². En palabras del Abogado General, se trataría de medidas de corrección presupuestaria, apartándose del artículo 7 TUE¹⁰³.

De todo esto resulta la desestimación de la pretensión.

En quinto lugar, los gobiernos de ambos países califican la última frase del artículo 5.3 del Reglamento (“en la medida de lo posible”) de inseguridad jurídica. En concreto señalan que vulnera los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad, al no poder establecer una relación directa entre las medidas adoptadas y la vulneración de los principios del Estado de Derecho.

El Tribunal, en primer lugar, explica la supuesta violación del principio de proporcionalidad que debe ajustarse a la jurisprudencia emanada del propio órgano¹⁰⁴. El Tribunal viene a decir que dicha frase “no autoriza a modular las medidas que pueden adoptarse en virtud del artículo 5.1 de dicho Reglamento de una manera tal que no se ajusten a la repercusión que tenga la vulneración constatada en el presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses

¹⁰² En este sentido, el Tribunal ha aclarado: “la obligación de devolver una ventaja indebidamente percibida a través de una práctica irregular no constituye una sanción, sino la mera consecuencia de la constatación de que no se han respetado las condiciones exigidas para la obtención del beneficio resultante de la normativa de la Unión, lo que convierte la ventaja percibida en indebida (sentencia de 26 de mayo de 2016, *Județul Neamț* y *Județul Bacău*, C-260/14 y C-261/14, UE:C:2016:360, apdo. 50 y jurisprudencia citada).

¹⁰³ Conclusiones del Abogado General en el asunto Hungría, *op. cit.*, apdo. 179.

¹⁰⁴ El principio de proporcionalidad, de acuerdo con la jurisprudencia exige que “los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos”. Vid., sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631, apdo. 206].

financieros”¹⁰⁵. En ningún caso, de las tres frases contempladas en el artículo 5.3 pueden las medidas adoptadas romper el principio de proporcionalidad, independientemente de si las medidas pueden o no centrarse en las acciones de la Unión afectadas por esas vulneraciones.

Resulta asimismo sorprendente que el Tribunal, subsidiariamente y en casos excepcionales, permite a la Comisión adoptar medidas que se centren en acciones de la Unión distintas de las afectadas por la vulneración. En este sentido, a mi juicio, el margen concedido a la Comisión resulta una contradicción en cuanto se hace necesario una relación “suficientemente directa”. Choca frontalmente contra la objetividad buscada por el propio Reglamento y la prohibición de la arbitrariedad. No obstante, se establecen dos límites para dicho margen de actuación. El primero se basa en los presupuestos mínimos de cualquier medida adoptada al amparo del Reglamento impugnado, en efecto cualquier medida adoptada ha de ser indispensable para garantizar la protección del presupuesto de la Unión. En segundo lugar, un límite de carácter controlador y es que el propio Reglamento en el artículo 6, apartados 7 y 8 instaura un control *a posteriori*, obligando a la Comisión a analizar la proporcionalidad de la medida y de conceder al Estado afectado por la medida la posibilidad de valorar la proporcionalidad.

En consecuencia, dicho precepto no vulnera el principio de proporcionalidad.

A continuación, el gobierno de Hungría y Polonia aludían a una violación del principio de seguridad. En concreto, a una falta de previsibilidad y certeza que exige el citado principio, en la medida que dicha expresión del apartado 3 del artículo 5 otorga capacidad a la Comisión para adoptar medidas que no tengan relación directa con la protección del presupuesto de la Unión. El Tribunal es claro y responde haciéndose valer del apartado 1 del artículo 5, el cuál enumera exhaustivamente las diferentes medidas de protección que pueden adoptarse.

Todas las medidas están relacionadas con la ejecución del presupuesto, en consecuencia, no cabe apreciar vulneración del principio de seguridad jurídica en cuanto las medidas adoptadas se encuentran perfectamente delimitadas y

¹⁰⁵ Sentencia Hungría/ Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apdo. 273.

guardan relación directa con el fin último del Reglamento, la protección del presupuesto de la Unión.

En estas circunstancias, procede el Tribunal a desestimar la pretensión por infundada.

5.4.3 Anulación del artículo 6, apartados 3 y 8.

En sexto lugar, el motivo de la pretensión es la anulación del artículo 6.3 y 8 del Reglamento. Hungría y Polonia aducen, de nuevo, una violación del principio de seguridad jurídica al permitir a la Comisión recopile información, sobre el hecho objeto de corrección, de fuentes cuya objetividad se pone en entredicho. El considerando 16, aunque no sea vinculante, arroja luz sobre la voluntad del autor de ese acto, sirviendo como elemento interpretativo. Dicho considerando viene a decir que la evaluación, independientemente de la fuente de la información, ha de ser objetiva, imparcial y justa. Por añadidura, el Tribunal deja claro que la información recibida por la Comisión no adquiere “valor probatorio específico o absoluto ni atribuye efectos jurídicos determinados a las fuentes de información que menciona, ni a las que se indican en el considerando 16 del Reglamento impugnado, de modo que esta disposición no exime a la Comisión de su obligación de llevar a cabo una apreciación diligente de los hechos”¹⁰⁶.

Por último, el Tribunal establece que el Estado miembro afectado por las medidas pueda someter a examen el valor probatorio de cada uno de los elementos considerados por la Comisión, pudiendo en todo caso presentar ante un juez de la Unión un recurso para el control probatorio de dichas apreciaciones.

En consecuencia, la Comisión está obligada a llevar a cabo una apreciación diligente de los hechos y a observar la exigencia de proporcionalidad, lo que hace rechazar el motivo por infundado procediendo a desestimar la pretensión de anulación.

Con esto se cierra la contestación del Tribunal al recurso, que finaliza la sentencia desestimando el recurso en su totalidad.

¹⁰⁶ Sentencia Hungría/Parlamento y Consejo, *op. cit.*, apartado 357.

Hungría y Polonia son condenadas a cargar con sus propias costas, con las del Parlamento Europeo y con las del Consejo de la Unión Europea. El resto de los países que se presentaron como apoyo a la parte demandada cargan con sus propias costas.

6 Conclusiones

- (1) Históricamente el Estado de Derecho ha sido uno de los motores que ha operado en la integración de la UE, para convertirse en el presente en un motivo de preocupación entre las instituciones de la UE. La realidad ha puesto en tela de juicio la fragilidad de este concepto, a la que ni el tan si quiera llamado “botón nuclear” —artículo 7 TUE— ha sabido dar respuesta. Concebido este último como el máximo garante de los valores contemplados en el artículo 2 TUE, ha sido desarrollado para sancionar y castigar “con látigo” las violaciones de los valores fundamentales. Precisamente, este instrumento solo puede cumplir su propósito si se articula sobre el Estado de Derecho.
- (2) Lo anterior deriva al fracaso del engranaje jurídico para frenar las vulneraciones del Estado de Derecho entre los Estados miembros. La búsqueda de nuevos instrumentos de control que ofrezcan efectividad contra las vulneraciones del Estado de Derecho, sin que ello rompa con el sentimiento de europeización, ha puesto contra las cuerdas a las instituciones de la Unión. Fue en esencia, ser testigos del fracaso de los mecanismos ante las vulneraciones del Estado de Derecho en los casos polaco y húngaro lo que llevo a contemplar progresivamente la sujeción de la obtención de los fondos al respeto del Estado de Derecho. Con lo dicho, se dio origen al Reglamento 2020/2092.
- (3) La promesa de la condicionalidad financiera como instrumento solventador de todos los males ha sido objeto de desnaturalización constante y no solo porque los países del este (los que dieron origen al Reglamento) interpusieran recursos de anulación, sino porque desde su nacimiento diferentes instituciones de la Unión han buscado dejar prácticamente inutilizado este instrumento. Desde un grupo mayoritario de parlamentarios hasta el Consejo Europeo, suspendiendo ilegalmente su aplicación hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre su validez.

- (4) Con la pronunciación del Tribunal de Justicia, la jurisdicción europea y el Estado de Derecho han pasado a estar inexorablemente unidos. Las Sentencias, con el apoyo del Abogado General, pronunciadas por el Tribunal han supuesto la base firme sobre la que se asienta el Reglamento. La interpretación del TJUE en este asunto ha servido para concretar la finalidad y naturaleza del Reglamento. Con ello, ha supuesto el establecimiento de límites a la discrecionalidad otorgada a la Comisión, la separación con el artículo 7 TUE y la finalidad de proteger los intereses financieros de la Unión, actuando como mecanismo de condicionalidad y no sancionador.
- (5) La apuesta jurisdiccional por unir el criterio del riesgo grave y real de vulneración del Estado de Derecho con la ejecución presupuestaria, como criterio para poner en marcha medidas de corrección financiera resulta, a mi modo de ver, adecuado para proteger los intereses financieros de la Unión.
- (6) El precio de instaurar este mecanismo de condicionalidad, como último bastión ante las vulneraciones del Estado de Derecho, se muestra garantizado más que suficiente, en cuanto solo un sistema europeo que se funda y respeta este principio es compatible con los fines que constitucionales que persigue la Unión.

7 Bibliografía

- Libros, capítulos de libros y artículos de revistas.

CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2022). “Los mecanismos de protección del Estado de Derecho en la Unión Europea”. En *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la declaración Schuman 1950-2020*. Director Guillermo A. Pérez Sánchez, Coordinador Belén Miranda Escolar y Begoña Vidal Fernández, Universidad de Valladolid y Ediciones Universidad de Valladolid (EdUVa), 2020, pp. 321-344.

CLOSA, C., KOCHENOV, D. and WEILER, J. H. (2014). “Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union”. [En línea]. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2014/25*. Disponible en: <<https://ssrn.com/abstract=2404260>>

FORCADA BARONA, I. (1996). *El condicionamiento político y económico de la Ayuda Oficial al Desarrollo (The Political and Economic Conditionality of Development Assistance)*. Tirant lo Blanch. Valencia. Disponible en: <<https://ssrn.com/abstract=2718382>>

GREGORIO MERINO, A. (2022). “El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión “, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 71, 11-26, pp. 18. Disponible en: <<https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.71.01>>

LÓPEZ AGUILAR, J.F. (2016). “El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y dilema de Copenhague”, *Teoría y Realidad Constitucional*. [En línea]. núm. 38, pp. 101-142. Disponible en: <<https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/TRC38Lopez%20Aguilar.pdf>> [Consulta: 12 jun. 2023].

MARTÍN RODRÍGUEZ, PABLO J. (2022). *El Estado de Derecho en la Unión Europea*. Marcial Pons, colección AEDEUR, Madrid.

MOURMOURAS, A. & WOLFGANG, M (2005). “La condicionalidad del FMI: Un enfoque basado en la teoría de la política con grupos de interés”. *Información Comercial Española (ICE)*, núm. 827, pp. 83–92.

SADURSKI, W. (2010). “Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider”, *Legal Studies Research Paper*, nº10/01.

SADURSKI, W. (2019). “Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler”. [En línea]. *Hague J. Rule Law*, pp. 63–84. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40803-018-0078-1>.

ÚBEDA DE TORRES, A. (2009) “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la UE”. [En línea]. *Revista de Derecho comunitario europeo*, núm. 32, Madrid, p. 58. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27418amayaubedadetorresrdce32.pdf>

- Sentencias, informes, recomendaciones y sitios web.

Auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, asunto *An Taisce/Comisión*, C-325/94 P, ECLI:EU:C:1996:293.

Auto del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2021, Comisión/Polonia, asunto C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593.

Auto del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2021, Comisión/Polonia, asunto C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo sobre “Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020”. Bruselas. [En línea]. Disponible en: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2018:98:FIN [Consulta: 7 jun. 2023].

Conclusiones del Abogado General, M. Campos Sánchez-Bordona, 2 de diciembre de 2021, caso Polonia/Parlamento y Consejo, asunto C-157/21, EU:C:2021:978.

<<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=250425&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3241454>> [Consulta: 1 jun. 2023].

- Conclusiones del Abogado General, M. Campos Sánchez-Bordona, 2 de diciembre de 2021, caso Hungría/Parlamento y Consejo, asunto C-156/21, EU:C:2021:974. <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=250424&doclang=es>> [Consulta: 1 jun. 2023].
- Conclusiones del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2022. [En línea]. EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8. <<https://www.consilium.europa.eu/media/60878/2022-12-15-euco-conclusions-es.pdf>> [Consulta: 10 jun. 2023].
- Conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020. [En línea]. EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4. <<https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>> [Consulta: 10 jun. 2023].
- Criterios de Copenhague, 21-22, Junio de 1993. [En línea]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhague>
- Dictamen del Servicio Jurídico (13593/18) sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros. [En línea]. <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/es/pdf>> [Consulta: 10 jun. 2023].
- Dictamen del Tribunal de Cuentas (nº 1/2018), de 2 de mayo de 2018, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros. [En línea]. DOUE: C nº 291, de 17 agosto de 2018. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:291:FULL>> [Consulta: 10 jun. 2023].
- Discurso ofrecido por el Primer Ministro Viktor Orbán en *Băile Tușnad*, 26 de julio de 2014. Mandiner. [En línea] <https://mandiner.hu/cikk/20140728_orban_viktor_a_munkaalapu_allam>

[korszaka kovetkezik beszéd tusványos 2014](#)> [Consulta: 10 jun. 2023].

Discurso sobre el Estado de la Unión del presidente de la Comisión Europea J. M. Durão Barroso, 12 de septiembre de 2012. [En línea]. Disponible en la web oficial de la UE: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_12_596> [Consulta: 7 jun. 2023].

Discurso sobre el Estado de la Unión del presidente Jean-Claude Juncker, 13 de septiembre de 2017. [En línea]. Disponible en la web oficial de la UE: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165> [Consulta: 7 jun. 2023].

Discurso sobre el Estado de la Unión pronunciado de la presidenta Úrsula Von der Leyen. [En línea]. Disponible en la web oficial de la UE: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_21_4701> [Consulta: 10 jun. 2023].

Informe del Grupo de Reflexión, primera parte, 5 de diciembre de 1995. [En línea]. https://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_es.htm> [Consulta: 7 jun. 2023].

Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, capítulo sobre el Estado de Derecho en Hungría. [En línea]. Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, 20 de julio de 2021. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10341-2021-ADD-14/es/pdf>> [Consulta: 13 jun. 2023].

NIETO FERNÁNDEZ, I. (2022). *La condicionalidad democrática de la Unión Europea*. Documento de Opinión IEEE 15/2022. [En línea]. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO15_2022_IGNNIE_Condicionalidad.pdf> [Consulta: 12 jun. 2023]

Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE) 2020/2092, sobre un Régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, de 18 de marzo de 2022. [En línea]. DO C 123/02 18 de marzo de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)>](#) [Consulta: 2 jun. 2023].

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, 2 de mayo de 2018. [En línea]. Bruselas. <[eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324](#)> [Consulta: 10 jun. 2023].

Report on economic and monetary Union in the European Community. Abril de 1989, (también llamado *the Delors Plan*), *Committee for the Study of Economic and Monetary Union*. [En línea]. <<http://aei.pitt.edu/id/eprint/1007>> [Consulta: 12 jun. 2023]

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constatare la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión. [En línea]. <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_ES.pdf> [Consulta: 10 jun. 2023].

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría 2020/2513 (RSP). DO C 270/10, 7 de julio de 2021. [En línea]. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0014>> [Consulta: 10 jun. 2023].

Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión, 2021/2935(RSP), DO C 184/154, 21 de octubre de 2021. [En línea]. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0439>> [Consulta: 12 jun. 2023].

Sentencia de 20 de julio de 2017, *Marco Tronchetti Provera* y otros, asunto C-206/16, EU:C:2017:572.

Sentencia de TJUE, 11 de enero de 2001, República Helénica/Comisión, asunto C- 247/98, ECLI:EU:C:2001:4.

Sentencia del TJUE de 13 de junio de 1958. *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA* contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, asunto 9-56, EU:C:1958:7.

Sentencia del TJUE de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, asunto C-157/21, EU:C:2022:98.

Sentencia del TJUE de 24 de octubre de 1989, Comisión/Consejo, asunto 16/88, EU:C:1989:397.

Sentencia del TJUE de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal y otros, asunto C-504/19, EU:C:2021:335.

Sentencia del TJUE de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo, asunto C-133/06, EU:C:2008:257.

Sentencia del TJUE de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, asunto C-15/76 y C-16/76, EU:C:1979:29.

Sentencia del TJUE, 16 de febrero de 2022 (Gran sala). Hungría/Parlamento y Consejo, asunto C-156/21, EU:C:2022:97.

Sentencia del TJUE, 19 de abril de 2013, República Italiana vs Comisión Europea, asuntos acumulados T-99/09 y T-308/09, ECLI:EU:T:2013:200.

Sentencia del TJUE, 19 de diciembre de 2019. *Puppinck* y otros/Comisión, asunto C-418/18 P, EU:C:2019:1113.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia, asunto C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala) de 7 de agosto de 2021, asunto C.C. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o.* vs. Polonia

Sentencia TJUE de 6 de diciembre de 2012, Comisión/ *Verhuizingen Coppens*, asunto C-441/11 P, EU:C:2012:778.

Sentencia TJUE de 7 de octubre de 2004, España/Comisión, asunto C-153/01, EU:C:2004:589.

Sentencias del TJUE de 17 de junio de 2010, *Lafarge/Comisión*, asunto C-413/08 P, EU:C:2010:346.

Sentencias del TJUE (Sala Novena ampliada) de 15 de septiembre de 2016, *Oleksandr Viktorovych Yanukovych c. Consejo de la Unión Europea*, asunto T-348/14, ECLI:EU:T:2016:508.

The Global State of Democracy International (2019). *Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*. [En línea]. pp. 134-137. DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2019.31>> [Consulta: 10 jun. 2023].

VIȚĂ V. (2018). “Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy”. [En línea]. *European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels*. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)617498](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)617498).