



María Laplana Garuz

**EL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092:
RÉGIMEN JURÍDICO E IMPACTO DE LA
CONDICIONALIDAD EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS
EUROPEOS**

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Dirigido por el Dr. Javier Esteban Ríos

**Zaragoza
2023**

ÍNDICE

GLOSARIO DE TÉRMINOS	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. ANTECEDENTES DEL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092.....	8
2.1. La Unión Europea y la gestión de los fondos europeos.....	8
2.2. Marco de financiación de la Unión Europea.....	10
2.3. Contexto de la aprobación del Reglamento	13
3. MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE INSERTA EL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092.....	21
3.1. Algunos textos normativos conectados con el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092	22
3.2. Mecanismos de condicionalidad financiera en el derecho de la Unión Europea	25
3.3. Procedimiento legislativo seguido en la adopción del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092	29
4. LA LICITUD DEL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092: UNA CUESTIÓN CONTROVERTIDA	32
4.1. Algunas consideraciones sobre la legalidad y fundamentos jurídicos de la norma	32
4.2. Jurisprudencia relacionada con la aprobación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092	36
4.2.1. Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea.....	36
4.2.2. Asunto C-157/21 República de Polonia contra Parlamento Europeo Consejo de la Unión Europea	47
4.3. La participación de las distintas instituciones europeas en los procedimientos para la imposición de medidas.....	49
4.3.1. El relevante papel de la Comisión Europea como entidad proponente	49
4.3.2. El Consejo como sujeto competente para la adopción de las medidas.....	51

4.3.3. Posibilidad de remisión al Consejo Europeo.....	52
5. RÉGIMEN JURÍDICO Y APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092.....	54
5.1. Finalidad del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.....	54
5.2. La aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.....	55
5.2.1. Condiciones para la adopción de medidas.....	56
5.2.2. La relación entre el Reglamento 2020/2092 (UE, Euratom) y otros procedimientos establecidos en el Derecho de la Unión.....	59
5.2.3. Procedimiento y método del proceso de evaluación.....	61
5.2.4. El contenido de las medidas a adoptar.....	64
5.2.5. La retirada de las medidas.....	66
5.2.6. La protección de los derechos legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales de la financiación de la Unión.....	67
6. APLICACIÓN PRÁCTICA Y PERSPECTIVAS.....	69
6.1. El eventual impacto del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 en nuestro país: cuando las barbas de tu vecino veas pelar... ..	70
6.2. Perspectivas y recomendaciones para una implementación efectiva y sin tensiones.	73
6.3. Tensiones existentes.....	74
7. CONCLUSIONES.....	76
BIBLIOGRAFÍA.....	78

GLOSARIO DE TÉRMINOS

AFCOS: Servicio Nacional de Coordinación Antifraude.

CEDH: Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades Fundamentales.

CDPD: Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.

EEMM: Estados miembros.

EPPO: European Public Prosecutor's Office.

EURATOM. Comunidad Europea de Energía Atómica.

Fondos EIE: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

GRECO: Consejo de Europa como el Grupo de Estados contra la Corrupción.

MAFC: Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.

MFP: Marco Financiero Plurianual.

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad.

MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

NGEU: Next Generation EU.

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

PAC: Política Agrícola Común.

RCDE: Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE.

RDC: Reglamento Europeo 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021.

RNB: Renta Nacional Bruta.

TCE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TS: Tribunal Supremo.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 2 TUE, *“la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”*

Estos valores indivisibles y universales vienen igualmente establecidos, además de en el artículo 2 del TUE, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el CEDH.

En relación con estas cláusulas, la lucha por el respeto al Estado de derecho se ha demostrado de singular interés en momentos recientes, pues hace algunos años países como Hungría y Polonia emprendieron reformas que parecen operar en contra de la democracia, la independencia judicial, las libertades y el Estado de derecho. Y es que ciertas tendencias políticas, de corte extremista, se están extendiendo por Europa desde el 2018, con la consiguiente repercusión en los derechos y libertades de los ciudadanos que viven en estos países, produciéndose vulneraciones de la libertad de expresión, de la identidad sexual o de otros derechos, apreciándose derivas cada vez más autoritarias.

Como ciudadanos de la UE es fundamental que defendamos los valores recogidos en el citado artículo 2 TUE, ya que son el núcleo de nuestra identidad como europeos y que todos los Estados miembros comparten. En consecuencia, la Unión Europea ha tratado de abordar este problema, al amparo del artículo 7 TUE, haciendo uso del oportuno mecanismo reactivo-sancionador para hacer frente a las vulneraciones del Estado de derecho. No obstante, el mismo parece no resultar del todo útil, debido a la complejidad de su aplicación y a la resistencia ofrecida por algunos países.

En conexión con lo anterior, parece que, tras la pandemia de la COVID-19, la Unión Europea está resurgiendo más fuerte y con ambiciosos planes para el futuro, avanzando en el proceso de integración. Por primera vez, se ha puesto en funcionamiento fondos

comunes de recuperación para hacer frente a la COVID-19 que, como novedad, condicionan los fondos al respeto del Estado de derecho.¹

El objetivo principal de este trabajo es analizar esta novedad, a través del estudio en profundidad de la implementación del Reglamento (UE, Euratom) 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, que la regula. En sentido, en primer lugar, se presentan los antecedentes al Reglamento, describiendo la gestión de los fondos europeos por parte de la UE y el marco de financiación de la Unión Europea. También se aborda el contexto en el que se aprobó el Reglamento.

Luego, se analiza el marco jurídico del Reglamento, explorando los mecanismos de condicionalidad financiera en el derecho de la Unión Europea. Se examina el procedimiento legislativo seguido para la adopción del Reglamento, lo que, en particular, proporciona información sobre su legitimidad.

La sección siguiente se dedica a la licitud de la norma, donde se realiza un análisis de la legalidad del Reglamento y se presentan los fundamentos jurídicos que dan soporte a la norma. También se detalla el desarrollo procedimental del Reglamento, incluyendo las medidas propuestas por la Comisión, el papel del Consejo y la posibilidad de remisión al Consejo Europeo.

Posteriormente, se aborda el régimen y la aplicación del Reglamento 2022/2092, explicando su contenido y cómo se aplica en la práctica. Al respecto, se menciona la jurisprudencia relacionada con la aplicación del Reglamento, lo que puede proporcionar una visión sobre las dificultades jurídicas en su aplicación y su impacto práctico.

En conexión con lo anterior, la sección final del documento se centra en algunas problemáticas prácticas concretas que pueden apreciarse y en cómo pueden abordarse las mismas para asegurar una adecuada gestión de los fondos europeos.

¹ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “*La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho*”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 8.

En resumen, este trabajo busca proporcionar un análisis completo sobre la implementación del Reglamento 2020/2092, mediante su análisis jurídico y su relación e impacto en la gestión de los fondos europeos.

2. ANTECEDENTES DEL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092

2.1.La Unión Europea y la gestión de los fondos europeos.

Los fondos asignados por la UE se canalizan, en buena medida, a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), siendo gestionados conjuntamente por la Comisión Europea y por los Estados miembros. Estos fondos se destinan a fomentar el crecimiento del empleo, así como a una economía y un medio ambiente europeos sostenibles.

Los fondos EIE se centran principalmente en cinco sectores clave: investigación e innovación, tecnologías digitales, economía hipocarbónica, gestión sostenible de los recursos naturales y pequeñas empresas. Estas industrias son relevantes para incrementar la eficiencia y reducir el efecto medio ambiental de la actividad económica, además de para aumentar la competitividad mundial de la UE.

Por otro lado, tanto los Fondos Estructurales como el Fondo de Cohesión pretenden fomentar la cohesión económica y social dentro de la UE, cofinanciando las políticas de gasto público desarrolladas por los Estados miembros. El objetivo principal es lograr un equilibrio social y económico entre los distintos EEMM y las diferentes regiones de la Unión para que puedan participar en el crecimiento económico de la UE en su conjunto.

En este marco financiero, aparece “Next Generation EU”, que es un programa de recuperación temporal creado con el objetivo de promocionar recursos públicos hasta ahora inéditos, para hacer frente a las crisis económicas y sociales provocadas a causa de la COVID-19. Este programa tiene un compromiso de financiación de 750.000 millones de euros, de los cuales 672.500 millones se asignan al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, su principal componente. Este mecanismo tendrá una duración de seis años (2021-2026) y se compone de 312.500 millones en transferencias y 360.000 millones en préstamos a bajo interés.

Para disfrutar de estos fondos, los Estados miembros tienen el deber de aprobar planes nacionales de recuperación y resiliencia, como el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español. En el caso nacional, este plan prevé una sólida agenda de inversiones y reformas estructurales dotado de hasta 140.000 millones de euros en transferencias y créditos. Su principal objetivo es hacer que la economía española sea más sostenible, digital, inclusiva y cohesionada, al tiempo que aumenta su

capacidad de crecimiento a medio y largo plazo, contando con la participación de todos los niveles de Gobierno y del sector privado.

En el plano interino, la Secretaría General de Fondos Europeos es la encargada de dirigir, impulsar y coordinar todas las competencias en relación con la posición de España en las negociaciones para la aprobación y revisión de los Marcos Financieros Plurianuales de la UE. Además, es responsable del diseño, planificación, coordinación y seguimiento de las actuaciones relacionadas con los fondos europeos y su financiación, así como de las relaciones presupuestarias con la UE con relación a la política de cohesión y económica regional, los incentivos regionales, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Sin ánimo de exhaustividad, la dicha Secretaría General cumple multitud de relevantes funciones, las que destacan la de coordinar las acciones financiadas en el Marco Financiero Plurianual, además de coordinar las actividades correspondientes al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con el objeto de garantizar coherencia entre ambos². Otra función relevante es actuar como punto de contacto de la Comisión Europea, coordinando los planes de recuperación y resiliencia junto con la Comisión Europea. Por otro lado, actuar como autoridad responsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ante las instituciones europeas, desarrollando las competencias establecidas. Además, destaca la función de coordinar con Ministerios, Organismos Públicos, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y resto de entidades nacionales y comunitarias implicadas en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia³.

² MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. (2022), “Fondos de la Unión Europea”. [artículo en línea]. Hacienda. [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2023]. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Fondos%20de%20la%20Union%20Europea/Paginas/default.aspx>

³ Igualmente, la Secretaría General también supervisa el progreso de consecución de objetivos del Plan y realiza funciones correspondientes al Estado Miembro en relación con el cuadro integral de mandos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Otra de sus funciones principales es presentar informes y solicitudes de pago de la contribución financiera, acompañada de la correspondiente declaración de fiabilidad, además del tramo de préstamo previsto cuando proceda. La Secretaría General dirige el Comité Técnico del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia coordinando sus trabajos. Adicionalmente, realiza funciones de Secretaría Técnica de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Finalmente, diseña los sistemas informáticos necesarios para la gestión y seguimiento de los distintos instrumentos de financiación europeos, haciendo de interlocutor con la Comisión Europea y los organismos nacionales participantes en lo relativo a intercambios y suministros de información, definición de normas y estándares de intercambio y

2.2. Marco de financiación de la Unión Europea

Durante décadas, el presupuesto de la Unión Europea ha evolucionado en paralelo a la propia Unión, siendo el responsable de proporcionar financiamiento para programas y acciones en todas las áreas políticas de la UE, incluyendo principalmente agricultura, política regional, investigación, empresa y espacio.

Desde 1988, la UE ha estado utilizando los presupuestos a largo plazo, conocidos comúnmente como Marcos Financieros Plurianuales (MFP). Estos presupuestos establecen límites generales de gasto y proporcionan un marco estable con el objetivo de ajustar el gasto a las prioridades políticas de la UE, aumentar la previsibilidad de las finanzas de la Unión para los cofinanciadores y los beneficiarios, garantizar la disciplina presupuestaria y facilitar la adopción del presupuesto anual de la UE. Al respecto, un MFP cubre normalmente un periodo de cinco a siete años.

El presupuesto de la Unión Europea establece límites máximos de gasto anual para compromisos y pagos totales, así como para cada ámbito de gasto. Los compromisos se refieren a obligaciones legales contraídas en un ejercicio determinado, sin embargo, los pagos son las cantidades gastadas en un ejercicio. El objetivo que tienen estos límites es gestionar el presupuesto de la UE y proteger los importes de cada ámbito según las prioridades de la Unión. Sin embargo, el presupuesto también requiere flexibilidad para hacer frente a necesidades imprevistas y cambios en las circunstancias. El MFP incluye instrumentos especiales para emplear fondos en los momentos y lugares donde más se necesitan⁴.

Por lo que se refiere al establecimiento del presupuesto de la UE a largo plazo, estamos ante un proceso en el que el Consejo y el Parlamento Europeo juegan un papel crucial. Las negociaciones sobre el presupuesto empiezan varios años antes del inicio del periodo cubierto por el nuevo presupuesto. Las mismas comienzan formalmente cuando la Comisión Europea presenta el paquete del MFP, que incluye un Reglamento que establece los límites de gasto de la UE y una Decisión sobre los recursos propios que establece la fuente de ingresos de la UE.

planificación y coordinación en colaboración con la Oficina de Informática Presupuestaria junto con el resto de centros directivos de la ejecución técnica de los distintos proyectos.

⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2023). “Presupuesto de la UE” [artículo en línea]. Consilium. [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2023]. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/>

Por otro lado, el Consejo de Asuntos Generales se encarga de trabajar en el paquete MFP y crear el marco de negociación, siendo su principal objetivo proporcionar orientación política y establecer prioridades para que el Consejo Europeo pueda elaborar las Conclusiones del MFP. Por su parte, los líderes de la UE en el Consejo Europeo ofrecen orientaciones políticas sobre las principales características del presupuesto a largo plazo. La efectiva adopción del Reglamento del MFP requiere unanimidad en el Consejo y la aprobación del Parlamento Europeo. Sin embargo, la Decisión sobre los recursos propios, necesita un acuerdo unánime en el Consejo, un dictamen del Parlamento Europeo y la ratificación por parte de todos los Estados miembros antes de entrar en vigor⁵.

Actualmente, se está desarrollando el MFP que abarca el periodo de 2021 a 2027. En el marco del MFP vigente, se destinará la financiación de la UE a nuevas prioridades y a reforzar las existentes en todos los ámbitos de actuación de la UE, incluyendo la transición digital y ecológica. Las políticas de cohesión y agrícola común recibirán financiación significativa y se actualizarán para asegurar su contribución de manera efectiva a la recuperación económica de Europa y a los objetivos ecológicos y digitales de la UE. Tras ser aprobado por el Parlamento Europeo, el Consejo adoptó el Reglamento para establecer el presupuesto a largo plazo de la UE para el período de 2021 a 2027, el 17 de diciembre de 2020. Los principales ámbitos de gasto del MFP son mercado único, innovación y sector digital con 132.800 millones de euros; cohesión, resiliencia y valores con 377.800 millones de euros; recursos naturales y medio ambiente con 356.400 millones de euros; migración y gestión de fronteras con 22.700 millones de euros; seguridad y defensa con 13,200 millones de euros; vecindad y resto del mundo con 98.400 millones de euros y en Administración Pública Europea con 73.100 millones de euros.

En lo que respecta al clima, los gastos del MFP y de NGEU parecen ser coherentes con los objetivos de la UE de neutralidad climática para 2050, los objetivos climáticos de la UE para 2030 y el Acuerdo de París. Así, se destina el 30% del total de gastos del MFP y de "Next Generation EU" a proyectos relacionados con el clima.

⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2023). "Negociación del presupuesto de la UE a largo plazo" [artículo en línea]. Consilium. [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2023]. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-budget-negotiations/>

El presupuesto de la UE para el periodo 2021-2027, en combinación con el Instrumento de Recuperación "Next Generation EU", tiene como objetivo respaldar la recuperación de la pandemia de la COVID-19 y las prioridades a largo plazo de la UE. El paquete financiero global es de 1,8 billones de euros a precios de 2018, incluyendo el marco financiero plurianual de 1,0743 billones de euros y el Instrumento de Recuperación de 750,000 millones de euros.

En cuanto al Instrumento de Recuperación "Next Generation EU" tiene como objetivo financiar las inversiones públicas y privadas necesarias para crear empleo y reparar los daños causados por la pandemia de COVID-19, al mismo tiempo que apoya las prioridades ecológicas y digitales de la UE. Con el objeto de hacer frente a la pandemia, la Comisión tiene autorización para contraer préstamos por 750.000 millones de euros en los mercados de capitales en nombre de la Unión. Estos fondos pueden transferirse a distintos programas de la UE, incluyendo el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ReactUE, Horizonte Europa, InvestEU, Desarrollo rural, Fondo de Transición Justa, y RescEU.

Además, se han creado varios instrumentos de financiación para atender gastos imprevistos y específicos, incluyendo el Instrumento de Margen Único con un límite máximo anual de 772 millones de euros, una Reserva de Adaptación al Brexit de 5.000 millones de euros, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización de 186 millones de euros anuales y la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia de 1.200 millones de euros anuales. Estos instrumentos temáticos ofrecen financiamiento adicional para apoyar a los Estados miembros y sectores económicos afectados por el Brexit, ayudar a trabajadores que han perdido sus empleos debido a la globalización, y responder a situaciones de emergencia causadas por catástrofes.

Desde el 1 de enero de 2021, se han establecido límites máximos de recursos propios para la UE, que se sitúan en el 1,40 % de la Renta Nacional Bruta (RNB) de todos los Estados miembros para los pagos y en el 1,46 % de la RNB de todos los Estados miembros para los compromisos. Estos límites máximos se incrementarán temporalmente en 0,6 puntos porcentuales para hacer frente a los pasivos derivados de los empréstitos que financian el esfuerzo de recuperación de la NGEU.

En la parcela de financiación del presupuesto, destaca la nueva fuente de ingresos que ha implementado la UE mediante un recurso propio basado en los residuos de envases de plástico. Este gravamen se calcula según el peso de los residuos no reciclados de

envases de plástico en cada Estado miembro, con un tipo de referencia de 0,80 euros por kilogramo. Además, la UE está trabajando en la introducción de otros recursos propios nuevos en los próximos años.

Junto con el anterior, anecdótico, lo cierto es que UE ya cuenta con otros recursos propios, como los derechos de aduana, o los basados en el IVA y en la RNB. En el caso de este último, se obtienen aplicando un tipo uniforme a la renta nacional bruta de los Estados miembros, y se ajusta anualmente para equilibrar los ingresos y los gastos.

Igualmente, en aras de reforzar los ingresos, en diciembre de 2021, la Comisión propuso un paquete de tres nuevas fuentes de ingresos, conocido como la "primera cesta" de nuevos recursos propios, que incluía el Mecanismo de Ajuste Fronterizo del Carbono (MAFC), que fue aprobado el 10 de mayo de 2023 mediante el Reglamento 2023/956. Además, incluía un Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE) revisado y un recurso propio basado en los beneficios reasignados de empresas multinacionales de muy gran tamaño. Los debates sobre algunas de estas propuestas siguen en curso. Asimismo, la Comisión ha anunciado que propondrá una "segunda cesta" de nuevos recursos propios adicionales para finales de 2023.

Sea como fuere, en relación con distintos programas de gasto, con la publicación en el DOUE, el 22 de diciembre de 2020, del Reglamento 2020/2092 se ha establecido un nuevo un "régimen general de condicionalidad" con el objetivo de proteger el presupuesto de la UE, siendo éste el principal objeto de estudio de este trabajo. En líneas generales, dicho reglamento se aplicará si se determina que el incumplimiento de los principios del Estado de derecho en un Estado miembro afecta o podría afectar seriamente la gestión financiera adecuada del presupuesto de la UE, además de a la protección de los intereses financieros de la UE de manera suficientemente directa.⁶

2.3.Contexto de la aprobación del Reglamento

La Unión Europea ya contaba con herramientas y métodos para combatir las violaciones de los valores fundamentales como el mecanismo preventivo y reactivo-sancionador del artículo 7 del TUE. Sin embargo, la realidad es que se habían apreciado algunos

⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2023). "Presupuesto de la UE a largo plazo para 2021-2027 y paquete de recuperación" [artículo en línea]. Consilium. [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2023]. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/>

obstáculos procesales y conflictos entre instituciones, que ponían de manifiesto una cierta falta de capacidad para responder de manera efectiva a los Estados infractores. En consecuencia, se ha aprecia cómo ciertos países han actuado, de acuerdo a sus intereses, sin respetar los valores establecidos en el artículo 2 del TUE.

En este contexto de incumplimiento se concibe la idea de condicionar los fondos europeos al respeto del Estado de derecho. En mi opinión, la UE ha decidido utilizar la condicionalidad de los fondos para mantener un control más eficaz sobre países como Polonia y Hungría. Durante décadas, el apoyo financiero de la Unión ha contribuido a sostener regímenes que erosionaban la democracia y el Estado de derecho.

Por ello, parece totalmente necesario poner fin a esta debilidad, estableciendo remedios eficaces para forzar a los EEMM a respetar el Estado de derecho, aprovechando la parcela financiera como un elemento clave para la defensa de los valores de la UE. Los fondos europeos han sido durante años un sustento en el poder de algunos Gobiernos, esencialmente los autocráticos que pueden utilizar el acceso y control sobre la distribución de los fondos europeos para afianzar y asegurar sus regímenes. En estos casos, la dinámica fiscal dentro de las políticas multinivel de la Unión Europea puede llegar a perpetuar el autoritarismo a nivel estatal. Esto se debe a que los estados menos desarrollados dependen sustancialmente de los fondos federales o comunitarios para financiar su propio régimen, en lugar de su propia base fiscal. El resultado son programas comunitarios que, pese a buscar una transferencia fiscal benévola, pueden estar inadvertidamente apoyando a regímenes nacionales que desafían abiertamente las normas democráticas.⁷

En cualquier caso, en relación con estos Estados, es importante tener en cuenta que dificultar el acceso a los fondos europeos podría tener consecuencias significativas en sus economías. Así, se aprecia como la UE tiene la posibilidad de transformar y reorientar esta situación hacia la consecución de los objetivos europeos en materia de defensa y protección del Estado de derecho, a través del control sobre la financiación

⁷ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “*La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho*”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 11.

suministrada y su vinculación al abandono de ciertas prácticas por las autoridades nacionales.⁸

Siguiendo esta orientación, se ha implementado, desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2021, el Reglamento Europeo 2020/2092, que incluye medidas de condicionalidad presupuestaria para asegurar que aquellos países que han cuestionado los valores de la UE no obtengan estos recursos.

Con ello, se pretende motivar a las autoridades nacionales, ayudando a resolver situaciones de incumplimientos contumaces y a desbloquear la acción entre las instituciones. Así, se ha entendido que establecer un mecanismo que promueva una mayor cooperación política y sea más fácil de activar podría ser clave para proporcionar una respuesta efectiva a los problemas existentes. Al respecto, de acuerdo con el artículo 4.1. del referido 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”*.

En cualquier caso, no nos encontramos ante una novedad radical, pues los mecanismos de condicionalidad son una herramienta política utilizada por la Unión Europea desde finales de la década de 1980. La misma consiste en establecer una serie de requisitos que los Estados miembros y terceros países deben cumplir para poder disfrutar y mantener las ventajas obtenidas por su relación con la UE. En un principio, este mecanismo se utilizaba principalmente en acuerdos internacionales en los que la UE concedía ayuda humanitaria a terceros países con la condición de que respetaran los derechos humanos. Sin embargo, hoy en día, este mecanismo también se aplica en las relaciones internas de la UE con sus Estados miembros, alcanzando a consideraciones relativas al Estado de derecho.

Destaca, como ejemplo de ello, los procedimientos de adhesión a la UE, donde los países candidatos debían cumplir con los conocidos como “criterios de Copenhague”, regulados en el TUE, cuyos artículos 49 y 6, apartado primero, contienen

⁸ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). *“La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”*. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 12.

respectivamente las condiciones y los principios que debe cumplir todo país que pretenda convertirse en miembro de la UE, principalmente aludiendo al mantenimiento de una democracia estable y al respeto de los derechos humanos. Otro ejemplo relevante con relación al mecanismo de condicionalidad en materia macroeconómica es el acceso al Mecanismo Europeo de Estabilidad de los EEMM que, como Grecia, Irlanda, España y Portugal, se veían obligados a adoptar planes de convergencia económica y cumplir con las normas de déficit presupuestario fijadas por la UE.⁹

No obstante, en los últimos años se han producido cambios en la forma en que se ha aplicado la condicionalidad en los fondos europeos, reservada tradicionalmente para supuestos excepcionales. Por el contrario, desde la ampliación de la Unión en 2004 hacia países del este, el respeto del principio de cooperación leal entre Estados miembros se ha visto afectado, especialmente por las acciones de ciertos países, lo que ha llevado a un incremento en el uso de la condicionalidad.

En particular, se ha considerado especialmente preocupante la situación de Hungría. Así, desde 2004 se han llevado a cabo diversas acciones en defensa del Estado de derecho. Al respecto, en relación con ciertas modificaciones introducidas en la Ley Fundamental húngara, destaca el Informe Tavares del Parlamento Europeo, que analizó la situación de los derechos fundamentales en Hungría y pidió a la Comisión que respondiera adecuadamente ante los cambios en el sistema y práctica constitucional y jurídica de un Estado miembro, con un resultado de la votación final de 31 votos a favor, 19 en contra y 8 abstenciones¹⁰. De igual manera, el Parlamento también animó a la Comisión a adoptar un enfoque más amplio que pudiera abordar cualquier riesgo potencial de vulneración de los valores fundamentales, y a mantener un seguimiento activo de la situación de la democracia y el Estado de derecho en Hungría.

⁹ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). *“La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”*. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, n° 118/2022, pág. 14.

¹⁰ TAVARES, R. (2013). *“Informe sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012) (2012/2130(INI))”*, pág.42.

Como respuesta, en 2014, la Comisión introdujo el conocido como Marco para el Estado de derecho, en respuesta a la necesidad de una herramienta para abordar las deficiencias sistémicas del Estado de derecho en los Estados miembros.¹¹

No obstante, esta medida resultó laxa y sin el impacto suficiente, al no establecer un mecanismo común de control exhaustivo de los valores fundamentales. El Consejo, por su parte, criticó duramente la nueva iniciativa de la Comisión, argumentando que violaba el principio de atribución. En consecuencia, en diciembre de 2014, el Consejo anunció la creación de su propio mecanismo, el Procedimiento de "Diálogo sobre el Estado de derecho" que, si bien estaba basado en el compromiso político de los Estados miembros de la UE en el ámbito del Estado de derecho, no contaba con ningún tipo de impacto punitivo o sancionador.¹²

Junto con estas medidas, en 2016, se reabrió el debate sobre la necesidad de establecer una condicionalidad en los fondos que los EEMM reciben de la Unión Europea. En este sentido, diversos parlamentarios alemanes propusieron en el Parlamento Europeo la imposición de sanciones financieras a países como Polonia y Hungría, mientras que otros líderes políticos argumentaron que los países que no respeten las normas de la UE o que no participen lo suficiente en el reasentamiento de inmigrantes o el registro de refugiados deberían ser privados de fondos. Sin embargo, surgían dudas relevantes acerca de cómo implementar de manera efectiva esta condicionalidad, en relación con qué marco jurídico se debería adoptar o acerca de cómo se debería proceder sin poner a la Unión Europea en una posición de actuación arbitraria y sin amparo jurídico. Además, se planteó si la retirada o condicionamiento de fondos podría tener un impacto negativo en los ciudadanos de dichos países, quienes no deberían sufrir las consecuencias de las malas decisiones de sus dirigentes. En resumen, se reavivó el debate para encontrar un modo eficaz de controlar las acciones de los Gobiernos

¹¹ El Marco para el Estado de derecho es un instrumento de alerta rápida que permite a la Comisión entablar un diálogo con el Estado miembro afectado para prevenir la escalada de amenazas sistémicas contra el Estado de Derecho con el fin de encontrar soluciones antes de recurrir a los mecanismos jurídicos existentes establecidos en el artículo 7 del Tratado de Lisboa.

¹² ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). *“La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”*. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 15.

infractores, a través de las consideraciones presupuestarias, pero sin afectar a los ciudadanos vulnerables de dichos países.¹³

En 2017, el Parlamento Europeo adoptó promovió una resolución orientada a establecer un mayor control sobre los fondos recibido por Hungría, debido a la falta de respeto de dicho Estado hacia los valores y políticas de la UE. Esta situación se debía a que el Gobierno húngaro se negaba a seguir las indicaciones europeas en materia de migración y refugiados. Así, en la sesión plenaria del 26 de abril de 2017, se llevó a cabo un debate sobre Hungría y se emitió una resolución que afirmaba que los acontecimientos recientes habían provocado un grave deterioro del Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales. En consecuencia, se solicitó que la Comisión Europea supervisara estrictamente el uso de los fondos de la UE por parte del Gobierno húngaro.

En similar sentido, el Gobierno alemán tomó una actitud más punitiva y propuso vincular la recepción de fondos de cohesión de la UE al respeto de los principios democráticos en 2017. Igualmente, en noviembre de 2017, ex funcionarios de la UE enviaron una carta abierta al presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, pidiendo que la Comisión suspendiera de forma temporal el pago de todos los fondos de la UE a Hungría.

En general, los anteriores pronunciamientos buscan que los fondos de la UE tengan un impacto positivo y contribuyan a promover los derechos y valores fundamentales de la UE, así como que los Estados miembros cumplan con las obligaciones de garantizar el respeto de ciertos elementos fundamentales relacionados con los valores europeos al ejecutar los fondos de la UE.

Con motivos de estas y otras solicitudes para implementar la condicionalidad de los fondos, la Comisión Europea presentó una comunicación en febrero de 2018 sobre un nuevo marco financiero plurianual para la UE después de 2020. Esta comunicación sugirió la posibilidad de vincular el desembolso de los fondos del presupuesto de la UE al respeto de los valores establecidos en el artículo 2 TUE, en particular al Estado de derecho en los Estados miembros. Alemania apoyó esta comunicación y propuso vincular los fondos de cohesión al respeto de los principios de solidaridad de la UE.

¹³ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). *“La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”*. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 16.

Sin embargo, en octubre de 2018, el Servicio Jurídico del Consejo se opuso firmemente a la introducción de la condicionalidad del Estado de derecho en la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos propuesta por la Comisión. Según el Consejo, esta propuesta creaba un mecanismo de sanción que estaba fuera del ámbito de aplicación del artículo 7 TUE y, por tanto, no era conforme con los Tratados. A pesar de que importantes Estados miembros como Alemania y Francia apoyaron la propuesta de la Comisión, el Servicio Jurídico del Consejo se aferró a una interpretación restrictiva del principio de atribución y al papel exclusivo del artículo 7 TUE en materia de defensa de los valores fundamentales.¹⁴

Cabe señalar que, antes de que el Consejo cuestionase la propuesta de la Comisión, esta ya había recibido críticas por falta de criterios definitorios claros que permitieran una evaluación inequívoca acerca de si el Estado de derecho estaba presente o ausente en un Estado miembro concreto. Además, el Tribunal de Cuentas Europeo criticó el proyecto de Reglamento por no prever recursos legales pertinentes para los Estados miembros afectados por la adopción de las herramientas previstas en este proyecto.

Habida cuenta de las críticas recibidas, el proyecto de la condicionalidad de los fondos no fue desechado, sino que fue enmendado por el Parlamento Europeo en 2019 a través de su resolución del 4 de abril. Desde dicho momento, se inició un complejo procedimiento de tramitación de la regulación, que contó con la persistente oposición de Polonia y Hungría, quienes denegaron sistemáticamente su voto favorable a los presupuestos si los mismos se encontraban condicionados al respeto del Estado de derecho. Situación esta, que resultaba especialmente perjudicial, habida cuenta de que los Estados miembros necesitaban la disponibilidad de fondos con la mayor celeridad posible, para poder hacer frente a la crisis provocada por la pandemia COVID-19.

Afortunadamente, a instancia de la presidenta alemana Angela Merkel, se logró reestablecer el diálogo con los Gobiernos polaco y húngaro, dando lugar al desbloqueo de la situación. Ello, a cambio de que se estableciera una red de garantías para asegurar que este mecanismo no fuese en la práctica discriminatorio. Así, finalmente, se logró introducir la condicionalidad en los fondos europeos, mediante la aprobación del Reglamento 2020/2092. Sin duda, este ha sido un gran paso que demuestra la voluntad

¹⁴ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 17.

política necesaria para seguir avanzando en la lucha por la defensa de los valores de la Unión, aprobando un mecanismo que podrá servir para hacer frente a las violaciones del Estado de derecho de forma más contundente¹⁵.

¹⁵ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “*La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho*”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 18.

3. MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE INSERTA EL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, para establecer el marco jurídico en el que se inserta el Reglamento 2020/2092, se apoyaron sobre unos antecedentes de 2014, cuando Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo determinaba la necesidad de crear “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”. Este marco pretende dar respuesta a futuras amenazas para el Estado de Derecho en los EEMM antes de que concurren las condiciones para activar los mecanismos previstos en el artículo 7 del TUE¹⁶. Por lo tanto, en origen, se concibió para cubrir un vacío.

Igualmente, con anterioridad, en junio de 2013, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior subrayó que *“el respeto del Estado de Derecho constituye un requisito previo para la protección de los derechos fundamentales”* y en julio del mismo año el Parlamento Europeo solicitó la evaluación periódica a los EEMM en cuanto a su constante cumplimiento de los valores fundamentales de la UE y sobre cómo reforzar la protección del artículo 2 del TUE.¹⁷

Para lograr esta protección, y como veremos a continuación, el apoyo se ha localizado en el artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que, en su punto 1.a), permite al Parlamento Europeo y al Consejo la adoptar mediante reglamentos y tras consultas con el Tribunal de Cuentas en su punto 1.a) *“las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas”*.

¹⁶ Así, la introducción de dicho documento subrayaba que *“El Estado de Derecho es la columna vertebral de toda democracia constitucional moderna. Es uno de los principios fundamentales que se derivan de las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros de la UE y, como tal, uno de los principales valores en que se basa la Unión”*.

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA (2014). “COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho” [artículo en línea]. Eur-lex. [Fecha de consulta: 17 de mayo de 2023]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>

3.1. Algunos textos normativos conectados con el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092

La elaboración del Reglamento Europeo 2020/2092 ha sido posible gracias a la contribución de varios documentos clave, que han proporcionado el marco normativo y los fundamentos necesarios para su aprobación, desarrollo y ejecución. Ello sin perjuicio de otras consideraciones, relativas al amparo jurídico del mismo, que se analizarán en el apartado relativo a su legalidad.

En primer lugar, puede hacerse referencia al Reglamento Europeo 2020/2094 del 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. Su relevancia para los Estados miembros viene dada en el reparto del presupuesto de la UE, incluidos los recursos que se asignan mediante el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, pues cualquiera que sea su modo de ejecución, se establece que el respeto del Estado de Derecho es una condición previa esencial para cumplir el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así pues, se considera que los Estados miembros sólo pueden garantizar la buena gestión financiera si actúan conforme a Derecho y son perseguidos de forma eficaz y contundente los casos de fraude, evasión fiscal, corrupción, conflictos de interés y otros incumplimientos, por los servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal, y si las decisiones arbitrarias o ilícitas de las autoridades públicas, incluidas las autoridades policiales, son objeto de un control judicial efectivo por parte de órganos jurisdiccionales independientes y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Igualmente, también destaca el Reglamento Europeo 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, reformado en diversas ocasiones, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la European Public Prosecutor's Office (EPPO), como institución encargada de investigar, perseguir y enjuiciar delitos que perjudican los intereses financieros de la Unión Europea.

Por otro lado, el Reglamento Europeo 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión también ha dado apoyo –a través de diversas modificaciones– a la implementación del Reglamento Europeo 2020/2092. Y ello porque dicho Reglamento,

al establecer las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión Europea, incide sobre el impacto del Estado de derecho.

Por su parte, puede destacarse también la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, en su Título VI – Justicia, y más concretamente en su artículo 47, reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial. Este documento ha sido tomado en consideración durante la elaboración del Reglamento 2020/2092 para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales.

Igualmente, podemos estar a la Decisión 2009/937/UE del Consejo, que aprueba el Reglamento interno del Consejo, pues la misma establece las normas internas de funcionamiento del Consejo de la Unión Europea y, en particular, en lo relativo a su proceso de toma de decisiones y a la realización de consultas entre los Estados miembros.

El TUE ha sido otro documento de referencia, cuyos artículos 2 y 7 -del Título I relativo Disposiciones comunes- han proporcionado los principios y los fundamentos legales generales que guían la actuación de la Unión Europea y aseguran su coherencia con los objetivos y valores de la UE. En este sentido, el artículo 7 del TUE establece un procedimiento para abordar situaciones en las que se considere que un Estado miembro de la Unión Europea está violando gravemente los valores fundamentales establecidos en el artículo 2 del mismo Tratado.

En dichas reglas se establece que, a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de hacerlo, el Consejo debe escuchar al Estado miembro en cuestión y puede enviarle recomendaciones mediante el mismo procedimiento. Además, el Consejo debe revisar periódicamente si los motivos que llevaron a esta constatación siguen siendo válidos.

Igualmente, y con mayor relevancia, el apartado segundo de dicho artículo 7, establece también que *“el Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un*

Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones”.

Cuando se ha constatado una violación grave y persistente, y no solamente el riesgo de dicha infracción, el Consejo puede decidir, por mayoría cualificada, suspender ciertos derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro en cuestión, incluyendo los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al tomar esta suspensión, el Consejo debe considerar las posibles consecuencias para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. Sin embargo, las obligaciones del Estado miembro derivadas de los Tratados siguen siendo vinculantes para ese Estado.

El Consejo tiene la capacidad de decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas en respuesta a cambios en la situación que motivaron su imposición. Finalmente, las modalidades de voto que se aplicarán al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo en relación con el artículo 7 se establecen en el artículo 354 TFUE.

Por último, como herramienta esencial aparece el TFUE, que ha proporcionado el marco legal y las disposiciones institucionales y financieras pertinentes para la elaboración del Reglamento 2020/2092. En particular, destaca el Título II del Capítulo 4 TFUE, que aborda las disposiciones financieras, y el artículo 317 relativo a la ejecución del presupuesto y la aprobación de la gestión, que han sido considerados en la redacción del Reglamento.

Igualmente, el artículo 269 TFUE establece las disposiciones relacionadas con la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para examinar la legalidad de los actos adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 TUE. Al respecto, de acuerdo con el artículo 269 TFUE, el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre la legalidad de dicho acto únicamente si recibe una solicitud al respecto por parte del Estado miembro que ha sido objeto de la constatación del Consejo Europeo o del Consejo. La competencia del Tribunal se limita al examen del cumplimiento de las disposiciones de procedimiento establecidas en el artículo 7 del TUE. La solicitud por parte del Estado miembro debe presentarse en el plazo de un mes a partir de la constatación realizada por el Consejo Europeo o el Consejo. Una vez recibida la solicitud, el Tribunal de Justicia deberá emitir su pronunciamiento en el plazo de un mes a partir de la fecha en que se presentó la solicitud.

Asimismo, el artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE establece las competencias del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con la adopción de normas financieras. Según dicho precepto, el Parlamento Europeo y el Consejo tienen la facultad de adoptar Reglamentos mediante el procedimiento legislativo ordinario. Estos Reglamentos se refieren a las normas financieras que determinarán, entre otras cosas, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto de la Unión Europea. Además, estas normas financieras también abarcan cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas y la auditoría financiera. Esto implica que se establecen disposiciones sobre cómo se deben presentar y auditar las cuentas de la Unión Europea, asegurando así la transparencia y la responsabilidad en la gestión de los recursos financieros de la UE. Es importante tener en cuenta que, antes de adoptar estas normas financieras, el Parlamento Europeo y el Consejo deben consultar al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea¹⁸.

En conjunto, estos documentos han sido fundamentales en la elaboración del Reglamento 2020/2092, proporcionando el marco legal, financiero e institucional necesario para establecer las disposiciones y medidas aplicables en el contexto de la Unión Europea. Y es que los mismos, además de facilitar la base han asegurado la coherencia con otros Reglamentos y con otras disposiciones de los Tratados, así como el respeto a los derechos y principios fundamentales de la UE.¹⁹

3.2. Mecanismos de condicionalidad financiera en el derecho de la Unión Europea

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la Unión Europea cuenta con un presupuesto que le proporciona los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas. Este presupuesto es financiado principalmente mediante recursos propios, de acuerdo con las disposiciones establecidas por una decisión del Consejo. Dicho presupuesto, con una división anual, se determina mediante una programación plurianual, siendo el MFP el instrumento que garantiza la planificación y el control de los gastos dentro de los límites de los recursos propios de la UE.

¹⁸ El Tribunal de Cuentas es una institución independiente encargada de auditar y supervisar las finanzas de la UE, y su opinión y asesoramiento son tenidos en cuenta en el proceso de adopción de las normas financieras.

¹⁹ CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “*Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*”, págs. 1-20.

La ejecución del presupuesto es responsabilidad de la Comisión Europea en cooperación con los Estados miembros, y se realiza de acuerdo con el principio de buena gestión financiera. Además, en este ámbito, es obligación tanto de la Unión como de los Estados miembros combatir contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudique los intereses financieros de la Unión Europea.

El Reglamento financiero establece que la Comisión puede ejecutar el presupuesto de la UE de manera directa, indirecta o en gestión compartida con los Estados miembros. La gestión compartida implica que las autoridades de los Estados miembros realizan tareas delegadas para la ejecución de los fondos del presupuesto de la UE bajo el control de la Comisión. En este contexto de ejecución presupuestaria compartida surgen los mecanismos de condicionalidad que se encuentran en el Reglamento financiero y en otras normas de la Unión.

Al respecto, se aprecia un auge de la condicionalidad tanto en el derecho de la Unión como en otros Estados y organizaciones internacionales. Dentro del derecho de la Unión Europea, la condicionalidad se aplica de manera habitual en las adhesiones de nuevos Estados y en las Relaciones Exteriores de la Unión, donde las ayudas al desarrollo están condicionadas al respeto de los derechos humanos. Sin embargo, en el ámbito interno, la condicionalidad se ha utilizado principalmente en los instrumentos de cohesión económica y social y en la gestión del presupuesto.

A continuación, citaré algunos de los principales ejemplos sobre disposiciones comunes a los distintos fondos estructurales establecidos en el nuevo Reglamento Europeo 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 para el periodo 2021- 2027. Así, se recogen consideraciones sobre:

- Condicionalidad medioambiental y climática: Se establecen objetivos climáticos y un mecanismo de ajuste climático en el artículo 6, así como principios relacionados con la protección de los derechos fundamentales y la conformidad con la Carta de Derechos Fundamentales en la ejecución de los fondos en el artículo 9, apartado 4. También se menciona la condicionalidad climática y medioambiental para los pagos directos a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), establecida en el Reglamento (UE) n.º 1307/2013.
- Condicionalidad basada en principios horizontales: Se establecen principios horizontales en el artículo 9, que se refieren a la protección de los derechos

fundamentales y la conformidad con la Carta de Derechos Fundamentales en la ejecución de los fondos.

- Condicionabilidad ligada a objetivos específicos: Se establecen condiciones favorecedoras en el artículo 15 y en el anexo III, en relación con objetivos específicos de ciertas políticas. El anexo III incluye mecanismos de seguimiento eficaces del mercado de contratación pública, instrumentos y capacidad para la aplicación eficaz de las normas sobre ayudas estatales, aplicación y ejecución efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales, y ejecución y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Si no se cumplen estas condiciones, la Comisión puede suspender el reembolso de los gastos incurridos por el Estado.
- Condicionabilidad macroeconómica: Se establecen medidas que vinculan la eficacia de los fondos a una buena gobernanza económica en el artículo 19. Esto permite al Consejo suspender total o parcialmente los compromisos o pagos de uno o varios programas de un Estado miembro en ciertas situaciones, como cuando el Estado miembro no adopta medidas correctoras suficientes, no cumple con las medidas requeridas por la Comisión o no cumple con un programa de ajuste macroeconómico establecido por el Consejo. En el Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027, los artículos 96 y 97 autorizan a la Comisión a interrumpir el plazo para el pago o suspender pagos a los Estados miembros en casos de irregularidades graves o incumplimiento de procedimientos legales. Además, el artículo 104 permite a la Comisión realizar una corrección financiera posteriormente, reduciendo la ayuda de los Fondos a un programa en dichas situaciones. En el Reglamento (UE) 2021/241, se establece una condicionabilidad macroeconómica similar a la mencionada anteriormente, al igual que en el Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027.²⁰
- Condicionabilidad financiera y Estado de derecho: El Reglamento 2020/2092 establece una condicionabilidad financiera relacionada con el respeto al Estado de derecho en la ejecución presupuestaria, según se establece en su artículo 7. Se enfatiza que el Estado de derecho es esencial para la protección de los valores

²⁰ CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea”, pág.16.

fundamentales de la Unión Europea. Por lo tanto, los Estados miembros deben adherirse a esta condicionalidad al ejecutar el presupuesto de la Unión.

Se destaca que la condicionalidad financiera establece un vínculo entre solidaridad y responsabilidad. La Unión Europea transfiere fondos a los Estados miembros con la expectativa de que se gasten de manera responsable, en línea con los valores de la Unión, como el Estado de derecho. Solo si la ejecución presupuestaria se realiza de acuerdo con los valores de la Unión, habrá suficiente confianza mutua entre los Estados miembros para proporcionar los medios financieros necesarios para cumplir los objetivos de la Unión.

Se menciona que la aplicación de la condicionalidad financiera tiene implicaciones significativas en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros. A través de este mecanismo, las instituciones de la Unión tienen atribuciones reforzadas para garantizar que los EEMM se adhieran a los valores del derecho de la Unión cuando participen en la gestión del presupuesto de la Unión.

Asimismo, el texto también señala que la utilización de la técnica de la condicionalidad financiera en el derecho derivado debe cumplir con los requisitos del derecho originario y ajustarse a las competencias otorgadas a la Unión.

En cualquier caso, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha tratado principalmente la condicionalidad medioambiental aplicada a los pagos directos a los agricultores y la condicionalidad macroeconómica, que fue abordada de manera favorable en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 27 de noviembre de 2012, asunto C-370/12, conocida como la Sentencia Pringle.

Dicha sentencia Pringle reconoció que la condicionalidad era un mecanismo adecuado para garantizar el respeto del derecho de la Unión y la coordinación de las políticas económicas de los Estados adoptadas por las instituciones de la Unión. También se destacó que la condicionalidad macroeconómica establecida en el Tratado MEDE aseguraba la compatibilidad de las actividades del MEDE con el artículo 125 TFUE y las medidas de coordinación adoptadas por la Unión.

Así, parece que el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de establecer jurisprudencia—siquiera parcialmente— sobre la condicionalidad financiera a través de casos como el mencionado, donde las instituciones de la Unión utilizan este instrumento para

promover el cumplimiento del Estado de derecho por parte de los Estados miembros en relación con el presupuesto de la Unión²¹.

3.3. Procedimiento legislativo seguido en la adopción del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092

La Unión Europea cuenta con un conjunto limitado de instrumentos jurídicos para abordar las violaciones del Estado de derecho. Como hemos visto, el artículo 7 TUE establece uno de ellos, orientado a constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores del Estado de derecho por parte de un Estado miembro, o la existencia de una violación grave y persistente de esos valores. No obstante, la operatividad de este mecanismo se ve obstaculizada por la necesidad de una decisión unánime del Consejo Europeo.

Por otro lado, la Comisión y otros Estados miembros tiene la posibilidad de presentar recursos de incumplimiento para determinar si un Estado miembro ha violado sus obligaciones en virtud de los Tratados en ámbitos específicos.

Junto con estos remedios, en 2019 la Comisión actualizó su estrategia, y estableció el mecanismo europeo sobre el Estado de derecho, que se basa en un diálogo estrecho con las autoridades y partes interesadas nacionales. Este mecanismo proporciona transparencia y evalúa a todos los Estados de manera objetiva e imparcial, además la Comisión elabora un informe anual con una evaluación de cada Estado miembro.

En paralelo, y como ya sabemos, en mayo de 2018, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento para proteger el presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de derecho en los EEMM. Sin embargo, esta propuesta generó dudas por parte del servicio jurídico del Consejo por lo que el Tribunal de Cuentas hizo recomendaciones para mejorar su contenido, ya que consideraba que la propuesta tenía una base jurídica dudosa, era impreciso en sus criterios, otorgaba un amplio margen de apreciación a la Comisión.

En conexión con lo anterior, y fruto de un complejo proceso legislativo, en julio de 2020 el Consejo Europeo llegó a un acuerdo para elaborar el MFP 2021-2027 y el Plan de Recuperación Next Generation EU, donde se estableció que se crearía un régimen de

²¹ CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “*Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*”, pág.17.

condicionalidad para proteger el presupuesto europeo y el NGEU. Sin embargo, el Parlamento y el Consejo Europeo tenían distintas perspectivas, para lo que finalmente se convertiría en el Reglamento 2020/2092, debido a que el Parlamento quería proteger el Estado de derecho a través del presupuesto, mientras que el Consejo buscaba proteger el presupuesto de la Unión asegurando el cumplimiento de los principios del Estado de derecho. Por otro lado, también existen diferencias en cuanto a la aplicación de dicho Reglamento, ya que el Parlamento defendía una aplicación amplia mientras que el Consejo quería limitarla, estableciendo una relación directa entre la violación del Estado de derecho y los efectos negativos específicos sobre el presupuesto de la Unión.

El 5 de noviembre de 2020 ambos colegisladores llegaron a un consenso sobre el texto que se convirtió en el Reglamento 2020/2092, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2021. En relación con el mismo, tanto Polonia como Hungría se opusieron al texto, aunque no pudieron vetar su adopción debido a que su base jurídica requería una mayoría cualificada, no la unanimidad. Sin embargo, en contrapartida, amenazaron con bloquear la adopción del MFP 2021-2027 y el Plan Next Generation EU, ya que su aprobación sí requería unanimidad.

La situación se resolvió en el Consejo Europeo de diciembre de 2020, donde se incluyó un "compromiso" sobre el alcance y la aplicación del Reglamento 2020/2092 en las conclusiones. Aunque el Consejo Europeo no tiene poderes legislativos en este ámbito, sus conclusiones reafirman las garantías procedimentales y sustantivas del Reglamento en favor de los EEMM y ofrecen una interpretación autorizada, aunque no vinculante, del significado y alcance de varios de sus elementos, pues la interpretación final del Reglamento corresponde en todo caso al Tribunal de Justicia.

En este sentido, las conclusiones del Consejo Europeo establecen que el objetivo del Reglamento es proteger el presupuesto de la Unión, incluido el Plan Next Generation EU, y garantizar una buena gestión financiera y la protección de los intereses financieros de la Unión. También se acuerda que el mecanismo de condicionalidad se aplicará de manera objetiva, justa e imparcial, basado en hechos probados, y garantizando la tutela judicial efectiva, la no discriminación y la igualdad de trato de los Estados miembros.

Además, se menciona que la Comisión tiene la intención de elaborar directrices sobre la forma de aplicar el Reglamento en estrecha colaboración con los EEMM. 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 para incorporar cualquier elemento pertinente derivado de la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre la elaboración de directrices para la aplicación del régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (2021/2071(INI)). De hecho, las mismas han sido ya elaboradas por la Comisión, a través de la Comunicación, de 18 de marzo de 2022, que contiene las orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

El Consejo Europeo también estableció que las medidas adoptadas bajo el mecanismo deben ser proporcionadas a la repercusión de la vulneración del Estado de derecho en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en sus intereses financieros. Se aclara que los factores desencadenantes enumerados en el Reglamento deben entenderse como una lista cerrada de elementos homogéneos y no se admiten factores o eventos de diferente naturaleza. Igualmente, se destaca que el mecanismo de condicionalidad financiera es subsidiario a otros procedimientos previstos en el derecho de la Unión y solo se aplicará cuando estos no sean suficientes para proteger de manera más eficaz el presupuesto de la Unión.

Con este "compromiso" del Consejo Europeo, Hungría y Polonia levantaron su veto al MFP y al Plan Next Generation EU, y finalmente, el Reglamento 2020/2092 fue adoptado por el Consejo el 14 de diciembre y por el Parlamento el 16 de diciembre de 2020, publicándose en el Diario Oficial de la Unión Europea el 22 de diciembre de 2020.

Sin embargo, como veremos, la aplicación o no aplicación del Reglamento 2020/2092, ha seguido generando conflictos institucionales entre la Comisión y el Parlamento.²²

²² CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea”, págs. 12-15.

4. LA LICITUD DEL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092: UNA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

En este apartado se abordará tanto la legalidad del Reglamento Europeo 2020/2092 como los fundamentos jurídicos de la norma. Además, se estudiará el desarrollo procedimental de la normativa aprobada.

4.1. Algunas consideraciones sobre la legalidad y fundamentos jurídicos de la norma

El Reglamento 2020/2092 es un texto jurídico que proporciona las bases necesarias para garantizar la protección del presupuesto de la Unión en caso de que se produzca una violación del Estado de derecho por parte de alguno de los Estados miembros. Así, de acuerdo con el artículo 1, el mismo establecen las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la UE en caso de que se vulneren los principios del Estado de derecho en los Estados miembros.

La base legal para la creación de este Reglamento se encuentra en el artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE. Este artículo, incluido en la sección del Tratado que contiene disposiciones financieras, autoriza al Parlamento Europeo y al Consejo a adoptar Reglamentos o procedimientos para establecer y ejecutar el presupuesto de la Unión. El objetivo principal de la condicionalidad de los fondos es proteger el presupuesto de la UE contra los perjuicios derivados del incumplimiento del Estado de derecho por parte de los EEMM²³. La elección del artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE como base jurídica del Reglamento 2020/2092 puede indicar que la protección del presupuesto de la Unión es su objetivo principal, mientras que las cuestiones sobre la infracción del Estado de derecho se refieren a la magnitud de la protección que se debe garantizar.

Es necesario tener en cuenta que la condicionalidad del Estado de derecho solo puede ser aplicada en situaciones en las que las infracciones tengan un impacto grave en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea o en la protección de sus intereses financieros, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento 2020/2092. Por ello,

²³ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 20.

el objetivo de esta regulación es doble ya que está relacionado con la protección del presupuesto de la UE y con garantizar el Estado de derecho en los Estados miembros.

Con relación a la necesidad de una infracción que genere un impacto *suficientemente directo* en el presupuesto o en los intereses financieros de la UE, cabe destacar que esta condición no estaba presente inicialmente en la propuesta de la Comisión. Dicha condición se incluyó debido a las objeciones planteadas por Hungría y Polonia, tras el acuerdo de 5 de noviembre de 2020 entre el Parlamento y el Consejo.

De esta forma, se dio una interpretación más amplia a la violación del Estado de derecho, aplicándose en casos de infracciones sistémicas de los valores fundamentales, la democracia o el Estado de derecho y no únicamente cuando supusiera un riesgo para la ejecución del presupuesto de la UE. Ello, a pesar de la defensa de los primeros ministros de Polonia y Hungría de que *“la condicionalidad propuesta por el Parlamento elude el Tratado, aplica definiciones vagas y términos ambiguos sin criterios claros en los que se puedan basar las sanciones y no contiene garantías procesales significativas”*. La inclusión de la necesidad del impacto suficientemente directo en el presupuesto e intereses financieros de la UE limita en cierta medida el alcance de la condicionalidad del Estado de derecho.

Lo anterior descansaría en que existe un fuerte vínculo entre el respeto del Estado de derecho, la confianza mutua y la solidaridad financiera entre la UE y los Estados miembros. Por lo tanto, este mecanismo puede ser aplicado cuando una violación del Estado de derecho pueda afectar directamente a esa confianza mutua.

Al respecto, los intereses financieros de la Unión no necesitan ser reales o efectivos en la práctica, sino que es suficiente con tener un efecto potencial. Sin embargo, cuanto más fundamental o sistémica sea la infracción más fácil será activar el mecanismo sancionador.²⁴

En cuanto a la protección de los intereses financieros de la Unión, se entiende que dichos intereses incluyen todos los ingresos, gastos y activos incluidos en los presupuestos de la Unión, debiendo los Estados miembros deben tomar medidas para combatir el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los mismos. En particular, su

²⁴ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). *“La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”*. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, págs. 20-21.

proyección exige que las autoridades públicas actúen de acuerdo con la ley y que se persiguen eficazmente los casos de fraude, incluido el fraude fiscal, la evasión de impuestos, la corrupción y otras infracciones de la ley.

Además, el Reglamento establece garantías mínimas contra las decisiones ilegales y arbitrarias de las autoridades públicas que puedan perjudicar los intereses financieros de la Unión. Para ello, se deben dotar a los servicios judiciales, de investigación y a la fiscalía de los recursos financieros y humanos suficientes, así como de los procedimientos necesarios para actuar con eficacia y de manera que se respete plenamente el derecho a un juicio justo. En este sentido, el Reglamento parece destacar esta cuestión tras la puesta en duda de la eficacia del poder judicial en países como Polonia.

Por lo demás, y en conexión con el Estado de derecho, esencial para proteger los valores y principios establecidos en el artículo 2 TUE, el Reglamento 2020/2092 enumera los principios del Estado de derecho, que incluyen la legalidad, la seguridad jurídica, la prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, la tutela judicial efectiva, la separación de poderes y la no discriminación e igualdad ante la ley. El preámbulo de la Regulación establece que, aunque no hay una jerarquía entre los valores fundamentales de la Unión, el respeto del Estado de derecho es esencial para la protección de los demás valores en los que se basa la Unión, como la libertad, la democracia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos.

Sobre el particular, el artículo 3 del Reglamento 2020/2092 establece que se considerará una indicación de la vulneración de los principios del Estado de derecho cuando se ponga en peligro la independencia de los jueces, no se impidan, corrijan o sancionen decisiones arbitrarias o ilícitas por parte de las autoridades públicas, se retengan recursos financieros y humanos que afecten a su buen funcionamiento, no se garantice la ausencia de conflictos de interés, se limiten la disponibilidad y eficacia de las vías de recurso judicial, o se limiten la investigación, la persecución o sanción efectivas de las infracciones del Derecho.²⁵

²⁵ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 22.

En este sentido, se observa que muchos de los ejemplos mencionados están relacionados con la eficacia de los servicios fiscales nacionales y la independencia del poder judicial, que ponen en cuestión que los Estados miembros ofrezcan una tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

En particular, la independencia del poder judicial presupone que el órgano judicial pueda ejercer sus funciones de manera autónoma, sin estar sujeto a limitaciones jerárquicas o subordinado a ningún otro órgano, y sin recibir órdenes o instrucciones de ninguna fuente. Esto protege al órgano judicial contra intervenciones o presiones externas que puedan menoscabar su juicio independiente y garantiza su neutralidad con respecto a los asuntos de los cuales se ocupa. Es necesario establecer normas que disipen cualquier duda razonable en cuanto a la impermeabilidad del órgano judicial a los factores externos y aseguren su imparcialidad y neutralidad en su labor.

La razón detrás de la inclusión y la importancia de la independencia del poder judicial en el Reglamento se debe, sin duda alguna, a las acciones e infracciones del Estado de derecho que se han imputado a Polonia y Hungría durante un largo período de tiempo. Así, como ejemplos de ello, aparecen las reformas al poder judicial que está llevando a cabo el partido Ley y Justicia (PiS) en Polonia, las cuales han sido denunciadas por la Comisión Europea ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y han recibido condena, como es el caso de la reforma sobre la forma en que son designados los jueces de la Corte Suprema polaca.

En todo caso, a pesar de que el Reglamento 2020/2092 ha mejorado en términos de claridad en comparación con el proyecto previo. En este sentido, pese a que se ha limitado bastante el alcance material de la condicionalidad del Estado de derecho al circunscribirse a las infracciones relacionadas únicamente con los fondos de la UE, se ha avanzado significativamente al eliminar el requisito de que la violación del Estado de derecho sea sistémica o repetitiva, lo que era una condición para la activación del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. En el proyecto del Reglamento, se exigía que la condicionalidad del Estado de derecho solo pudiera iniciarse si se constataban "deficiencias generalizadas en relación con el Estado de derecho", lo que se definía como una conducta sistémica de las autoridades públicas de un Estado miembro que infringiera el Estado de derecho y que afectara o pudiera afectar a los fondos de la UE o a su gestión. Ahora, sin embargo, una infracción relevante del Estado de derecho puede encontrarse en un acto individual, lo que significa que incluso una infracción individual

o única del Estado de derecho es suficiente para aplicar la condicionalidad de los fondos.²⁶

4.2. Jurisprudencia relacionada con la aprobación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092

Por otro lado, en relación con el Reglamento 2020/2092, hemos de tener en cuenta que la misma fue impugnada por Hungría y Polonia, con base en diversos argumentos – algunos de ellos orientados a cuestionar su base jurídica. Al respecto, y sin perjuicio de cierta controversia, el 16 de febrero el TJUE de 2022 desestimó los recursos de anulación interpuestos. La sentencia tiene una gran importancia para la propia naturaleza y finalidad de la UE, ya que da una base jurídica firme al nuevo instrumento entre los diferentes mecanismos de la UE ya existentes para proteger el Estado de derecho²⁷.

4.2.1. Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea.

En primer término, ha de analizarse el recurso en el asunto C-156/21, presentado bajo el artículo 263 TFUE, en el que Hungría solicitó al TJUE que anulase el Reglamento 2020/2092. En este sentido, Hungría planteó dos peticiones: la anulación principal del Reglamento y, de manera subsidiaria, la anulación de algunos de sus artículos.

Con motivo de este recurso, el Tribunal de Justicia afrontó la tarea de determinar si el Reglamento 2020/2092, se había adoptado con una base jurídica adecuada y si es compatible con varias disposiciones del derecho originario, en particular, el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

De hecho, ante la trascendencia de la materia, el Tribunal de Justicia decidió asignar el caso al Pleno, como formación jurisdiccional competente para resolver asuntos de

²⁶ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 23.

²⁷ KÖLLING. M. (2022). “El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE.” [artículo en línea]. Real Instituto Elcano. [Fecha de consulta: 25 de mayo de 2023] <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia/>

"importancia excepcional" según se dispone en el artículo 16 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

En el primer motivo del recurso se alega ausencia o inadecuación de la base jurídica del Reglamento 2020/2092. Al respecto, el Gobierno húngaro argumenta que el Reglamento no contiene disposiciones presupuestarias o financieras por lo que la base jurídica de este –identificada con el 322.1.a) TFUE no es adecuada. Además, considera que el Reglamento permite a la Comisión y el Consejo definir la noción de Estado de derecho y tomar acciones sancionadoras que afectan a estructuras fundamentales de un Estado miembro donde la UE no tiene competencias. Además, argumenta que el artículo 5.2 del Reglamento 2020/2092 obliga a los Estados miembros a financiar con su propio presupuesto los programas a los que la UE retira sus fondos, lo que consideran una sanción para el Estado miembro que viole las exigencias del Estado de derecho.

En relación con estas consideraciones sobre la elección de la base jurídica, ha de estarse al concreto contenido del Reglamento, a fin de determinar si el mismo se ajusta a los elementos propios de un mecanismo de condicionalidad financiera –similar a los ya existentes- y si por lo tanto el artículo 322.1.a) proporciona una base jurídica adecuada.

Con relación a las condiciones de adopción de las medidas en el procedimiento del Reglamento 2020/2092, de acuerdo con su artículo 4.1, se adoptan las medidas cuando se determine que una violación del Estado de derecho en un Estado miembro afecte o amenace con afectar previamente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la misma de manera suficientemente directa. Sin embargo, existen divergencias en la interpretación de este artículo pues, por un lado, el Gobierno húngaro sostiene que se requiere un procedimiento en 3 etapas donde se debe demostrar la violación del Estado de derecho, demostrar el riesgo grave y suficientemente directo para la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la Unión y, finalmente, la necesidad de adoptar medidas proporcionadas para abordar dicha violación. Argumentan que la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), no cubre la primera etapa.

El Tribunal de Justicia discrepa de esta interpretación y considera que el procedimiento consta solo de dos etapas, como son la prueba de la existencia de una violación del Estado de derecho que genere directamente un riesgo grave por la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión y, por otro lado, la adopción de medidas para contrarrestarla.

En mi opinión estoy de acuerdo con la interpretación de las dos etapas alegadas por el Parlamento y el Consejo Europeo, ya que la interpretación literal del artículo 4.1 del Reglamento 2020/2092 respalda esta conclusión, puesto que se requiere un vínculo suficientemente directo entre la violación del Estado de derecho y la ejecución presupuestaria para activar el mecanismo de condicionalidad. Además, en el artículo 2.a) del Reglamento se proporciona una definición general de Estado de derecho, pero que se particulariza a los efectos del Reglamento, y el artículo 3 enumera algunos indicios de las violaciones del Estado de derecho también en relación con el Reglamento, limitándose a áreas de actuación de las autoridades nacionales directamente relacionadas con la ejecución del presupuesto de la UE.

Dentro del ámbito de aplicación del mecanismo de condicionalidad financiera se enumeran tres actividades específicas recogidas en su artículo 4.2, donde se pone de manifiesto la conexión con intereses presupuestarios de la Unión Europea. En primer lugar, la actuación de los servicios de investigación y de la Fiscalía donde esta aplicación limita a las infracciones del derecho de la Unión que estén relacionadas con la ejecución del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la misma. En segundo lugar, el control judicial efectivo a cargo de órganos judiciales independientes donde debe estar relacionado con las acciones u omisiones de las autoridades nacionales que a su vez estén conectadas la ejecución del presupuesto de la UE. En tercer lugar, la prevención y sanción del fraude y la corrupción y otras infracciones del derecho de la Unión que también deben de estar relacionados con la ejecución del presupuesto de la UE o protección de los intereses financieros.

En cuanto a la cláusula de cierre mencionada en la letra h), se establece que otras situaciones o actuaciones de las autoridades solo estarán comprendidas en el Reglamento 2020/2092 si son pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión. En resumen, esta cláusula no abarca tampoco comportamientos que estén desconectados de la ejecución presupuestaria.

En este sentido, considero que es apropiada la técnica utilizada por el legislador para determinar el alcance y los requisitos de aplicación del mecanismo condicionalidad, financiera puesto que impone el respeto a los principios del Estado de derecho como condición fundamental para una correcta ejecución del presupuesto. Al respecto, el artículo 6, apartado 9, del Reglamento 2020/2092 establece que la Comisión debe

exponer los motivos específicos y proporcionar pruebas concretas de una violación grave de los principios del Estado de derecho, relacionada directamente con la ejecución del presupuesto, para poder aprobar las medidas adecuadas contra el Estado miembro infractor.

En sus inicios, la propuesta de la Comisión estaba enfocada en la protección del Estado de derecho y reflejaba en menor medida la condicionalidad financiera del mecanismo. Sin embargo, la intervención del Consejo permitió que el texto final del Reglamento pudiese convertirse en un instrumento de condicionalidad financiera en el cual la salvaguarda del Estado de derecho funciona como una condición horizontal que los Estados deben respetar en la ejecución presupuestaria. Un elemento clave en la evolución del texto legislativo fue la inserción en su artículo 4.1 de la exigencia de un vínculo suficientemente directo entre la ejecución presupuestaria y la violación de los principios del Estado de derecho.

Aunque esta inclusión ha sido objeto de críticas, por implicar una reducción del ámbito de aplicación de la propuesta inicial de la Comisión, la misma ha permitido que el mecanismo de condicionalidad financiera se vincule estrictamente con la ejecución del presupuesto de la Unión, lográndose un mejor ajuste con las bases jurídicas correspondientes. Y es que la existencia de un vínculo suficientemente directo asegura que el mecanismo de condicionalidad no operará respecto a cualquier violación grave del Estado de derecho, sino que se limitará a las que, teniendo ese carácter, estén estrechamente relacionadas con la ejecución presupuestaria. Este vínculo lo debe demostrar la Comisión antes de proponer medidas correctoras y no existe automatismo alguno en su prueba, por muy grave que sea la infracción de los principios del Estado de derecho.

De hecho, el considerando decimotercero del Reglamento 2020/2092 enfatiza ese vínculo al asegurar que *“existe por lo tanto una clara relación entre el respeto del Estado de derecho y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión de conformidad con el principio de buena gestión financiera”*.

Por otro lado, en relación con la base jurídica, el Gobierno húngaro también argumenta que las medidas adoptadas e son en realidad sanciones por violaciones de las reglas del Estado de derecho y no constituyen auténticas “medidas” de protección al presupuesto de la UE, por lo que el artículo 322.1.a) Tiene una base jurídica inapropiada para las mismas. A modo de refuerzo se refiere que el considerando décimo octavo y el artículo

5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 enuncian criterios para modular estas medidas, teniendo en cuenta la naturaleza, duración, gravedad y alcance de la violación, así como la "intención" del Estado miembro infractor. El Gobierno húngaro argumenta que estos criterios se centran más en la propia violación que en la protección del presupuesto de la Unión, respaldando su afirmación de que las medidas son sanciones y no medidas de protección presupuestaria.

Frente a esta posición, se sostiene que el artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 establece una jerarquía de criterios, destacando la proporcionalidad y las repercusiones reales o potenciales que la violación del Estado de derecho tenga en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en los intereses financieros de la Unión, de manera que la naturaleza, duración, gravedad y alcance de la violación son factores subsidiarios para la apreciación de las medidas, y que la intención del Estado infractor mencionada en el considerando décimo octavo no tiene valor normativo. En mi opinión el artículo 5.3. y el considerando décimo octavo no coinciden plenamente, ya que el considerando décimo octavo parece considerar subsidiario el criterio de los efectos en la gestión financiera el presupuesto de la UE o los intereses financieros de la UE al adoptar las medidas. Considero que la interpretación sistemática del artículo 5.3 del Reglamento 2020/2092 permite concluir que la adopción de medidas se guía principalmente por la proporcionalidad y por las efectivas repercusiones reales o potenciales de la violación del Estado de derecho en la gestión financiera del presupuesto de la UE o en los intereses financieros. Por ello la naturaleza de las medidas defería de las sanciones impuestas por la infracción del Estado de derecho. Con relación a la compatibilidad con el artículo 322 TFUE, las medidas contempladas son de corrección presupuestaria y no sanciones al Estado miembro infractor.

Por otro lado, el Gobierno húngaro plantea dudas sobre la compatibilidad del contenido de la última frase del artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092, que establece que las medidas se centrarán, en la medida de lo posible, en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración. Se plantea la posibilidad de una condicionalidad "cruzada" más allá de la protección del presupuesto de la Unión.

Consideró convincente la explicación ofrecida por el Consejo, basada en el principio de proporcionalidad, ya que la admisión excepcional de una condicionalidad financiera "cruzada" se justifica debido a que ciertas violaciones de los principios del Estado de derecho por parte de las autoridades nacionales pueden afectar a múltiples sectores y

sería desproporcionado adoptar medidas financieras correctoras en todos ellos. Así, en estos casos la corrección podría afectar a otros programas de gasto en curso para asegurar la efectividad del mecanismo de condicionalidad.

Por otra parte, el Reglamento prevé que la adopción de medidas de condicionalidad financiera no debe perjudicar a los beneficiarios finales de los fondos, y que el Estado infractor debe seguir pagándoles. Además, el Estado infractor debe informar periódicamente a la Comisión sobre el cumplimiento de esta obligación. En relación con este mandato, el Gobierno húngaro plantea que el Estado miembro afectado tendría que asumir el pago de los fondos a los beneficiarios, en caso de corrección financiera, utilizando su propio presupuesto. Esto implicaría obligaciones para el presupuesto nacional de los Estados, lo cual no estaría previsto en el artículo 322 TFUE.

En relación con estas consideraciones, el Consejo argumenta que estas previsiones – contenidas en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 – tienen un efecto declarativo y que no imponen obligaciones adicionales al Estado miembro más allá de las establecidas en las normas sectoriales o financieras aplicables, orientándose a ofrecer un control adicional para proteger a los beneficiarios de fondos del presupuesto de la Unión en caso de correcciones financieras.

Considero que la argumentación del Gobierno húngaro debe ser rechazada –y de hecho lo es– puesto que los pagos de la Comisión a los Estados miembros y los pagos de las autoridades nacionales a los beneficiarios son jurídicamente independientes, por lo que las medidas adoptadas no afectan a la disponibilidad de financiación para los pagos a los beneficiarios dentro de los plazos establecidos en las normas aplicables. Por ello, resulta lógico imponer la obligación a los Estados de mantener los pagos a los beneficiarios incluso en caso de corrección financiera adoptada por la UE debido a la disociación entre los pagos de la Comisión y los pagos de las autoridades nacionales. En este caso la corrección financiera perdería su eficacia, al exigirse a los beneficiarios la devolución de los fondos recibidos o si no se les ingresara a los fondos comprometidos después de que se haya aprobado una medida de protección del presupuesto de la UE debido a una violación del Estado de derecho.²⁸

²⁸ CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “*Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*”, págs. 17-25.

En cuanto al segundo motivo del recurso presentado por Hungría, se alega la violación del artículo 7 TUE y la infracción combinada de los artículos 4.1. TUE, 5.1. TUE, 13.2 TUE y 269 TFUE.

En relación con la violación del artículo 7 TUE, el Gobierno húngaro menciona que el objetivo del Reglamento es similar al de este artículo, es decir, pretendiéndose reprimir las violaciones de los principios del Estado de derecho mediante la imposición de sanciones, no existiendo una conexión real entre las violaciones del Estado de derecho y el presupuesto de la Unión

Frente a esta posición, el Parlamento y el Consejo refutan estos argumentos afirmando que el mecanismo establecido en el Reglamento 2020/2092 es independiente del proceso del artículo 7 del TUE, ya que tiene objetivos diferentes y está regido por normas distintas. En mi opinión el artículo 7 TUE autorizaría al legislador de la Unión a establecer, a través de normas derivadas, otros mecanismos similares en términos de requisitos materiales y procedimentales para proteger el Estado de derecho y a aplicar sanciones similares, aunque esto no significa que la protección del Estado de derecho lo no pueda llevarse a cabo mediante el artículo 7 del TUE. Por ejemplo, en casos relacionados con la independencia judicial y las órdenes europeas de detención y entrega, el Tribunal de Justicia ha hecho hincapié en los valores del artículo 2 del TUE y ha admitido la inidoneidad de normas derivadas para protegerlos, incluso sin recurrir al artículo 7 del TUE.

En cuanto a la adopción de medidas, se señala que el artículo 7 del TUE requiere la constatación de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores establecidos en el artículo 2 del TUE. Por otro lado, el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 contempla la vulneración de los principios del Estado de derecho por parte de un Estado miembro, siempre y cuando afecte o amenace con afectar gravemente y directamente a la buena gestión financiera del presupuesto o a la protección de los intereses financieros de la Unión.

Se destaca que el umbral establecido en el artículo 7 del TUE es más exigente, ya que requiere la existencia de una violación grave y persistente de cualquiera de los valores del artículo 2, y no solo del Estado de derecho. Además, se señala que el artículo 7 del TUE no requiere una conexión suficientemente directa con un ámbito específico del derecho de la Unión, mientras que el Reglamento 2020/2092 exige que la vulneración del Estado de derecho esté relacionada con la ejecución del presupuesto de la Unión.

En consecuencia, la aplicación del Reglamento 2020/2092 es mucho más limitada que la del artículo 7 del TUE. Las condiciones de adopción, los tipos de medidas, los criterios de selección y los criterios de levantamiento de las medidas establecidas en el Reglamento 2020/2092 se asemejan más a las normas financieras de la Unión que al procedimiento establecido en el artículo 7 del TUE, por lo que no se acogen los razonamientos húngaros.

Igualmente, en este segundo motivo del recurso, el Gobierno húngaro argumenta que el Reglamento 2020/2092 viola el artículo 269 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en lo que respecta a la competencia del Tribunal de Justicia. En relación con el control judicial, en particular, el Gobierno húngaro argumenta que las medidas establecidas en el Reglamento 2020/2092 están sujetas al control jurisdiccional pleno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que puede pronunciarse sobre el fondo de las decisiones adoptadas y no solo sobre el cumplimiento de las disposiciones de procedimiento. Por otro lado, el artículo 269 del TFUE limita la impugnación de los actos del Consejo Europeo o del Consejo aprobados en el marco del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) solo a cuestiones de procedimiento. Considero que la premisa implícita de este argumento no es correcta puesto que el mecanismo establecido en el Reglamento 2020/2092 no coincide realmente con el del artículo 7 del TUE. Por lo tanto, todo el desarrollo argumentativo posterior del Gobierno húngaro se ve desvirtuado.

Se destaca que existe un doble nivel de escrutinio judicial: uno establecido en el artículo 263 del TFUE y otro en el artículo 269 del TFUE. Según esto, el TJUE conserva su competencia general para controlar la legalidad de los actos de la Comisión y del Consejo adoptados en aplicación del Reglamento 2020/2092 y que sean objeto de un recurso de anulación. Sin embargo, cuando se interpone un recurso de anulación contra los actos adoptados por el Consejo Europeo o el Consejo en el marco del artículo 7 del TUE, el TJUE tiene una competencia limitada a la infracción de las reglas de procedimiento, no a las de fondo.

En una sentencia previa, el TJUE estableció que el artículo 269 del TFUE solo se refiere a los actos del Consejo y del Consejo Europeo adoptados en el marco del procedimiento del artículo 7 del TUE, no a las resoluciones del Parlamento adoptadas bajo el mismo artículo. Por lo tanto, las resoluciones del Parlamento estarían sujetas a la competencia general del TJUE para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la

Unión. En resumen, tampoco se atiende la pretensión húngara en este punto, ya que se argumenta que el control jurisdiccional pleno del TJUE puede aplicarse a los actos del Reglamento 2020/2092 en virtud del artículo 263 del TFUE, en lugar del artículo 269 del TFUE que se aplica al procedimiento del artículo 7 del TUE.²⁹

El tercer motivo del recurso se refiere a la vulneración del principio de seguridad jurídica, debido a que el Gobierno húngaro argumenta que el concepto de Estado de derecho en el que se basa el Reglamento 2020/2092 es abstracto y no puede tener una definición uniforme en el derecho de la UE, por lo que esta definición amplía el concepto de Estado de derecho y tendría un impacto negativo en la seguridad jurídica. Se menciona específicamente el artículo 2, letra a), del Reglamento 2020/2092 como aquel que amplía indebidamente el concepto de Estado de derecho.

Además, el Gobierno húngaro sostiene que los "aspectos" mencionados en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2020/2092, que ejemplifican algunos de los ámbitos en los que pueden producirse infracciones, se expresan de manera abierta y abstracta, lo que viola los principios esenciales de seguridad jurídica. El Gobierno también argumenta que otros preceptos del Reglamento, como el artículo 4, apartado 1 y apartado 2, letra h), el artículo 5, apartado 3, y el artículo 6, apartados 3 y 8, generan a su vez un alto grado de inseguridad jurídica.

El Parlamento y el Consejo, por otro lado, rebaten estas alegaciones y sostienen que la definición de Estado de derecho en el contexto de la aplicación del Reglamento 2020/2092 es válida y respeta los principios de seguridad jurídica, al igual que el resto de las condiciones de aplicación del mecanismo de condicionalidad. Y es que se sostiene que la caracterización del Estado de derecho a través de los principios mencionados cumple los requisitos mínimos de claridad, precisión y previsibilidad que exige el principio de seguridad jurídica. Si bien es cierto que dichos principios son abstractos, y que no es posible que el legislador identifique todos los casos en los que se aplicarán, esto no infringiría por sí solo las exigencias de seguridad jurídica. Al

²⁹ CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “*Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*”, págs. 26-33.

respecto, es responsabilidad del intérprete concretar la aplicación de estos principios a casos específico.³⁰

Por otra parte, el cuarto motivo del recurso hace referencia al artículo 4.1. del Reglamento 2020/2092. Sobre el particular, el Gobierno húngaro argumenta que dicho artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092, que permite la adopción de medidas correctivas en caso de un riesgo grave para la buena gestión financiera o los intereses financieros de la Unión Europea, viola los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica. En otras palabras, consideran que este artículo no respeta adecuadamente el equilibrio entre las acciones tomadas y la importancia de proteger los intereses financieros de la Unión, así como la necesidad de establecer reglas claras y predecibles.

El Gobierno húngaro también sostiene que la inclusión de esta disposición en el Reglamento 2020/2092 permitiría a la Comisión Europea evitar realizar una evaluación objetiva para demostrar la relación entre una violación del Estado de derecho y la ejecución del presupuesto de la Unión Europea. Argumentan que esta posibilidad no se contempla en otras normas financieras de la Unión y que eximiría a la Comisión de su deber de demostrar de manera imparcial y basada en pruebas cualquier vinculación entre el incumplimiento del Estado de derecho y el impacto financiero.

Para refutar estas alegaciones, se sostiene que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 contempla la posibilidad de una amenaza grave que afecte al presupuesto o a los intereses financieros de la Unión, lo cual se ajusta al principio de proporcionalidad, ya que las medidas de respuesta deben ser proporcionales a la intensidad y al impacto del riesgo en el presupuesto o los intereses financieros de la Unión. Al respecto, se aclara que no se establece una presunción de riesgo que diluya la relación entre la vulneración de los principios del Estado de derecho y la ejecución del presupuesto de la Unión, de modo que la Comisión sigue teniendo la obligación de probar la existencia de la amenaza o el riesgo, que debe ser grave, real y no meramente hipotético.

Por tanto, dicho artículo 4, apartado 1 sería compatible con el principio de seguridad jurídica, por proporcionar la suficiente certeza y previsibilidad en relación con las medidas correctoras aplicables en caso de vulneraciones del Estado de derecho.³¹

³⁰ CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “*Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*”, págs. 34-37.

Por su parte, en el sexto motivo del recurso se alega la violación del artículo 5.2. Reglamento 2020/2092. Según el Gobierno húngaro, el mandato del artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 es incompatible con la base jurídica del Reglamento, ya que impone la obligación de que el Estado miembro sancionado continúe financiando a los beneficiarios finales de los programas. El Gobierno húngaro argumenta que esta obligación recae sobre los presupuestos de los Estados miembros, lo que infringe las disposiciones del derecho de la Unión en materia de déficit presupuestario y vulnera el principio de igualdad entre los Estados miembros.

El Parlamento y el Consejo se oponen a esta argumentación y reiteran que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 no impone ninguna obligación adicional a las ya existentes. Además, señalan que esta disposición es imprescindible para garantizar la protección de los derechos adquiridos por los beneficiarios de los programas. El Parlamento y el Consejo enfatizan que la responsabilidad de cumplir con los objetivos en materia de déficit presupuestario recae en el Estado miembro, de acuerdo con sus propias decisiones legislativas, sin perjuicio de que deban cumplir con las normas de la Unión, incluido el Reglamento 2020/2092. Y es que el Reglamento 2020/2092 no interfiere en la libertad de los Estados miembros para tomar decisiones presupuestarias en términos de ingresos y gastos públicos, siempre y cuando se adhieran a esos límites.

Respecto a la supuesta ventaja de los grandes Estados para cumplir con esta obligación, el Tribunal sostiene que no se viola la igualdad entre los Estados miembros cuando el Reglamento 2020/2092 impone a todos los Estados la misma obligación de mantener la financiación de los beneficiarios finales. Además, la financiación recibida por un Estado miembro del presupuesto de la Unión está generalmente relacionada con su peso económico y su población, lo que se considera factores relevantes. Los Estados con menor peso económico y población recibirán fondos proporcionales a sus características singulares. Por lo tanto, las correcciones financieras por violar los principios del Estado de derecho les afectarán en la misma medida.

En particular, el hecho de que un Estado, independientemente de su peso económico y población, sea un contribuyente neto o un receptor neto de fondos de la Unión no altera esta situación. Los receptores netos de fondos de la Unión estarán más expuestos al

³¹CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “*Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*”, pág.39.

mecanismo de condicionalidad financiera en proporción a los contribuyentes netos, pero esta circunstancia es inevitable y no genera discriminación entre los Estados miembros.

4.2.2. Asunto C-157/21 República de Polonia contra Parlamento Europeo Consejo de la Unión Europea

En segundo lugar, podemos estar al asunto C-157/21, República de Polonia contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, que se refiere a un recurso presentado por la República de Polonia ante Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de acuerdo con el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el cual solicita también la anulación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.

El recurso plantea, de nuevo, diversas cuestiones de relevancia constitucional sobre si el Reglamento 2020/2092 ha sido adoptado con una base jurídica adecuada y si es compatible con varias disposiciones del derecho originario, especialmente con el artículo 7 TUE. No obstante, al reiterarse gran parte de los razonamientos previamente referidos en el asunto que afecta a Hungría, nos referiremos especialmente a las diferencias detectadas.

De nuevo, por lo que se refiere al fondo del recurso planteado, en el primer y en el segundo motivo se indica que el Reglamento carece de una base jurídica válida. El Gobierno polaco defiende que un Reglamento adoptado sobre la base del artículo 322.1.a) TFUE no puede definir la noción de Estado de derecho ni los elementos constitutivos de las violaciones de este. Además de tampoco poder autorizar a la Comisión y al Consejo a explicitar en la aplicación de aquel Reglamento las exigencias ligadas a los principios del Estado de derecho. Por otro lado, el Gobierno polaco destaca que el Reglamento 2020/2092 habilita para imponer sanciones a los Estados miembros por incumplir las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados, no respondiendo así a los requisitos que debe satisfacer un mecanismo de condicionalidad financiera, que pudiera tener como base jurídica el artículo 322.1.a) TFUE, que atribuye funciones estrictamente presupuestarias a las instituciones de la UE. En su caso, como alternativa, Gobierno polaco argumenta que, si se acepta que la UE tiene competencia para adoptar dicho Reglamento, su base jurídica debería ser el artículo 311 o el artículo 312.2 TFUE, en vez del precitado artículo 322.1.a).

No obstante, pese a estas objeciones, el TJUE concluye que el Reglamento establece un mecanismo de condicionalidad financiera no vinculado a un presupuesto anual o marco financiero plurianual específico, por lo que la base jurídica utilizada es la adecuada.³²

A su vez, en el tercer motivo del recurso, Polonia argumenta que se ha infringido en la tramitación del Reglamento, el protocolo N° 2 anejo a los Tratados, sobre la subsidiariedad y proporcionalidad, al considerarse que la ejecución del presupuesto de la Unión no es competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, sino que corresponde exclusivamente a la UE. No obstante, el TJUE considera que existe una competencia exclusiva de la Unión, por lo que no resulta aplicable el principio de subsidiariedad.

A su vez, como séptimo motivo, se refirió una supuesta vulneración de los artículos cuatro 4 y 5 del TUE. Objetando que el mecanismo de condicionalidad establecido en el Reglamento vulnera el principio de atribución de competencias y la obligación de respetar las funciones esenciales del Estado. El Tribunal rechaza estos argumentos sosteniendo que el Reglamento no somete al control de la Comisión en áreas cruciales de la soberanía de los Estados miembros como son la integridad territorial, el orden público o la seguridad nacional, indicando además que el Reglamento no impone nuevas obligaciones a los Estados miembros en relación con la organización y funcionamiento de sus órganos estatales, sino que se basa en los principios del Estado de derecho que ya están establecidos en los Tratados.

Asimismo, el octavo motivo del recurso discute la violación del principio de igualdad de trato entre los Estados miembros de la UE. Al efecto, el Gobierno polaco argumenta que el Reglamento no solo viola este principio, sino que también contribuye a perpetuar esa violación alegando que el Reglamento no garantiza una evaluación exhaustiva y objetiva por parte de la Comisión y señala discriminación directa hacia los Estados miembros pequeños y medianos en comparación de los grandes en el proceso de adopción de medidas para proteger el presupuesto de la UE. El Tribunal desestima este motivo debido a que Polonia no identifica claramente cómo el Reglamento discrimina a ciertos Estados miembros además de que indica que este sistema de votación ponderada,

³² CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “*Asunto C-157/21 República de Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*”, págs. 1-3.

dónde se ven afectados los pequeños y medianos Estados miembros está previsto en los Tratados y no puede ser anulado.

Por otro lado, en el décimo motivo de recurso, Polonia alega que el Reglamento viola el principio de proporcionalidad al no justificar adecuadamente la relación entre la protección del presupuesto de la Unión y las violaciones de los principios de Estado de derecho. Sobre el particular, el Tribunal sostiene que el Reglamento no vulnera dicho principio de proporcionalidad puesto que el legislador tiene un amplio margen de apreciación y ha justificado suficientemente la necesidad y el valor añadido del Reglamento en comparación con la normativa financiera existente señalando, además, que las futuras medidas correctoras deben cumplir con el principio de proporcionalidad.

En el undécimo motivo del recurso, el Gobierno polaco acusa también al legislador de la Unión de desviación del poder al aprobar el Reglamento sosteniendo que el verdadero objetivo de este no es proteger el presupuesto de la Unión como declara, sino proteger el Estado de derecho. También argumenta que este mecanismo de condicionalidad busca eludir el procedimiento del artículo 7 TUE, que impone requisitos más estrictos para sancionar las violaciones del Estado de derecho. Con base en estas alegaciones, el Tribunal considera que no hay indicios objetivos de desviación de poder y que el Reglamento tiene como finalidad principal la protección al presupuesto de la Unión en línea con las atribuciones conferidas al legislador por el artículo 322 TFUE.³³

4.3. La participación de las distintas instituciones europeas en los procedimientos para la imposición de medidas

A continuación, se analizará el papel de las distintas instituciones en el procedimiento de adopción de las medidas vinculadas a la condicionalidad financiera, atendiendo a la posición de la Comisión, el Consejo y el Consejo Europeo.

4.3.1. El relevante papel de la Comisión Europea como entidad proponente

La Comisión es la institución encargada de llevar a cabo el inicio del procedimiento para detectar posibles vulneraciones de los principios del Estado de derecho, según establece en su artículo 6 del Reglamento 2020/2092. En primer lugar, la Comisión realiza una evaluación cualitativa exhaustiva que debe ser objetiva imparcial y justa,

³³ CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “Asunto C-157/21 República de Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea”, págs. 4-7.

además de tener en cuenta información relevante procedente de distintas fuentes, tales como sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, informes del Tribunal de Cuentas, informes anuales sobre el Estado de derecho, cuadros de indicadores de la justicia en la UE de la Comisión, informes de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y de la Fiscalía Europea, así como otras conclusiones y recomendaciones de organizaciones y redes internacionales pertinentes, como el Grupo de Estados contra la Corrupción y la Comisión de Venecia.

La Comisión desempeña un doble papel en este proceso, siendo tanto la institución de la UE responsable de la ejecución del presupuesto de la Unión como la guardiana de los Tratados de la UE. En caso de que detecte infracciones del Estado de derecho por parte de los Estados miembros, puede proponer la puesta en marcha del mecanismo de condicionalidad del Estado de derecho y notificar al Estado miembro implicado los motivos por los cuales considera que podrían haberse llevado a cabo vulneraciones de los principios del Estado de derecho. Esta notificación debe ser escrita y exponer los elementos objetivos y motivos específicos en los que se basan las constataciones. Es en este mismo momento cuando la Comisión deberá solicitar al Estado Miembro en cuestión la información y las observaciones que estime pertinentes.

El plazo para presentar las alegaciones depende de cada caso y será la Comisión el organismo encargado de fijarlo, teniendo en cuenta diversos factores, como la cantidad de información facilitada y solicitada, así como la complejidad de los hechos pertinentes y de su evaluación, además de la capacidad administrativa del Estado Miembro en cuestión. En todo caso, este plazo no podrá ser inferior a un mes ni superior a 3 meses a partir de la fecha de notificación de las constataciones.

La Comisión está obligada a informar al Parlamento y al Consejo de inmediato sobre cualquier notificación recibida y su contenido, según lo establecido en el artículo 6, apartados 1 y 2 del Reglamento 2020/2092. Además, si lo desea, el Parlamento puede solicitar a la Comisión un diálogo estructurado sobre la notificación y sus hallazgos.

En todo caso, la Comisión debe evaluar la situación en un plazo de un mes después de recibir la información y el Estado miembro tendrá la oportunidad de presentar observaciones o alegaciones antes de que la Comisión proponga una decisión al Consejo en el plazo de un mes. Las alegaciones deben ser consideradas tanto por la Comisión como por el Consejo al tomar medidas, según lo establecido en el apartado 21 del preámbulo y los artículos 6, apartados 5 y 6 del Reglamento 2020/2092.

Si la Comisión determina que se cumplen las condiciones necesarias para adoptar medidas y que estas son adecuadas, debe presentar una propuesta al Consejo. La propuesta será aceptada o rechazada en un plazo de un mes mediante una decisión de ejecución. Este plazo puede prorrogarse excepcionalmente por dos meses adicionales, según lo establecido en el apartado 23 del preámbulo y los artículos 6, apartados 6, 9 y 10 del Reglamento 2020/2092.

La Comisión también tiene la responsabilidad de supervisar el procedimiento y hacer un seguimiento periódico de la situación y el desarrollo de los acontecimientos después de que se adopten las medidas. En este sentido, la Comisión debe evaluar cualquier medida correctora que el Estado miembro tome, según lo establecido en el apartado 24 del preámbulo y el Reglamento 2020/2092.

Además, la Comisión debe mantener informadas a las instituciones. Por un lado, debe informar al Parlamento Europeo de cualquier medida propuesta, adoptada o levantada de acuerdo con este procedimiento, según lo establecido en el apartado 27 del preámbulo y el Reglamento 2020/2092. Por otro lado, la Comisión debe informar al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento y hacer un informe sobre la eficacia de las medidas adoptadas, la eficacia general del procedimiento de condicionalidad y su complementariedad con otros instrumentos, según lo establecido en el apartado 28 del preámbulo y el Reglamento 2020/2092.³⁴

4.3.2. El Consejo como sujeto competente para la adopción de las medidas

El Reglamento establece que el Consejo tiene competencias de ejecución para adoptar medidas que tengan efectos financieros significativos, además de garantizar condiciones uniformes en su implantación. Sin embargo, únicamente se puede ejercer la competencia de ejecución si la Comisión presenta una propuesta previa y además se cumplen las condiciones requeridas. Cumpliéndose estas condiciones, la imposición de medidas se realizará mediante una decisión de ejecución que será adoptada por mayoría cualificada del Consejo a petición de la Comisión, excepto cuando los Tratados establezcan otra metodología, esta será la forma habitual de votación en el Consejo.

³⁴ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, págs. 24-25.

La votación por mayoría cualificada es una novedad en comparación con las versiones anteriores del Reglamento. En el inicio, se propuso que fuera el Consejo el órgano que adoptará las decisiones por mayoría cualificada inversa, implicando que una propuesta presentada por la Comisión se adoptase a menos que el Consejo la rechazara o modificara por mayoría cualificada en un plazo determinado. En el caso de que no se obtuviese la mayoría cualificada necesaria para bloquear o modificar una propuesta en un plazo determinado, ésta quedaba adoptada. Por otro lado, en el caso de la votación por mayoría cualificada inversa, la abstención cuenta como un voto positivo, obligando a los Estados miembros a adoptar una posición clara y a votar explícitamente en contra de la propuesta en lugar de abstenerse.

La votación utilizada en este tipo de procedimiento ha generado dudas sobre su legalidad y ha sido uno de los obstáculos que ha dificultado la aprobación del Reglamento en cuestión, debido a la reticencia de algunos Estados miembros para condicionar los fondos al Estado de derecho. La inclusión de esta regla en el Reglamento 2020/2092, que establece que el Consejo adopta su decisión mediante una votación por mayoría cualificada, fue una medida destinada a reducir las preocupaciones en torno a la legalidad del Reglamento. Es importante señalar que la mayoría cualificada es una novedad en el procedimiento de sanción del artículo 7 TUE, ya que el requerimiento de unanimidad había sido un gran impedimento para su activación.

La Unión se ha mostrado sido reticente a la hora de activar el procedimiento de sanción a través de este artículo, lo que también se explica por el surgimiento de alianzas políticas dentro del Consejo que, de ser amplias, pueden llevar a situaciones de veto, destacando la forjada por Polonia y Hungría, quienes han establecido una cooperación mutua orientada a evitar sanciones.

4.3.3. Posibilidad de remisión al Consejo Europeo

Es determinante que todo el proceso de adopción de medidas sea imparcial y esté basado en pruebas, además de que se respeten los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros. En caso situaciones en las que el Estado Miembro considere que se han producido graves vulneraciones de estos principios, puede solicitar al Presidente del Consejo Europeo que presente el asunto al siguiente Consejo Europeo. Ello, en particular, implica la paralización temporal de la adopción de decisiones, durante un procedimiento que no debe durar más de 3 meses.

Esta posibilidad no fue incluida en la propuesta inicial del Reglamento Europeo 2020/2092 presentada por el Parlamento en 2018, siendo añadida más tarde para salvar el bloqueo de Polonia y Hungría a los fondos, configurando una garantía adicional para asegurar que el mecanismo no pudiera entenderse como discriminatorio o arbitrario.

En relación con este trámite adicional, se ha criticado que la intervención del Consejo Europeo deriva en un retraso en la aplicación del instrumento. Así, se ha alegado que se trata de una medida únicamente destinada a retrasar la aplicación de las medidas, siendo las posibilidades de negociación política muy limitadas. En este sentido, es esencial que se cumpla con lo establecido en el apartado 26 del Preámbulo del Reglamento 2020/2092, y que el proceso de redirección de la cuestión al Consejo Europeo no se demore más de tres meses, ya que la pronta respuesta redundaría en su eficacia.³⁵

³⁵ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, págs. 25-26.

5. RÉGIMEN JURÍDICO Y APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092

Sin perjuicio de las referencias que ya se han realizado a algunas consideraciones sobre el funcionamiento del Reglamento 2020/2092, especialmente en lo relativo al papel de las distintas instituciones europeas, conviene que nos detengamos en el régimen jurídico de las medidas contenidas en dicha norma, atendiendo a su procedimiento de aprobación, así como a su alcance, efectos y contenido.

Al respecto, recuérdese que el Reglamento 2020/2092 se ampara en el artículo 322.1.a) TFUE, que permite aprobar reglamentos conteniendo *“las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas”*, y que su elaboración, de acuerdo con el Tribunal de Cuentas Europeo, obedece a la inexistencia previa de un mecanismo adecuado para proteger el dinero de los contribuyentes en caso de deficiencias en el Estado de Derecho de un Estado miembro.³⁶

5.1. Finalidad del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092

De acuerdo con el artículo 1 del Reglamento 2020/2092, su objetivo es establecer las disposiciones necesarias para proteger el presupuesto de la Unión, en caso de vulneración de los principios del Estado de derecho en los Estados miembros. Junto con esta previsión, varios considerandos del Reglamento destacan la relación entre el respeto del Estado de derecho y la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión.

En relación con esta protección del Estado de derecho, se considera que el mismo es una condición esencial para cumplir con el principio de buena gestión financiera, ya que la gestión financiera adecuada solo se pueda garantizarse las autoridades públicas actúan conforme a derecho y si existe un adecuado control jurisdiccional. En particular, como se ha señalado anteriormente, destaca la importancia de la independencia judicial y los servicios de investigación penal para hacer frente a decisiones administrativas arbitrarias que podrían perjudicar los intereses financieros de la Unión.

³⁶ TRIBUNAL DE CUENTAS. (2018). *“Dictamen no 1/2018 [con arreglo al artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE] sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de mayo de 2018, sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros”*. Diario Oficial de la Unión Europea (17 de agosto de 2018).

Con base en estas consideraciones, se argumenta que la finalidad del Reglamento 2020/2092 es establecer un mecanismo específico para asegurar la correcta ejecución del presupuesto de la Unión, en casos en los que un Estado miembro viole los principios del Estado de derecho, poniendo en peligro la gestión adecuada de los fondos de la Unión y sus intereses financieros. Al respecto, este objetivo sería coherente con la elección del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), como base jurídica del Reglamento, ya que dicho artículo se refiere a las normas relativas a la ejecución presupuestaria.

Como matiz, que afecta a la finalidad del Reglamento, ha de tenerse en cuenta que, aunque algunos considerandos ofrezcan apoyo a la tesis de que la norma es un instrumento adicional para proteger el Estado de derecho, el texto final del Reglamento configura un instrumento de condicionalidad financiera en el que la salvaguarda del Estado de derecho opera como una condición horizontal en la ejecución presupuestaria.

En conclusión, el Reglamento 2020/2092 tiene como finalidad proteger el presupuesto de la Unión ante situaciones específicas de violaciones del Estado de derecho que amenazan su correcta ejecución, sin tener como objetivo principal la protección del Estado de derecho en sí mismo. Ello, como vimos, ha permitido considerar que la norma obedece a una opción legislativa plausible y compatible con el derecho originario.³⁷

5.2. La aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092

Para la aplicación del Reglamento 2020/2092, junto con dicha norma ha de estarse a un documento elaborado por la Comisión Europea, que desarrolla multitud de aspectos abiertos, y que se titula “Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”.

Estas orientaciones elaboradas por la Comisión tienen como principal objetivo explicar las condiciones para la adopción de medidas, la relación entre el Reglamento 2020/2092 y otros procedimientos establecidos en el Derecho de la Unión, el procedimiento y método del proceso de evaluación, y concretar cómo se han de proteger los derechos

³⁷ CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021). Conclusiones del Abogado General. “Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea”, págs. 19-20.

legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales de la financiación de la Unión con arreglo al Reglamento 2020/2092. En todo caso, y sin perjuicio de su relevancia, debe destacarse que estas orientaciones no son jurídicamente vinculantes y no modifican los derechos y obligaciones establecidos en los tratados y otros actos del Derecho de la Unión, interpretados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.³⁸

5.2.1. Condiciones para la adopción de medidas

Por lo que se refiere a los supuestos de hecho que permiten adoptar medidas, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento 2020/2092, *“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.”*

Dichas vulneraciones, como elemento justificador, se refieren a situaciones específicas enumeradas en el artículo 4. Al respecto, de acuerdo con el Tribunal de Justicia, estas condiciones se cumplen únicamente si la Comisión encuentra motivos razonables para creer que: i) se ha vulnerado al menos uno de los principios del Estado de derecho mencionados en el artículo 2 del reglamento en un Estado miembro, ii) esa vulneración afecta al menos a una situación atribuible a una autoridad estatal o a un ejemplo de su actuación mencionados en el artículo 4.2 del reglamento, en la medida en que sean relevantes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de sus intereses financieros, iii) esa vulneración afecta o amenaza gravemente afectar la buena gestión financiera de dichos intereses, a través de un vínculo genuino³⁹ o real entre la vulneración y el efecto o amenaza grave⁴⁰.

Cuando se cumplan efectivamente estos requisitos relacionados con las condiciones del artículo 4, la Comisión iniciará el procedimiento, a menos que considere que otros procedimientos establecidos en el Derecho de la Unión ofrecen una protección más

³⁸ COMISIÓN EUROPEA. (2022). *“Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”*. Diario Oficial de la Unión Europea (18 de marzo de 2022), pág.1.

³⁹ Véase la sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, apartado 165.

⁴⁰ Véase la sentencia de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, apartado 288.

efectiva para el presupuesto de la Unión. De esta forma, la Comisión aplicará un enfoque global, proactivo, basado en el riesgo y específico para garantizar su aplicación efectiva y salvaguardar el presupuesto de la Unión y proteger sus intereses financieros.

En cuanto a la singular posición de los derechos fundamentales, el Tribunal de Justicia ha dejado claro que su referencia en el reglamento es solo una ilustración de los requisitos del principio de tutela judicial efectiva. En particular, por lo que se refiere al principio de no discriminación, el mismo es parte de la definición del Estado de derecho por su propia naturaleza⁴¹.

En relación con el tipo de vulneraciones a reprimir, el considerando 15 del Reglamento establece que las vulneraciones de los principios del Estado de derecho pueden ser puntuales o sistémicas, derivadas de prácticas u omisiones reiteradas por parte de las autoridades públicas o de medidas generales adoptadas por ellas. Estas vulneraciones son relevantes en la medida en que afecten a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o a la protección de sus intereses financieros, y pueden referirse tanto a acciones como a omisiones de las autoridades públicas.

Al efecto, para facilitar la labor de la Comisión y ofrecer cierta seguridad, el artículo 3 del Reglamento proporciona una lista indicativa de situaciones que pueden considerarse como indicios de vulneración de los principios del Estado de derecho.⁴²

Asimismo, las vulneraciones de los principios del Estado de derecho afectarán a situaciones o actuaciones de las autoridades públicas pertinentes, en la medida en que sean relevantes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de sus intereses financieros. El Tribunal ha establecido que esta pertinencia puede presumirse en relación con las actividades de las autoridades encargadas de ejecutar el presupuesto de la Unión, llevar a cabo el control financiero, la supervisión y las auditorías.⁴³

⁴¹ Véase la sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, apartado 229 y la sentencia de 16 febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, apartado 324.

⁴² El anexo I de las orientaciones contiene, igualmente, una lista indicativa de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho.

⁴³ Véase la sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, apartado 143.

En particular, en cuanto a los servicios nacionales de investigación y fiscalía, su buen funcionamiento solo será relevante 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. Lo mismo ocurre con la prevención y sanción por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales o autoridades administrativas nacionales, así como el control judicial, que solo se considerará en relación con la actuación de las autoridades mencionadas anteriormente.

En su actuación e investigación, la Comisión cooperará con la OLAF -encargada de investigar las acusaciones de fraude o corrupción que afecten a los intereses financieros de la Unión- especialmente para aquellos Estados miembros que no participan en la cooperación reforzada de la Fiscalía Europea. En relación con este sujeto, la falta sistemática de seguimiento de las recomendaciones de la OLAF puede constituir una vulneración de los principios del Estado de Derecho según el Reglamento.⁴⁴

Por lo demás, es importante destacar que el Reglamento sobre condicionalidad es aplicable a todos los fondos de la UE y que, en particular, puede activarse en caso de que el buen funcionamiento de las autoridades encargadas de ejecutar los planes de recuperación y resiliencia no esté garantizado, de acuerdo con el Reglamento sobre el MRR.⁴⁵

Al respecto, el efecto sobre la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros puede manifestarse de dos maneras. En primer lugar, consistiría en una ejecución del presupuesto de la Unión, de manera que esta no cumpla con los principios de buena gestión financiera establecidos en el artículo 317 del TFUE y en las normas adoptadas para su ejecución. Es decir, una ejecución del presupuesto conforme con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

En segundo lugar, el efecto también puede estar relacionado con las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que sean perjudiciales para la protección de los intereses financieros de la Unión. Esto incluye la prevención, detección y corrección de irregularidades y fraude en la ejecución del presupuesto de la Unión. Al respecto,

⁴⁴ Véase la sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, apartado 143.

⁴⁵ Véase la sentencia de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, apartado 186.

intereses financieros de la Unión abarcan los ingresos, gastos y activos cubiertos por el presupuesto de la Unión y gestionados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión.⁴⁶

Al determinar la magnitud del efecto de una actuación sobre el presupuesto de la Unión o sus intereses financieros, se deben considerar criterios como la naturaleza, duración, gravedad y alcance de las vulneraciones del Estado de derecho detectadas. Además, la intención del Estado miembro de poner fin a la vulneración y su cooperación con la Comisión también pueden ser relevantes para evaluar las repercusiones, duración y alcance de la vulneración en relación con la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o sus intereses financieros.

En cualquier caso, es importante destacar que no basta con que una vulneración afecte o amenace gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros. También se requiere que exista una relación suficientemente directa entre la vulneración de los principios del Estado de derecho y sus efectos o amenazas graves.⁴⁷

5.2.2. La relación entre el Reglamento 2020/2092 (UE, Euratom) y otros procedimientos establecidos en el Derecho de la Unión

Cuando la Comisión determine que existen motivos suficientes para tomar medidas de acuerdo con el Reglamento sobre condicionalidad, y antes de iniciar el oportuno procedimiento, considerará si dichas medidas son adecuadas, teniendo en cuenta si hay otros procedimientos establecidos en el Derecho de la Unión que puedan proteger de manera más efectiva el presupuesto de la Unión, según lo establecido en el artículo 6.1. del Reglamento 2020/2092.

Y es que, como es de sobra conocido, existen otros procedimientos en la legislación financiera de la Unión y en las normas sectoriales aplicables que regulan la protección del presupuesto de la Unión. Por ejemplo, el Reglamento Financiero establece un sistema de detección temprana y exclusión que permite a la Comisión detectar y excluir a personas o entidades que representen riesgos para los intereses financieros de la

⁴⁶ Véase la sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, apartado 265; y la sentencia de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, apartado 297.

⁴⁷ Véase la sentencia de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, apartado 288.

Unión. Además, la Comisión puede interrumpir o suspender los pagos e imponer correcciones financieras a los EEMM⁴⁸ si no cumplen con la normativa aplicable y no protegen los intereses financieros de la Unión durante la ejecución del presupuesto de la Unión en régimen de gestión compartida.⁴⁹

Sin embargo, puede haber situaciones en las que no sea posible iniciar estos procedimientos en casos de vulneración de los principios del Estado de derecho enumerados en el Reglamento sobre condicionalidad. Además, las medidas adoptadas bajo el Reglamento sobre condicionalidad pueden ser más efectivas para proteger el presupuesto de la Unión que los procedimientos establecidos en otros reglamentos, como el Reglamento sobre disposiciones comunes y el Reglamento sobre programas específicos. Por ejemplo, el Reglamento sobre condicionalidad puede suspender la aprobación o modificación de un programa de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de derecho, lo cual refuerza la protección del presupuesto de la Unión de manera preventiva.

Al evaluar si el procedimiento establecido por el Reglamento sobre condicionalidad protege de manera más efectiva el presupuesto de la Unión que otros procedimientos, la Comisión tendrá en cuenta una serie de criterios que se aplicarán según las circunstancias específicas de cada situación. En algunas situaciones, la Comisión podría aplicar el Reglamento sobre condicionalidad junto con medidas sectoriales o financieras, antes o después de adoptarlas, si el Reglamento sobre condicionalidad puede proteger de manera más efectiva el presupuesto y los intereses financieros de la

⁴⁸ Véase el artículo 101, apartado 8, del Reglamento Financiero; véanse también, por ejemplo, los artículos 96, 97 y 104 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 Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados («Reglamento sobre disposiciones comunes») (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159), y el artículo 52 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

⁴⁹ Véase el artículo 63, apartado 2, del Reglamento Financiero; véanse también, por ejemplo, los artículos 69, apartado 3, y 103 del Reglamento sobre disposiciones comunes, así como el artículo 58 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y, a partir del 1 de enero de 2023, el artículo 57 del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO L 435 de 6.12.2021, p. 187).

Unión, demostrando así su valor añadido. De lo contrario, el valor añadido y la eficacia del Reglamento, como instrumento general y horizontal para proteger el presupuesto de la Unión y sus intereses financieros, se verían comprometidos.

Al respecto, a la hora de decidir, la Comisión, en sus directrices, considera que se pueden utilizar distintos criterios indicativos para determinar la eficacia de la protección proporcionada por el Reglamento sobre condicionalidad, en comparación con otros instrumentos vigentes que buscan proteger los intereses financieros de la Unión.

El primer criterio se refiere al impacto en el presupuesto de la Unión y al riesgo que la violación del Estado de derecho puede representar para la gestión financiera eficiente o la protección de los intereses financieros de la Unión. Otros procedimientos derivados de normas financieras de la Unión pueden ser insuficientes en casos de violaciones generalizadas o recurrentes del Estado de derecho. Además, las normas financieras de la Unión suelen abordar efectos ya materializados en el presupuesto, mientras que el Reglamento sobre condicionalidad se enfoca en amenazas graves para la buena gestión financiera y la protección de los intereses financieros de la Unión.⁵⁰

Por su parte, un segundo criterio se refiere a las opciones de medidas correctoras y su adaptación a diferentes situaciones. El Reglamento sobre condicionalidad ofrece una amplia gama de posibilidades para abordar las violaciones específicas del Estado de derecho, las cuales pueden aplicarse de manera acumulativa.⁵¹ Si las medidas correctoras disponibles en otros instrumentos de la Unión son menos adecuadas para abordar las violaciones pertinentes del Estado de derecho, el Reglamento sobre condicionalidad puede considerarse más eficaz. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando el presupuesto de la Unión se ve afectado de manera generalizada debido a normas nacionales que obstaculizan el control judicial efectivo o la remisión de asuntos al TJUE.

5.2.3. Procedimiento y método del proceso de evaluación

La Comisión llevará a cabo una evaluación exhaustiva caso por caso para detectar y evaluar las violaciones de los principios del Estado de derecho. Esta evaluación se

⁵⁰ Véase el considerando 15 del Reglamento sobre condicionalidad.

⁵¹ Véase el artículo 5 de Reglamento sobre condicionalidad.

realizará de manera objetiva, imparcial y justa⁵², basada en hechos reales o pruebas disponibles.

En esta labor de evaluación, la Comisión puede solicitar información adicional cuando sea necesario, para confirmar el cumplimiento de las condiciones del Reglamento sobre condicionalidad y evaluar el impacto en el presupuesto de la Unión y los intereses financieros. La evaluación debe ser imparcial y tratar a todos los Estados miembros de manera igual, evitando tratos diferentes para situaciones comparables y tratando situaciones diferentes de forma adecuada.

Esta evaluación debe considerar todas las circunstancias relevantes para detectar violaciones y evaluar su gravedad en relación con la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión. En este sentido, se valorarán las medidas correctoras adoptadas en casos similares, y se estará a si la violación detectada tiene un vínculo directo suficiente con los efectos en la gestión financiera del presupuesto de la Unión. En particular, se considerarán relevantes las sentencias firmes del TJUE y las medidas correctoras previas que hubieran podido adoptarse.

Por lo que se refiere a la actividad probatoria, la Comisión podrá utilizar una amplia gama de pruebas relevantes para cumplir con las condiciones establecidas. La selección y alcance de estas pruebas se basarán en las características de cada caso, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes. Al respecto, la Comisión garantizará que la información utilizada sea pertinente y provenga de fuentes confiables.

En relación con lo anterior, la Comisión se esforzará por utilizar varias fuentes de información. El Reglamento sobre condicionalidad menciona específicamente fuentes como las sentencias del TJUE, 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 OLAF y de la Fiscalía Europea, según corresponda, así como las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones y redes internacionales pertinentes, incluyendo el GRECO y la Comisión de Venecia, en particular su lista de criterios relacionados con el Estado de Derecho, y las redes europeas de tribunales supremos y consejos del poder judicial.

⁵² Véase el considerando 16 del Reglamento sobre condicionalidad.

Además de estas fuentes mencionadas, que no tienen un valor probatorio específico o absoluto, la Comisión también considerará otra información relevante, como los informes anuales de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude, las resoluciones anuales del Parlamento Europeo, la información utilizada en los informes pertinentes de la Comisión, así como la información recibida de autoridades nacionales y partes interesadas, y la información de dominio público, como las sentencias de los tribunales nacionales o las decisiones de las autoridades nacionales.

La Comisión también tiene la facultad de contactar directamente con otros organismos e instituciones reconocidos. Aunque el Reglamento sobre condicionalidad menciona la posibilidad de consultar a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y a la Comisión de Venecia para una evaluación exhaustiva cualitativa, esta posibilidad no se limita a esos dos organismos, y la Comisión contactará con cualquier institución u organismo que considere necesario para detectar violaciones de los principios del Estado de derecho y mejorar la evaluación de los asuntos de acuerdo con el Reglamento sobre condicionalidad. En este sentido, destaca el papel como del Anti-fraud Coordination Service (AFCOS).

Asimismo, en relación con la intervención de terceros, el Reglamento 2020/2092 considera las denuncias como una valiosa fuente de información sobre posibles vulneraciones del Estado de derecho que podrían afectar la buena gestión financiera de la Unión Europea. Sin embargo, el Reglamento no proporciona medidas correctivas ni derechos de recurso específicos para los denunciantes⁵³. En su lugar, se alienta a los denunciantes a presentar denuncias ante las autoridades nacionales o recurrir a los tribunales nacionales. La Comisión evaluará las denuncias recibidas y solicitará información adicional si es necesario. También puede contactar a otros organismos para corroborar la información proporcionada por el denunciante. En cualquier caso, aunque no parte del procedimiento, la Comisión se esforzará por informar a los denunciantes sobre las acciones tomadas en relación con las denuncias en un plazo indicativo de ocho meses. En todo caso, se ha establecido un buzón de correo electrónico específico para

⁵³ Sin perjuicio de la protección de los derechos legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales de la financiación de la Unión con arreglo al Reglamento sobre condicionalidad, véase la sección 6.

facilitar la presentación de denuncias, y la identidad del denunciante se mantendrá en estricta confidencialidad.

Por lo demás, la Comisión contactará con el Estado miembro afectado para recabar información. En este sentido, se busca mantener un diálogo abierto y una cooperación temprana, incluso antes de iniciar el procedimiento, además del derecho de los Estados miembros a formular las alegaciones que estimen oportunas.

5.2.4. El contenido de las medidas a adoptar

En cuanto a las medidas que la Comisión podría proponer, las mismas deben ser proporcionadas de acuerdo con el artículo 5.3. del Reglamento 2020/2092. Así, las medidas deben adaptarse a la situación y ser necesarias para abordar los problemas detectados y proteger el presupuesto de la Unión o sus intereses financieros, sin exceder lo necesario para alcanzar esos objetivos.

A la hora de determinar las medidas a aplicar, y en aras de respetar la proporcionalidad, la Comisión también considerará la naturaleza, duración, gravedad y alcance de las violaciones del Estado de derecho. En particular, se estará a las violaciones que afecten partes importantes del sector público de un Estado miembro, como el poder legislativo o judicial, y aquellas que sean sistémicas o generalizadas. Además, se ponderará si una violación del Estado de derecho afecta o amenaza con afectar a múltiples programas o fondos de la Unión, o si se espera que sus efectos financieros sean sustanciales. Asimismo, la Comisión puede considerar varios factores adicionales al evaluar la situación, como la intención y cooperación del Estado miembro afectado, así como la persistencia de violaciones similares a pesar de las recomendaciones previas de la Comisión.

El Reglamento sobre condicionalidad requiere que las medidas se centren en las acciones de la Unión afectadas por la violación, pero permite la adopción de medidas diferentes en casos específicos.

De acuerdo con el artículo 5.1. del Reglamento 2020/2092, *“siempre que se cumplan las condiciones del artículo 4 del presente Reglamento, podrán adoptarse de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 6 del presente Reglamento una o varias de las siguientes medidas adecuadas”*. Con relación al apartado a) del mismo artículo, se establece que *“en caso de que la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en*

régimen de gestión directa o indirecta con arreglo al artículo 62, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento Financiero, y el beneficiario sea una entidad pública:

- i) la suspensión de los pagos o de la ejecución del compromiso jurídico o la resolución del compromiso jurídico con arreglo al artículo 131, apartado 3, del Reglamento Financiero;*
- ii) la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos;*
- iii) la suspensión del desembolso total o parcial de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos garantizados por el presupuesto de la Unión;*
- iv) la suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la Unión;*
- v) la prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión;”*

Por su parte, en el artículo 5.1.b), “*en caso de que la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión compartida con los Estados miembros con arreglo al artículo 62, apartado 1, letra b), del Reglamento Financiero:*

- i) la suspensión de la aprobación de uno o más programas o su modificación;*
- ii) la suspensión de los compromisos;*
- iii) la reducción de los compromisos, incluso mediante correcciones financieras o transferencias a otros programas de gasto;*
- iv) la reducción de la prefinanciación;*
- v) la interrupción de los plazos de pago;*
- vi) la suspensión de los pagos”*

En cuanto al alcance de las concretas medidas, el Tribunal de Justicia ha dictaminado que, de conformidad con el artículo 5, apartado 3, del Reglamento, las medidas deben ser estrictamente proporcionadas, es decir, «*limitadas a lo que sea estrictamente necesario en vista de los efectos reales o potenciales de las vulneraciones de los*

principios del Estado de Derecho en la gestión financiera del presupuesto de la Unión o sus intereses financieros»⁵⁴.

5.2.5. La retirada de las medidas

En virtud del artículo 7.4 TUE y del apartado 25 del Preámbulo del Reglamento 2020/2092, el Consejo está obligado a levantar las medidas restrictivas impuestas a un Estado miembro, siempre que se haya subsanado suficientemente la situación que originó su imposición. Esto implica que la persistencia del impacto o el riesgo de afectar la ejecución del presupuesto de la Unión es un requisito indispensable para mantener las medidas correctoras de condicionalidad financiera.

Al respecto, la Comisión puede revisar la situación del Estado miembro en cuestión a petición del propio Estado o por iniciativa propia, dentro de un plazo máximo de un año desde la adopción de las medidas (artículo 21 del Preámbulo y artículo 7.2, Reglamento 2020/2092).

Por lo que se refiere a los Estados castigados, los mismos pueden presentar a la Comisión, en cualquier momento, medidas correctoras adoptadas para remediar la infracción del Estado de derecho, mediante una notificación escrita que incluya pruebas de que ya no se cumplen las condiciones necesarias para aplicar dichas medidas (art. 7.1, Reglamento 2020/2092).

Si la Comisión, de oficio o a instancia de parte, constata que ya no se cumplen las condiciones para imponer medidas al Estado miembro, presenta al Consejo una propuesta de decisión de ejecución que levante dichas medidas. Si la Comisión determina que la situación que dio lugar a la adopción de estas medidas sólo se ha solucionado en parte, propone al Consejo una decisión de ejecución que modifique dichas medidas.

Sin embargo, si la Comisión llega a la conclusión de que la situación que condujo a la adopción de las medidas no ha sido remediada por el Estado miembro, debe emitir una decisión motivada que incluya las pruebas que apoyan sus conclusiones. La Comisión debe proporcionar esta decisión motivada al Estado miembro en un plazo de un mes a partir de la recepción de la notificación escrita de este Estado, aunque en circunstancias

⁵⁴ COMISIÓN EUROPEA. (2022). “Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”. Diario Oficial de la Unión Europea (18 de marzo de 2022), págs.8-9.

debidamente justificadas este plazo podrá prorrogarse, de acuerdo con el art. 7.2. del Reglamento 2020/2092.⁵⁵

5.2.6. La protección de los derechos legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales de la financiación de la Unión

El Reglamento 2020/2092 establece que las medidas adoptadas tienen efectos económicos o financieros, pero deben limitarse al Estado miembro afectado o a entidades nacionales específicas que gestionen los fondos. Así, a menos que se indique lo contrario en la decisión de adopción de medidas, estas no deben afectar las obligaciones previas de las entidades públicas o los Estados miembros de realizar pagos a los destinatarios o beneficiarios finales de acuerdo con los programas o fondos de la Unión correspondientes.

Las medidas que se adopten pueden afectar a los fondos o programas de la Unión en diferentes modos de gestión, ya sea ejecutados directamente, indirectamente o en gestión compartida con los Estados miembros. Sin embargo, la imposición de medidas no exime a las entidades públicas o a los Estados miembros de cumplir con sus obligaciones previas de ejecutar el programa o fondo, incluyendo los pagos a los beneficiarios o destinatarios finales, a menos que la decisión de imponer medidas lo especifique.

En relación con lo anterior, los beneficiarios o destinatarios finales deben ser informados sobre sus derechos en virtud del Reglamento sobre condicionalidad y se les proporciona orientación a través de la página web de la Comisión. También se establece un mecanismo para que los beneficiarios o destinatarios finales informen a la Comisión sobre posibles incumplimientos y se garantiza la confidencialidad de la información proporcionada.

De hecho, cuando se aplican medidas, los Estados miembros deben notificar a la Comisión las acciones específicas que han llevado a cabo para cumplir con sus obligaciones de pago a los destinatarios o beneficiarios finales. Y ello, a fin de permitir

⁵⁵ ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, págs. 26-27.

que la Comisión verifique el cumplimiento de estas obligaciones y, en su caso, tome medidas para asegurar que los pagos se realicen de acuerdo con las normas aplicables.⁵⁶

⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA. (2022). “Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”. Diario Oficial de la Unión Europea (18 de marzo de 2022), págs. 15.16.

6. APLICACIÓN PRÁCTICA Y PERSPECTIVAS.

Como sabemos, el Reglamento 2020/2092 tiene por objeto proteger la buena gestión financiera del presupuesto de la UE y de los intereses financieros de la misma frente a violaciones del Estado de derecho. Pese al cuestionamiento e impugnación desde algunos Estados, su validez fue confirmada en dos sentencias de 16 de febrero de 2022, en las que el TJUE los lo consideró conforme con los Tratados de la UE, como comentamos anteriormente en el apartado de tensiones.

Pues bien, desde su entrada en vigor, la Comisión ha estado supervisando la situación de los EEMM y ha adoptado directrices sobre su aplicación. En particular, contamos con algunos ejemplos incipientes sobre su ejecución.

Por una parte, en abril de 2022, la Comisión inició por primera vez el procedimiento formal en virtud del Reglamento general sobre la condicionalidad con respecto a Hungría.

Fruto de dicho procedimiento, el Consejo de la UE, en propuesta del 18 de septiembre de 2022, en relación con el *“Asunto: ANEXO de la Exposición de Motivos de la propuesta de la Comisión para una Decisión de ejecución del Consejo sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión contra la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría”*, establecía en su Anexo un primer cuadro con medidas correctoras para aplicarse hasta el 19 de noviembre de 2022, según el compromiso contraído por Hungría en las medidas correctoras presentadas, y un segundo cuadro de medidas correctoras que requerían un período de aplicación más largo y no contemplan etapas fundamentales de aplicación inmediata, tales como: reducción de la proporción de licitaciones con ofertas únicas financiadas con cargo al presupuesto nacional (hasta el 31/12/2023), adopción de un plan de acción para aumentar el nivel de competencia en la contratación pública (hasta el 31/03/2023), formación impartida a microempresas y pequeñas y medianas empresas sobre las prácticas de contratación pública (hasta el 01/06/2026) y para finalizar el establecimiento de un sistema de apoyo para compensar los costes asociados a la

participación en la contratación pública de microempresas y pequeñas y medianas empresas (hasta el 01/07/2026).⁵⁷

Posteriormente el 12 de diciembre de 2022, el Consejo de la UE trasladaba la decisión de suspender el pago de 6.300 millones de euros debido a las medidas correctoras parciales realizadas por parte de Hungría a través del mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho. Así, los representantes permanentes de los EEMM recomendaron al Consejo que adoptara mediante procedimiento escrito, una decisión de ejecución en lo que respecta a Hungría, alcanzando la mayoría cualificada necesaria, por la vulneración de los principios del Estado de Derecho en lo que respecta a la contratación pública, la eficacia de la acción judicial y la lucha contra la corrupción⁵⁸.

En relación con la eficacia de las medidas, según declaraciones realizadas por el Ministro húngaro de Desarrollo Económico, Márton Nagy, recogidas por EUROEFE el pasado día 7 de junio, alardeó de que los fondos de la Unión Europea (UE) son sustituibles sin mayores problemas para el país centroeuropeo, planteándose sustituir los recursos europeos por otro tipo de inversiones. Veremos la deriva que toma esta situación en los próximos meses.⁵⁹

6.1. El eventual impacto del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 en nuestro país: cuando las barbas de tu vecino veas pelar...

Por lo demás, hemos de atender al eventual impacto del Reglamento en nuestro país, para verificar si el mismo pudiera suponer penalizaciones en la recepción de fondos europeos. En este sentido, hemos de conocer si se cumplen los requisitos para considerar que España satisface la cláusula de Estado de derecho contenida en la nueva norma europea.

⁵⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2022). “*Expediente Interinstitucional: 2022/0295 /NLE*” (19 de septiembre de 2022), págs. 2-5.

⁵⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2022) “*Mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho: el Consejo decide suspender el pago de 6 300 millones de euros debido a las medidas correctoras parciales por parte de Hungría*” [artículo en línea]. Consilium. [Fecha de consulta: 28 de mayo de 2023]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/>

⁵⁹ SZUMSKI. C. (2023). “*Hungría se plantea una «nueva normalidad»: vivir sin los fondos europeos*” [artículo en línea]. Euractiv. [Fecha de consulta: 28 de mayo de 2023]. <https://euroefe.euractiv.es/section/las-capitales/news/hungria-se-plantea-una-nueva-normalidad-vivir-sin-los-fondos-europeos/>

En este sentido, puede estarse a la segunda edición del Informe del Estado de Derecho⁶⁰ realizado por la Comisión Europea, en el que se evalúa la situación del Estado de derecho en cada uno de los EEMM, presentando su evolución y los retrocesos que, en su caso, se han producido. Para realizar este informe se analizan cuatro factores: el sistema judicial, la corrupción, la libertad y pluralismo de los medios de comunicación y el sistema de contrapoderes institucionales. Veamos sus principales resultados para España.

El sistema judicial español es sin duda el aspecto que más desafíos presenta actualmente. El informe señala que solo un 38% de la población considera “bastante bueno” el nivel de independencia de los órganos jurisdiccionales y de los jueces en nuestro país. Además, destaca la falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial ya que lleva actuando en funciones desde finales del año 2018. Debido a que los miembros del CGPJ son elegidos por las Cortes Generales por mayoría cualificada de tres quintos, esta institución queda sometida a una gran influencia política. Igualmente, resulta censurable la paralización en los nombramientos de distintos magistrados derivada de la reducción de funciones del CGPJ con mandato expirado. Asimismo, la preocupación aumentó cuando el Gobierno anunció la reforma del sistema de elección de los miembros del CGPJ reduciendo la mayoría para alcanzar el acuerdo en una segunda votación a mayoría absoluta. Esta solución finalmente no prosperó, algo que la Comisión valora de forma positiva, ya que suponía aumentar la politización de esta institución.

Por otro lado, la Comisión Europea recomienda cambiar el sistema de elección actual y acelerarlo en mayor medida a las normas europeas. Al efecto, se propone que, al menos, la mitad de los miembros tengan que ser jueces elegidos por sus homólogos de todos los niveles del Poder Judicial. En consecuencia, se consolidaría un sistema con mayor independencia política del órgano de gobierno de los Jueces.

En el informe también se muestra la preocupación por parte de la Comisión sobre la competencia penal del TS en el enjuiciamiento de cargos electos y altos cargos (aforamientos), además de por la falta de periodos de incompatibilidad para jueces y fiscales que hayan formado parte del ejecutivo o legislativo, esto pone en duda la separación e independencia de poderes. La Comisión recalca la falta de independencia

del Ministerio Fiscal, promoviendo un cambio en el sistema de nombramiento del Fiscal General. Por otro lado, existe la problemática de acumulación de casos y de los consecuentes retrasos en los procesos. Y es que, aunque se hayan creado unidades judiciales adicionales, sorprende el reducido número de jueces por habitante que existen en España, colocándonos en el puesto 23 de 27 Estados miembros, algo que afecta en gran medida a la eficacia de la Administración de Justicia.

Con relación a la corrupción, el Índice de Percepción de corrupción indica que ha mejorado en los últimos años, además de que se considera bajo el nivel de percepción de la misma en nuestro país. A pesar de esto, sigue habiendo un alto nivel de casos de corrupción en España. La acumulación de estos casos y la incapacidad de gestionarlos de manera eficaz y ágil por falta de recursos y personal especializado en los casos complejos son el principal problema.

De acuerdo con la transparencia, que incide positivamente en la erradicación de la corrupción, se reitera la problemática de la falta de recursos tanto humanos como financieros para garantizar el acceso a la información pública. Actualmente, las solicitudes de acceso a la información pública van en aumento y existen ciertos retrasos en estos procesos.

El siguiente factor analizado en el informe de la Comisión Europea, es la libertad y pluralismo de los medios de comunicación, destacándose que, pese a que existe un sistema plural, se observan algunos problemas en la agrupación de medios bajo la propiedad de grandes estructuras, en el reparto injusto de gasto público hacia ciertos medios o en las deficiencias en los contratos públicos de publicidad institucional.

Finalmente, en el sistema de contrapoderes preocupa el uso reiterado de Decretos-leyes por parte del Gobierno para dictar disposiciones legislativas, cuando estos están reservados para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, ya que se limita la participación de las partes interesadas en el procedimiento legislativo. Además, se hace referencia la problemática existente durante el segundo estado de alarma en la delegación de competencias en las CCAA.⁶¹

⁶¹ CRUZ, A. G. DE LA. (2021). “*El Estado de Derecho en España: Evaluación de la Comisión Europea*” [artículo en línea]. Hay Derecho. [Fecha de consulta: 2 de junio de 2023]. <https://www.hayderecho.com/2021/09/02/el-estado-de-derecho-en-espana-evaluacion-de-la-comision-europea/>

A la vista de lo anterior, hemos de tomar cumplida nota de las recomendaciones y apreciaciones de la Comisión Europea, pues los defectos existentes podrían derivar, a futuro, en la aplicación del régimen de condicionalidad. No hemos de conformarnos, como ciudadanos españoles, con observar que otros Estados no respetan la esencia del Estado de derecho, sino que hemos de realizar una labor de autoevaluación para evitar ser los siguientes incumplidores.

6.2. Perspectivas y recomendaciones para una implementación efectiva y sin tensiones.

En relación con la aplicación del Reglamento 2020/2092, parece que, a futuro, la Unión Europea deberá establecer fórmulas para agilizar los protocolos y directrices para la detección de las deficiencias del Estado de derecho en los EEMM y si dichas vulneraciones están causalmente vinculadas o no a los intereses financieros de la UE, con la finalidad de poder actuar de forma ágil y eficaz ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En relación con lo anterior, aparecen herramientas adicionales, como los reglamentos de la OLAF y del MRR, así como del inicio de las actividades operativas de la Fiscalía Europea, que completan la arquitectura antifraude de la Unión, lo que permitirá una visión de conjunto completa de las sinergias entre todos los actores pertinentes, identificando las mejores prácticas y subsanando las deficiencias detectadas.

Igualmente, en relación con la aplicación, la misma concierne también a los EEMM, quienes tienen que cooperar de forma eficaz y oportuna, puesto que lo contrario supondría un motivo de actuación contra el Reglamento 2020/2092. Así, los EEMM tienen el deber de informar, asistir, emprender acciones y las medidas de precaución pertinentes y de garantizar el seguimiento apropiado y oportuno de los informes y recomendaciones que se establezcan.

En cualquier caso, el Reglamento relativo a la condicionalidad es un instrumento permanente cuya aplicación trasciende a los límites de un MFP determinado, y que es aplicable en todos los ámbitos como requisito previo para acceder a todos los fondos de

la Unión Europea.⁶² Esta vocación general aparece plasmada en el reciente Informe A9-0180/2023 del 4 de mayo de este año del Parlamento Europeo donde hace alusión en varias ocasiones al Reglamento 2020/2092, estableciéndose que: “*La Comisión ejecutará el presupuesto, en cuanto a ingresos y gastos, con arreglo al Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 y velará por el pleno cumplimiento del artículo 2 del TUE*”⁶³.

6.3. Tensiones existentes

Algunos Estados miembros no han acogido con entusiasmo la introducción de la condicionalidad de los fondos europeos. De hecho, como vimos, Polonia y Hungría han puesto todo su empeño en evitar la aprobación del Reglamento durante todo el proceso de tramitación, tanto a través de su negativa a cumplir con ciertas condiciones como vetando posteriormente su aprobación. Esta voluntad de oposición se observa, también, en la impugnación del Reglamento ante el TJUE.

Ello, por lo demás, parece lógico, debido a que son los principales afectados por este mecanismo, habida cuenta de las controvertidas políticas que se están llevando a cabo en sus territorios. La reforma del Poder Judicial, la interferencia en la independencia de los medios de comunicación y la adopción de políticas radicales que amenazan las libertades y derechos fundamentales son entre otros, los principales motivos que han llevado a la UE a elaborar y ejecutar esta condicionalidad, en tanto en cuanto se están utilizando fondos europeos para llevar a cabo acciones en contra del Estado de derecho.

Hungría y Polonia, junto con otros Estados miembros, han argumentado que los instrumentos no respetan los Tratados, puesto que consideran que la Unión Europea no tiene la autoridad para definir qué es el Estado de derecho y qué condiciones se evalúan los países están cumpliendo con él. Además, argumentan que el contenido del Estado de derecho no puede ser moldeado por decisiones arbitrarias y sin considerar las identidades nacionales, las tradicionales y las características de los distintos sistemas legales de la UE.

⁶² PARLAMENTO EUROPEO. (2023). “C 214. Comunicaciones e Informaciones”. Diario Oficial de la Unión Europea (16 de junio de 2023).

⁶³ PARLAMENTO EUROPEO. (2023). “INFORME sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida)” (4 de mayo de 2023)

En todo caso, disipadas por el TJUE las incógnitas sobre la legalidad del instrumento, habremos de estar a su concreta aplicación y la forma en la que esta puede disuadir efectivamente a los Estados incumplidores. No obstante, se ha logrado un adecuado equilibrio, pues la herramienta, pretendiendo una finalidad benéfica, puede terminar por soliviantar los ánimos de la población de los países destinatarios de las medidas, logrando un efecto opuesto al pretendido.

Al respecto, por el momento, la Comisión analiza en profundidad las políticas ejecutadas en los distintos países, habiéndose iniciado, como se puso de manifiesto, algún procedimiento. En este sentido, parece que una primera aplicación exitosa puede redundar en el reforzamiento de la estructura y en una mayor garantía de eficacia futura.

7. CONCLUSIONES

La Unión Europea tiene como una de sus funciones fundamentales velar porque los ciudadanos europeos vivan en paz, así como evitar que se repitan situaciones históricas que nos avergüenzan, y que supusieron la violación sistemática de los valores recogidos en el artículo 2 del TUE durante las dos guerras mundiales.

El proceso de crecimiento de la Unión Europea y la integración de nuevos países está originando retos y situaciones que requieren de gran habilidad política, que permita cohesionar los intereses europeos con las derivas y situaciones presentes en algunos Estados miembros que adoptan políticas difícilmente compatibles con el Estado de derecho. En este sentido, destaca la situación existente en países del este de Europa como Hungría o Polonia, pero también se aprecian indicios preocupantes en muchos otros países europeos.

Al respecto, como novedad, se ha diseñado el Reglamento (UE, Euratom) 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, configurado como una herramienta que, desde un enfoque presupuestario, establece un instrumento de condicionalidad financiera que opera en caso de que los Estados miembros atenten contra las exigencias propias del Estado de derecho.

El Reglamento, que aúna la voluntad de proteger el presupuesto de la Unión Europea y el Estado de Derecho, presenta una estructura compleja, que deriva de un proceso de aprobación tortuoso, a lo largo del que debieron realizarse múltiples concesiones y enmiendas. Como resultado, se ofrece un amplio margen de apreciación a las instituciones europeas a la hora de apreciar la existencia de problemas relativos al Estado de derecho, aunque las mismas habrán de tramitar un complejo procedimiento compuesto por distintas etapas, en el que deberá asegurarse la posibilidad de defensa del Estado concernido.

Habida cuenta de estas realidades, parece oportuno que se ofrezcan instrumentos interpretativos -como los directrices elaboradas por la Comisión Europea- que ayudan a concretar algunos conceptos excesivamente indeterminados y a determinar si una vulneración del Estado de derecho está causalmente vinculada o no con los intereses financieros de la UE. Igualmente, parece que las garantías también han de ser

compatibles con un cierto grado de eficacia, evitándose dilaciones indebidas para asegurar respuestas rápidas y certeras.

Por lo demás, a la vista de la novedad del mecanismo implementado, todavía habremos de estar a los pronunciamientos que el TJUE pueda realizar con motivo del eventual enjuiciamiento de los primeros ejemplos de aplicación de las medidas, habiendo ocasión de depurar algunos conceptos.

En cualquier caso, la aprobación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 es muestra de los retos a los que se enfrentan el proyecto comunitario y las sociedades europeas. Y es que problemas tales como la inmigración irregular, la creciente desigualdad o las sucesivas crisis económicas, han generado descontento entre buena parte de la población, que aboga por políticas contrarias a los valores del proyecto europeo y del Estado de derecho. Como ciudadanos, no hemos de olvidar que el actual marco jurídico -en el que se respetan nuestros derechos y libertades- no es fruto de la casualidad, sino del esfuerzo, y que el mismo podría mutar en el futuro en detrimento de los ciudadanos.

Frente a ello, aparece una Unión Europea que aspira a proteger y garantizar el cumplimiento de los valores compartidos por las sociedades europeas, y sobre los que se fundamenta la propia Unión. Para asegurar la protección de dichos derechos, se requiere un liderazgo europeo que guíe las políticas nacionales hacia la resolución de los problemas que llevan al descontento social existente. En esta tarea, junto con otras herramientas, la Unión se ha dotado de un instrumento adicional muy relevante, como es el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, que le permite condicionar la entrega de los cuantiosísimos fondos europeos.

BIBLIOGRAFÍA

ARJONA HERNÁNDEZ, A. (2022). “*La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho*”. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, nº 118/2022, pág. 8-27.

CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021) “*Asunto C-156/21 Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*”, págs. 1-39. [artículo en línea]. Curia. [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2023]. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=250424&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3678836#Footref10>

CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA. M. (2021) “*Asunto C-157/21 República de Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*”, págs. 1-7. [artículo en línea]. Curia. [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2023]. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=250424&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3678836#Footref10>

COMISIÓN EUROPEA (2014). “*COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*” [artículo en línea]. Eur-lex. [Fecha de consulta: 17 de mayo de 2023]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2022). “*Expediente Interinstitucional: 2022/0295 /NLE*” (19 de septiembre de 2022), págs. 2-5

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2022) “*Mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho: el Consejo decide suspender el pago de 6 300 millones de euros debido a las medidas correctoras parciales por parte de Hungría*” [artículo en línea]. Consilium. [Fecha de consulta: 28 de mayo de 2023]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>

COMISIÓN EUROPEA. (2022). “*Informe sobre el Estado de Derecho de 2022*” (13 de julio de 2022)

COMISIÓN EUROPEA. (2022). “*Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la*

protección del presupuesto de la Unión”. Diario Oficial de la Unión Europea (18 de marzo de 2022), págs.1-16.

DE LA CRUZ, A. G. (2021). “*El Estado de Derecho en España: Evaluación de la Comisión Europea.*”[artículo en línea]. Hay Derecho. [Fecha de consulta: 2 de junio de 2023]. <https://www.hayderecho.com/2021/09/02/el-estado-de-derecho-en-espana-evaluacion-de-la-comision-europea/>

KÖLLING. M. (2022). “*El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE.*” [artículo en línea]. Real Instituto Elcano. [Fecha de consulta: 25 de mayo de 2023] <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia/>

PARLAMENTO EUROPEO. (2023). “C 214. Comunicaciones e Informaciones”. Diario Oficial de la Unión Europea (16 de junio de 2023).

PARLAMENTO EUROPEO. (2023). “INFORME sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida)” (4 de mayo de 2023)

SZUMSKI, C. (2023).”*Hungría se plantea una «nueva normalidad»: vivir sin los fondos europeos*”[artículo en línea]. Euractiv. [Fecha de consulta: 28 de mayo de 2023]. <https://euroefe.euractiv.es/section/las-capitales/news/hungria-se-plantea-una-nueva-normalidad-vivir-sin-los-fondos-europeos/>

TAVARES, R. (2013). “*Informe sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012) (2012/2130(INI))*”, pág.42.

TRIBUNAL DE CUENTAS. (2018). “*Dictamen no 1/2018 [con arreglo al artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE] sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de mayo de 2018, sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros*”. Diario Oficial de la Unión Europea (17 de agosto de 2018).