



Universidad de Oviedo  
*Universidá d'Uviéu*  
*University of Oviedo*

## **Facultad de Derecho**

PCEO DERECHO/ADE

# **TRABAJO FIN DE GRADO**

El mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE frente a los riesgos financieros vinculados a deficiencias generalizadas del Estado de Derecho

Alumna: Blanca de la Peña García

Mayo 2023



## **RESUMEN**

El Estado de Derecho es uno de los fundamentos de la Unión Europea, favorece su equilibrio y continuidad al establecer valores comunes a todos los Estados Miembros; es por ello que las instituciones europeas deben garantizar su protección frente a cualquier vulneración.

La Unión Europea se vio en la necesidad de crear el Reglamento 2020/2092, que establece un mecanismo de condicionalidad de los fondos europeos a la protección del Estado de Derecho; se trata de un instrumento novedoso y sin precedentes, que surge ante la imposibilidad de proteger estos valores de forma efectiva con los mecanismos anteriores, debido a la falta de una capacidad sancionadora real que pudiese castigar las infracciones.

El Reglamento 2020/2092, creado para la protección del presupuesto de la Unión Europea, ha sido fruto de un largo y complejo proceso legislativo, e incluso una vez aprobado el instrumento, ha sido atacado por Estados Miembros como Hungría y Polonia, quienes presentaron recursos de anulación ante el TJUE; este tribunal desestimó ambos recursos confirmando la validez del Reglamento y abriendo la vía a su utilización.

## **ABSTRACT**

The Rule of Law is one of the main pillars of the European Union, as it favors its balance and continuity by establishing common values for all Member States; which is why the European institutions must guarantee its protection against any violation.

The European Union created the Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, which establishes a mechanism of conditionality of the European funds to the protection of the Rule of Law; this is a new and unprecedented instrument, which arose due to the impossibility of protecting these common values effectively with the previous mechanisms due to the lack of real sanctioning capacity of the European institutions against the infringements.

The Regulation 2020/2092 was created for the protection of the European Union budget, it has been the result of a long and complex legislative process; and even after the instrument was published, it was attacked by Member States such as Hungary and Poland, who field annulment appeals against the Court of Justice, that were dismissed, confirming the validity of the Regulation.



## **ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS**

OLAF..... Oficina Europea de Lucha contra el Fraude  
TFUE..... Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  
TJUE ..... Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
TUE..... Tratado de la Unión Europea  
UE..... Unión Europea



## ÍNDICE:

<b>1. Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>2. El Estado de Derecho en la Unión Europea</b> .....	<b>10</b>
2.1.- El concepto de Estado de Derecho en la Unión Europea.....	10
2.2.- Los mecanismos de protección del Estado de Derecho en la Unión Europea.....	11
2.2.1.- El mecanismo del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea.....	12
2.2.2.- Los informes de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho.....	14
<b>3. El nuevo mecanismo para la protección del Estado de Derecho</b> .....	<b>15</b>
3.1.- El presupuesto de la Unión Europea.....	15
3.2.- Los inicios y adopción del nuevo mecanismo de condicionalidad.....	17
3.3.- El Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión .....	20
3.3.1.- El fundamento legal del Reglamento 2020/2092.....	20
3.3.2.- El ámbito de aplicación del Reglamento 2020/2092 .....	21
3.3.3.- Las medidas que se pueden llevar a cabo.....	23
3.3.4.- Los requisitos procedimentales .....	25
<b>4. Los problemas derivados de la implementación/aplicación del Reglamento 2020/2092: los casos de Hungría y Polonia</b> .....	<b>27</b>
4.1.- El contexto sociopolítico: los gobiernos de Hungría y Polonia, y la respuesta de las instituciones europeas.....	28
4.2.- Los recursos de anulación interpuestos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea .....	29
4.2.1.- Las alegaciones de las partes .....	30
4.2.2.- La validez del Reglamento 2020/2092: la respuesta del TJUE .....	33
4.3.- La aplicación práctica del mecanismo de condicionalidad: vía libre tras las sentencias del TJUE.....	36
<b>5. Conclusiones</b> .....	<b>40</b>
<b>6. Bibliografía</b> .....	<b>41</b>
6.1.- Fuentes bibliográficas .....	41
6.2.- Fuentes normativas.....	43





# 1. INTRODUCCIÓN

La protección de los valores del Estado de Derecho está siendo una de las principales preocupaciones de las instituciones europeas durante la última década, debido al comportamiento de ciertos Estados Miembros como Hungría y Polonia, que amenazan con poner en jaque a toda la Unión. Esto se debe a que el Estado de Derecho es uno de los elementos identificativos de la Unión Europea, y su respeto asegura la continuidad y el equilibrio europeo.

Los instrumentos configurados por la Unión Europea para la protección del Estado de Derecho eran insuficientes, dado que carecían de una capacidad sancionadora real al existir un requisito de unanimidad para la toma de decisiones y la adopción de sanciones, que daba margen a que hubiese Estados que se protegiesen entre ellos, como ha ocurrido en el caso de Polonia y Hungría, quienes se protegían mutuamente a través del derecho a veto frente cualquier tipo de sanción. En este contexto, y debido a la persistencia y gravedad de las infracciones, las instituciones europeas optan por crear un novedoso instrumento sin precedentes, que condicionase el poder optar a los fondos europeos a la protección del Estado de Derecho, el cual se materializó en el Reglamento 2020/2092.

Se trata de un tema que destaca por ser de actualidad, tanto por su reciente creación como por su aplicabilidad práctica, pues se activó por primera vez a finales del año 2022. Asimismo, recoge aspectos de ambas titulaciones, a pesar de que el presente trabajo engloba únicamente el ámbito legal, tiene una importante connotación económica al tratarse de la protección del presupuesto de los fondos europeos, que suponen ahora mismo, y especialmente tras la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia de COVID-19, un pilar fundamental para todos los Estados Miembros.

Así, en primer lugar, se pondrá de relieve la importancia del objeto de estudio a través de una explicación acerca del Estado de Derecho en la Unión Europea, aclarando por qué resultan insuficientes los mecanismos de protección anteriores al Reglamento 2020/2092. A continuación, se estudiará en profundidad este novedoso mecanismo, que, a diferencia de los anteriores, no fue únicamente creado frente a las vulneraciones de los valores del Estado de Derecho, sino que su objetivo principal es la protección del presupuesto de la Unión. Se determinará su ámbito de aplicación, las medidas que se pueden llevar a cabo y los requisitos procedimentales.

Finalmente, se realizará un análisis respecto a la situación de Hungría y Polonia en relación con este instrumento, dado que son en la actualidad los Estados Miembros que se oponen al mismo, ya que serían los primeros en poder sufrir las sanciones debido a sus continuas vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. También se analizará la validez del Reglamento 202072092 tras las sentencias favorables del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y la aplicación práctica de este mecanismo en la actualidad.

## **2. EL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA**

Como ya se ha dicho, a lo largo de los años la Unión Europea ha ido introduciendo distintos mecanismos en los diversos Tratados para la protección del Estado de Derecho, que constituye uno de los valores fundamentales para el sostenimiento de la Unión y que pasaremos a analizar a continuación.

### **2.1.- EL CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA**

Para poder hablar de los mecanismos de condicionalidad de la Unión Europea, es necesario partir en primer lugar del concepto de Estado de Derecho y la importancia que tiene para la Unión en su conjunto.

El Estado de Derecho se encuentra recogido entre los valores esenciales en los que se funda la Unión Europea del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, estableciendo que la *“Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y 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”*<sup>1</sup>. Dicho de otro modo, al tratarse de un valor común a todos los Estados Miembros, se configura como uno de los elementos identificativos de la Unión Europea, que aseguran la continuidad y equilibrio de la misma en su conjunto; pues afecta tanto a los propios Estados, como a las distintas instituciones europeas.

---

<sup>1</sup> Art.2, TUE, Tratado de la Unión Europea, publicado en el «DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010

El Estado de Derecho se relaciona con el principio de legalidad, puesto que se vincula al sometimiento del poder público a los límites establecidos por la legislación y al control de tribunales independientes e imparciales. Suponiendo así un requisito previo de protección para el resto de valores europeos, como son los derechos fundamentales o la democracia. Asimismo, la pertenencia a la Unión Europea implica la necesidad de cooperación entre los Estados Miembros, esto se consigue gracias a la confianza mutua en las autoridades de los distintos países, pues se someten a unos valores comunes básicos, lo que justifica nuevamente el carácter fundamental del Estado de Derecho en la construcción europea<sup>2</sup>. Una vez definida la importancia del Estado de Derecho para la Unión Europea, ya podemos pasar a analizar los diferentes mecanismos que se han implementado en el ámbito de la UE para su protección, en la actualidad son tres: el mecanismo del artículo 7 del TUE, el Reglamento 2020/2092 y los informes de la Comisión Europea.

## **2.2.- LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA**

La Unión Europea, en aras de proteger los valores en los que se funda, establecidos en el Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, que como se ha mencionado anteriormente son esenciales para su funcionamiento y equilibrio, ha utilizado diferentes políticas y mecanismos a lo largo de los años.

Las Comunidades Europeas (actual Unión Europea), se crearon primeramente como una organización centrada en el ámbito económico; por lo que no era necesario mencionar explícitamente en los distintos Tratados normas acerca de la protección de los derechos fundamentales y los valores que rigen el conjunto de la Unión, pues además ya existía el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950<sup>3</sup>. Con el paso de los años y el crecimiento de la Unión Europea, esta fue ampliando sus competencias, afirmando a través del Tribunal de Justicia de la Unión Europea el principio de primacía del derecho de la UE sobre los derechos estatales, quien

---

<sup>2</sup> ARENAS GARCÍA R. "El Estado de Derecho en la UE: Significado, desafíos y perspectivas de futuro", *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones internacionales*, nº45. 2020, pp. 51-79.

<sup>3</sup> MARZOCCHI O. Parlamento Europeo, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. "La protección de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea"*, 2022, pp. 1-2.

además reiteró en su jurisprudencia la necesidad de respetar los derechos fundamentales, consagrados en el derecho de la Unión y protegidos por este Tribunal<sup>4</sup>.

Este contexto favoreció a la creación de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia comunitario, e hizo que los subsiguientes Tratados incluyesen referencias a la protección de los derechos fundamentales, siendo especialmente importantes en este ámbito los Tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997); reafirmando en este último los principios fundamentales en los que se funda la Unión Europea, establecidos en el mencionado artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Finalmente, el proceso de codificación de los derechos fundamentales europeos culmina con la redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales, que entró en vigor en el año 2009 junto con el Tratado de Lisboa.

### **2.2.1.- El mecanismo del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea**

A raíz del mencionado Tratado de Ámsterdam, se crea un mecanismo de sanción para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, y de los principios y valores que rigen la Unión Europea, más allá de los límites jurídicos ya existentes hasta el momento, derivados de las competencias de la Unión en su conjunto; lo que conlleva la necesidad de otorgar a la Unión la facultad de intervención en casos en los que concurra una violación grave y persistente de esos valores. Esta facultad se dispensa a través de la redacción del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

*“1. 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 proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.*

*El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.*

---

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de noviembre de 1969, *Erich Stauder contra Stadt Ulm – Sozialamt*, Asunto 29-69, ap. 3.

2. 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.

3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

*Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado*<sup>5</sup>.

En el primer apartado de este artículo se establece un procedimiento de carácter preventivo, que tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo pusieron en funcionamiento en los últimos años en relación con Polonia y Hungría respectivamente, como se estudiará en este trabajo con posterioridad. Mientras que el segundo y tercer apartado se implanta la posibilidad de activar un mecanismo de sanción en caso de que exista una violación grave y persistente de los valores de la Unión Europea, esto permite suspender ciertos derechos del Estado Miembro en cuestión, incluido derecho de voto. Sin embargo, la existencia del requisito de unanimidad de los Estados Miembros (con excepción del Estado examinado) para la toma de decisiones y la adopción de sanciones hace inefectivo este mecanismo en la práctica, como se ha demostrado en los casos de Hungría y Polonia, quienes han cooperado mutuamente a la hora de bloquear cualquier tipo de castigo que se quisiese imponer por unanimidad en el seno de las instituciones europeas ejerciendo su derecho a veto<sup>6</sup>.

En este contexto, en el que a la carencia de capacidad sancionadora real por parte de la Unión Europea se suman las persistentes violaciones del Estado de Derecho y otros valores fundamentales en los que se basa la Unión Europea, por parte de estos dos Estados; surge la necesidad de confeccionar un nuevo mecanismo que condicione la posibilidad de recibir

---

<sup>5</sup> Art. 7, TUE, Tratado de la Unión Europea, publicado en el «DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>6</sup> VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B. "Buena gestión financiera y respeto del Estado de Derecho en la UE: El Mecanismo de Condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 58, octubre 2022, pp. 116-119.

fondos europeos al cumplimiento del Estado de Derecho. De esta manera, en mayo de 2018, la Comisión Europea propuso “un nuevo mecanismo para proteger el presupuesto de la UE frente a los riesgos financieros vinculados a deficiencias generalizadas en relación con el Estado de Derecho”<sup>7</sup>; que se materializó en la redacción del Reglamento 2020/2092. Se trata del segundo mecanismo de protección del Estado de Derecho del que dispone la Unión Europea y será objeto de análisis en el siguiente capítulo de este trabajo.

### **2.2.2.- Los informes de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho**

El tercer mecanismo de protección serían los informes de la Comisión Europea, que tiene como novedad la inclusión de recomendaciones específicas para cada Estado Miembro tras realizar supervisiones periódicas, estableciendo así 27 capítulos, uno por Estado, en ellos se recoge la situación en la que se encuentra dicho Estado Miembro en ese momento; esto visibiliza aún más los casos en los que se produce un incumplimiento.

En el último informe publicado hasta la fecha, de 13 de julio de 2022<sup>8</sup>, la Comisión analiza cuatro ámbitos esenciales para el Estado de Derecho en la Unión, examinando su evolución, siendo los mismos: los sistemas judiciales; la normativa en materia de lucha contra la corrupción; la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, y cuestiones relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales, de control y equilibrio institucional. Así, sobre los sistemas judiciales y las reformas de la justicia, resalta su preocupación en lo que respecta a la independencia judicial en algunos Estados, y recomienda una mayor participación del poder judicial en los procedimientos de nombramiento y una mayor autonomía de las fiscalías, entre otras medidas.

En cuanto a la normativa en materia de lucha contra la corrupción, a pesar de que la Unión es una de las regiones menos corruptas a nivel mundial, esta actividad es un motivo de preocupación general para los ciudadanos; por ello, la Unión recomienda fortalecer las normas preventivas y garantizar una investigación y enjuiciamiento eficaces en estos asuntos. La Comisión también el papel esencial de información que tienen los medios de comunicación, y

---

<sup>7</sup> Comisión Europea, “Un presupuesto moderno para la Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027”, *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las regiones, COM (2018) 321*, 2 de mayo de 2018.

<sup>8</sup> Comisión Europea, Comunicado de Prensa. Informe sobre el Estado de Derecho de 2022, Luxemburgo, 13 de julio de 2022.

aboca por fomentar la transparencia y veracidad de estos a través de medidas como una mayor independencia o un reparto más equitativo de la publicidad institucional.

Finalmente, la Comisión persigue que los Estados Miembros sigan mejorando la calidad de sus procesos legislativos, de forma que el papel de los Tribunales Constitucionales siga siendo crucial en el sistema de contrapoderes institucionales. No obstante, muestra su preocupación acerca de asuntos como la falta de financiación o la ausencia de un marco formal de consulta en algunos Estados, y examina el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De esta manera, la Comisión formula recomendaciones para favorecer la garantía de un marco operativo abierto para la sociedad civil.

### **3. EL NUEVO MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO**

Tras el breve repaso realizado en el apartado anterior por los mecanismos de condicionalidad de las ayudas europeas a lo largo del tiempo y su importancia en el ámbito de la Unión Europea, se puede entrar a profundizar en el mecanismo que se encuentra vigente en la actualidad, que surge en un contexto sociopolítico en el que se trata de frenar las continuas infracciones realizadas por países como Hungría y Polonia contra los principios fundamentales del Estado de Derecho, y donde se pone de manifiesto la ineficacia del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Hoy en día, la protección del presupuesto de la Unión adquiere una mayor relevancia debido a la delicada situación en la que se encuentra económicamente la Unión tras la pandemia y la necesidad de fondos europeos por parte de los países.

#### **3.1.- EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA**

En primer lugar, es necesario definir en qué consiste el presupuesto de la Unión Europea para poder comprender su importancia y la necesidad de los países de recibir los fondos europeos. El presupuesto de la Unión Europea, que representa un pequeño porcentaje del gasto público de la Unión, de forma distinta que los presupuestos nacionales de cada Estado,

constituye una inversión, es utilizada para la aplicación de políticas comunes y el afrontamiento de los distintos desafíos a los que se enfrenta la Unión.

El plan de gasto a largo plazo del presupuesto de la Unión se denomina marco financiero plurianual, y generalmente abarca un periodo de siete años, el vigente en la actualidad abarca el periodo 2021-2027, y establece las distintas categorías de gastos.<sup>9</sup> Su base legal se encuentra en el artículo 312 del TFUE, que dispone lo siguiente “*El marco financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios*”<sup>10</sup>.

Dicho esto, hay que poner de relieve la particularidad que tiene el actual marco económico plurianual de 2021-2027 respecto los anteriores es la incorporación de un instrumento de recuperación complementario creado para dar soporte económico a los Estados Miembros a raíz de la situación económica derivada de la crisis sanitaria por la pandemia COVID-19, denominado «*Next Generation EU*» que cuenta con una dotación de 750.000 millones de euros a precios de 2018<sup>11</sup>, por lo que hay que tener en cuenta que su valor aumenta considerablemente a precios actuales; este nuevo fondo rompe con la dinámica de equilibrio que caracterizaba a los presupuestos de la Unión Europea, pues supone un endeudamiento para la misma, pudiendo contraer empréstitos en los mercados de capitales, siendo un importante porcentaje de este importe, transferencias a fondo perdido<sup>12</sup>. Teniendo en cuenta todo esto, se puede afirmar la necesidad de protección del presupuesto de la Unión Europea, ya que engloba no solamente el previsto en el Marco Europeo Plurianual, sino también el Plan de Recuperación *Next Generation* con el riesgo que eso conlleva para la Unión.

Cuando la Unión plantea un mecanismo para la protección de su presupuesto, condicionando su dotación al respeto de los valores de la Unión Europea recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, lo que trata de hacer es evitar que esos fondos, que constituyen un gran desembolso puedan ir destinados por parte de algunos Estados Miembros a fomentar las infracciones del Estado de Derecho y la corrupción, siendo uno de los ejemplos más visibles los casos de Hungría y Polonia por falta de independencia judicial como se analizará más adelante. Además, según las estadísticas, los fondos europeos son esenciales para el crecimiento de la economía y el desarrollo de los Estados Miembros;

---

<sup>9</sup> Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027.

<sup>10</sup> Art. 312 TFUE.

<sup>11</sup> PARLAMENTO EUROPEO, “El Marco Financiero Plurianual”, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, 2022.

<sup>12</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Plan de Recuperación para Europa”. Disponible en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es). Última consulta realizada el 3 de marzo de 2023.



concretamente, en el periodo de 2014 a 2020, su presupuesto fue de 450.000 millones de euros, siendo Polonia y Hungría de los países más beneficiados por los mismos<sup>13</sup>; por lo que dificultar o impedir el acceso a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el periodo 2021-2027, generaría consecuencias desmedidas para la economía de los Estados. Es por ello que el nuevo instrumento supone un mecanismo de presión por parte de las instituciones europeas a los Estados Miembros al tener control sobre la financiación.

Asimismo, cabe destacar que a raíz de la crisis económica y sanitaria causada por la pandemia COVID-19, los fondos y ayudas europeos han incrementado aún más su importancia para los Estados Miembros, pues suponen recursos esenciales para afrontar la reciente situación; por tanto, la nueva política de condicionalidad de los presupuestos tiene especial contundencia para los países que tratan de poner en entredicho los valores de la Unión<sup>14</sup>.

### **3.2.- LOS INICIOS Y ADOPCIÓN DEL NUEVO MECANISMO DE CONDICIONALIDAD**

La comunicación de la Comisión Europea de 2018 sobre “Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020”<sup>15</sup>, establece que el presupuesto de la Unión Europea solo puede alcanzar su máximo aprovechamiento en un entorno económico, reglamentario y administrativo propicio entre los Estados Miembros y los beneficiarios de los fondos; siendo esencial para ello la primacía de la legislación europea y la protección del Estado de Derecho. Es por ello, que en contexto de las negociaciones para el concierto del marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027, el Parlamento Europeo y el Consejo realizan en 2018 una Propuesta de Reglamento “sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados Miembros”<sup>16</sup>, en aras de amparar los fondos europeos frente al riesgo de pérdidas económicas que pudieran ocasionar

---

<sup>13</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

<sup>14</sup> ARJONA HERNÁNDEZ A. “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”, *Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales*, núm. 118, 2022, pp. 11-12.

<sup>15</sup> Comisión Europea, “Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020”, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo COM (2018) 98 final*, febrero 2018.

<sup>16</sup> Parlamento Europeo y Consejo, “Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados Miembros”, *COM (2018) 324 final*, mayo 2018.

las infracciones de los valores de la Unión en un Estado Miembro. Así, en esta propuesta de reglamento se redacta el primer paquete de medidas que se podría llevar a efecto, siendo las mismas de carácter financiero<sup>17</sup>.

De nuevo, en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de julio de 2020 celebrada con motivo de la situación en la que se encontraba la Unión Europea en ese momento con motivo de la pandemia que estábamos viviendo, se vuelve a destacar que los fondos *Next Generation EU* y los del Marco Financiero Plurianual van unidos y se menciona la importancia de respetar el Estado de Derecho para así proteger los intereses financieros de la Unión. Sin embargo, esta institución solamente se refirió escuetamente a esta necesidad, al determinar que se establecerá un régimen de condicionalidad para proteger el presupuesto, y que las medidas que proponga la Comisión Europea ante las infracciones se adoptarán por mayoría cualificada en el Consejo<sup>18</sup>. No obstante, se vuelve a plantear el mismo problema que con el mecanismo del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: la firme oposición de Polonia y Hungría, manifestada en su complicidad en el momento de vetar la imposición de medidas condenatorias. Esto, nuevamente, impedía la adopción de las medidas y la puesta en marcha de un mecanismo que pudiese condicionar los fondos europeos a la protección de los valores de la UE.

En este contexto, la situación continuó agravándose ese mismo año, debido a la persistencia de Polonia y Hungría en la negativa a la adopción de los presupuestos si la condición para ello era el respeto del Estado de Derecho, pues, según estos países, dichas condiciones correspondían a unos criterios subjetivos impuestos por una mayoría y quebrantaban la soberanía de los Estados<sup>19</sup>. Esta situación hacía imposible la adopción de los presupuestos, que resultaban vitales para los Estados Miembros dada la situación de crisis en la que se encontraba Europa. Por ello es necesario destacar el papel de la que fue presidenta de Alemania, Angela Merkel- a lo que hay que sumar la propia dependencia de estos países por los fondos europeos- a la hora de conseguir el desbloqueo de los fondos europeos, tras un diálogo con Hungría y Polonia en el que garantizaba que el mecanismo de condicionalidad no resultaría discriminatorio<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> TORROJA MATEU H. "Aproximación general al mecanismo de condicionalidad -al respecto del Estado de Derecho en los Estados Miembros- para la protección del presupuesto de la Unión. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 2020/2092", *La Ley Unión Europea*, Nº90, 2021, pp. 1-3.

<sup>18</sup> Consejo Europeo, Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020), *EUCO 10/20*, 2020.

<sup>19</sup> THE GUARDIAN, "EU faces crisis as Hungary and Poland veto seven-year budget", noviembre 2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/16/eu-hungary-veto-budget-viktor-orban>. Última consulta realizada el 6 de marzo de 2023.

<sup>20</sup> KOLLING, M., "Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización", *UNED, Fundación Manuel Giménez Abad*, 2021, pp. 24-25.

En ese sentido, el 5 de noviembre de 2020 se llegó a un acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea acerca del contenido final que debía incluir el Reglamento sobre Condicionalidad del presupuesto de la UE. Fue en las Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la reunión de 10 y 11 de diciembre de 2020 en las que se determina la aplicación del mecanismo de condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho, estableciéndose que debe aplicarse de manera objetiva, justa e imparcial y sobre la base de los hechos probados. Asimismo, encarga a la comisión la adopción de directrices sobre la aplicación del Reglamento y se subraya la aplicación subsidiaria de este mecanismo, pues solamente se podrán llevar a cabo estas medidas en caso de que el resto de los procedimientos previstos en el seno de la Unión no sean suficientes para la protección eficaz del presupuesto. Además, también se indica que las medidas que se puedan adoptar deben ser proporcionales al alcance y peligrosidad que tenga la vulneración del Estado de Derecho, debiendo existir un nexo causal entre la misma y los efectos que se causen para los intereses financieros de la Unión Europea<sup>21</sup>.

Finalmente, se aprueba el Reglamento de condicionalidad de los fondos europeos al respeto del Estado de Derecho, que comenzó a ser aplicable a partir del 1 de enero de 2021, esta norma instaura la posibilidad de que la Unión pueda suspender la dotación de fondos europeos a un Estado Miembro si se constata una vulneración del Estado de Derecho y demás valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, llevándose a cabo la adopción de medidas condenatorias por mayoría cualificada del Consejo. Esto protege a la Unión de los riesgos de complicidad entre estados para el veto de propuestas que tenían lugar con los anteriores mecanismos<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Consejo Europeo, Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 11 de diciembre de 2020.

<sup>22</sup> PARLAMENTO EUROPEO, "Aprobada la condicionalidad de los fondos al respeto del Estado de derecho", *Notas de Prensa*, 16 de diciembre de 2020.

### **3.3.- EL REGLAMENTO 2020/2092 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE UN RÉGIMEN GENERAL DE CONDICIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN**

A continuación, se entrará a estudiar en profundidad el propio texto legal que contiene el mecanismo de condicionalidad de los fondos europeos a la protección del Estado de Derecho.

#### **3.3.1.- El fundamento legal del Reglamento 2020/2092**

La base legal para la creación del Reglamento de condicionalidad de los fondos europeos a la protección del Estado de derecho, se encuentra en el apartado 1 del artículo 322 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

*“1. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y tras consultar al Tribunal de Cuentas:*

*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;*

*b) las normas por las que se organizará el control de la responsabilidad de los agentes financieros, en particular de los ordenadores de pagos y de los contables”<sup>23</sup>.*

Este artículo otorga al Parlamento Europeo y al Consejo facultades para la adopción de medidas para establecer e implementar el presupuesto de la Unión. Así, el hecho de que este artículo sirva como fundamento legal para la adopción del Reglamento 2020/2092, puede constituir una indicación de que el principal objetivo de esta norma es la protección del presupuesto de la UE, en tanto que las infracciones de derecho indican la escala de la protección que debe ser garantizada, pues debe haber una conexión directa entre el daño causado a los fondos de la Unión (o el potencial daño) y la infracción del Estado de Derecho

---

<sup>23</sup> Art. 322, TFUE, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el «DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

cometida por el Estado Miembro.<sup>24</sup>Se podría llegar a considerar que también podría servir como fundamento legal para la constitución de este Reglamento el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. No obstante, el mencionado artículo 322 ofrece una mayor cobertura legal, ya que se refiere al presupuesto de la Unión en términos más amplios y generales; el artículo 325 del TFUE se refiere únicamente a la protección del presupuesto frente a las actividades fraudulentas o ilegales que puedan afectar a los intereses financieros de la Unión<sup>25</sup>.

### 3.3.2.-El ámbito de aplicación del Reglamento 2020/2092

El presupuesto fundamental para que se pueda plantear la aplicación de este mecanismo es la existencia de una infracción por parte de un Estado Miembro que afecte (o pueda afectar de forma) grave y suficientemente directa la buena gestión financiera del presupuesto de la unión o la protección de sus intereses financieros. Dado que, como establece el Reglamento 2020/2092 regulador de este mecanismo, hay un claro vínculo entre el respeto del Estado de Derecho y la Ejecución del presupuesto de la Unión de acuerdo con el principio de buena gestión financiera<sup>26</sup>. Esto se debe a que, como ya se anunció con anterioridad en este trabajo, la confianza mutua entre los Estados Miembros y el respeto a los valores comunes del Estado de derecho es lo que fomenta el equilibrio dentro de la Unión. Por lo que una infracción que vulnere de alguna forma Estado de Derecho afectará negativamente también a esa confianza mutua entre los Estados Miembros, y de estos con las Instituciones europeas.

En este sentido, el principio de buena gestión financiera se encuentra recogido en el Reglamento 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, que lo define como “*la ejecución del presupuesto de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia*”<sup>27</sup>; se trata de un principio fundamental para la elaboración y ejecución del presupuesto de la Unión Europea. Así, la institución europea responsable de esa buena gestión financiera del presupuesto de la Unión es la Comisión Europea, en virtud del artículo 317 del TFUE; además,

---

<sup>24</sup> LACNY, J., “The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?”, *Hague Journal on the Rule of Law*, núm. 13, 2021, disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>. Última consulta realizada el 20 de marzo de 2023.

<sup>25</sup> Art.325, TFUE, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el «DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>26</sup> Ap.7, preámbulo, 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.

<sup>27</sup> Art. 2, ap. 59, Reglamento (UE, Euratom) 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.

este artículo vuelve a subrayar la necesidad y deber de cooperación de los Estados Miembros con la Comisión<sup>28</sup>.

Además, en el artículo 3 del Reglamento 2020/2092 se establece las actuaciones que se pueden considerar indicios de infracciones que puedan vulnerar el Estado de derecho, siendo las siguientes<sup>29</sup>: En primer lugar, la puesta en peligro de la independencia judicial; así como no impedir corregir o sancionar las decisiones arbitrarias o ilícitas que lleven a cabo autoridades públicas de ese Estado Miembro incluyendo las policiales; también, la retención de recursos financieros o humanos que afecten al buen funcionamiento del Estado de Derecho; la falta de garantía de la inexistencia de conflictos de intereses; y finalmente, la limitación de la disponibilidad o de la eficacia de la posibilidad de recurrir judicialmente, ya sea mediante normas procesales restrictivas, la falta de ejecución de resoluciones judiciales, la limitación de la investigación, persecución o sanción de las infracciones legales, u otros medios. Por tanto, si tiene lugar alguna de estas conductas en un Estado Miembro, se considerará que pueden existir indicios de una vulneración de los principios del Estado de Derecho, y si se estiman de suficiente gravedad y afecta de manera directa al presupuesto de la UE, las instituciones europeas podrán valorar la puesta en marcha del mecanismo de condicionalidad de los fondos europeos.

De esta manera, en caso de que se constate una infracción que vulnere los principios del Estado de derecho y a su vez afecte o pueda afectar de forma grave y directa la buena gestión financiera del presupuesto la protección de los intereses financieros de la Unión; y las instituciones consideren la puesta en marcha del mecanismo de condicionalidad, con anterioridad a la decisión acerca de las medidas que se puedan llevar a cabo, hay que corroborar que se cumplen las condiciones para la adopción de dichas medidas, establecidas en el artículo 4 del Reglamento 2020/2092.

Así, este artículo establece las razones por las cuales se pueden adoptar medidas, no se trata de meros indicios como en el artículo 3, sino de motivos concretos; para asegurar alguno de los siguientes aspectos cuando se atente contra ellos o exista riesgo<sup>30</sup>, siendo los mismos: el funcionamiento adecuado de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la UE, incluyendo préstamos, y demás instrumentos garantizados por dicho presupuesto, en especial en relación con los procedimientos de subvenciones o contratación pública; el funcionamiento

---

<sup>28</sup> Art. 317, TFUE, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el «DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>29</sup> Art. 3, 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.

<sup>30</sup> Doc. cit. Art.4

adecuado de aquellas autoridades que se encargan del control de la financiación, la supervisión y auditoría de las cuentas, el buen funcionamiento de los sistemas de gestión financiera o la eficacia y transparencia al rendir cuentas; el funcionamiento adecuado de los procedimientos de investigación y ejercicio de la acción penal frente a las actuaciones fraudulentas, especialmente en el ámbito fiscal, por corrupción o por infracciones de la Unión referentes a la ejecución del presupuesto o protección de los intereses financieros europeos, así como la prevención y sanción de estas actuaciones fraudulentas; la eficacia del control judicial e independencia de los órganos jurisdiccionales; la recuperación de los fondos indebidamente pagados; la eficacia en la cooperación con la OLAF, o las investigaciones o ejercicio de la acción penal de la Fiscalía Europea<sup>31</sup>.

Sin embargo, es necesario advertir que no se trata de una enumeración cerrada, sino que contempla esta posibilidad de adopción de medidas también para otros tipos de intervenciones de las autoridades necesarias para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros. Por tanto, no se trata de situaciones tasadas de forma restrictiva, sino que este artículo deja margen de apreciación a las instituciones europeas para valorar el alcance y las consecuencias sobre el presupuesto de la Unión que puedan tener las actuaciones infractoras realizadas por los Estados Miembros.

### **3.3.3.- Las medidas que se pueden llevar a cabo**

Las medidas que se pueden adoptar a través de este mecanismo de condicionalidad, se encuentran numeradas en el artículo 5 del Reglamento 2020/2092. Este artículo diferencia entre dos grupos de medidas: aquellos casos en que la Comisión ejecute el presupuesto de la UE en régimen de gestión directa (mediante sus servicios incluyendo su personal en sus delegaciones o a través de agencias ejecutivas) o indirecta (delegando sus competencias de ejecución del presupuesto)<sup>32</sup> y el beneficiario ser una entidad pública (entendiendo por entidad pública toda autoridad pública en cualquier nivel de la administración, incluyendo las nacionales, regionales y locales u organizaciones de un Estado Miembro); y aquellos casos en que la Comisión ejecute el presupuesto de la UE en régimen de gestión compartida con los Estados Miembros.

---

<sup>31</sup> *Doc. cit.* Art.4.

<sup>32</sup> Art. 125, Reglamento (UE, Euratom) 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.

En este sentido, para el primer grupo, las medidas que se contemplan son<sup>33</sup>: la suspensión de los pagos o de la ejecución del compromiso jurídico o la resolución del mismo; la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos; la suspensión total o parcial del desembolso de los tramos o la anticipación del reembolso de préstamos que hayan sido financiados por presupuesto de la Unión; la suspensión o reducción de ventajas económicas otorgadas por instrumentos financiados por presupuesto de la Unión; y la prohibición de suscripción de nuevos acuerdos sobre instrumentos o préstamos financiados por presupuesto de la Unión Europea. Mientras que para el segundo grupo son<sup>34</sup>: la suspensión de la aprobación o modificación de uno o más programas; la suspensión de compromisos jurídicos o la reducción de los mismos, incluso a través de correcciones financieras o transferencias a otros programas de gasto; la reducción de la prefinanciación; y la suspensión de los pagos.

Asimismo, las medidas que se adopten deberán cumplir con el principio de proporcionalidad, atendiendo a las repercusiones reales o potenciales que la infracción del Estado de Derecho realizada tenga sobre la gestión financiera de los intereses económicos de la Unión; así como la naturaleza, gravedad y alcance de la infracción. Debiendo concentrarse las medidas adoptadas, si es posible, en aquellos aspectos que se vean afectados por la vulneración del presupuesto. También deberá tenerse en cuenta la duración de la infracción, la intención de los sujetos que la hayan realizado y el grado de contribución del Estado Miembro a la hora de evitar o poner fin estas vulneraciones. No obstante, la decisión por la que se adopten dichas medidas, salvo que se disponga de forma expresa, no va a afectar a la obligación de las Entidades Públicas o Estados Miembros de ejecutar el programa o fondo afectado por la medida, ni va a afectar a las obligaciones que tengan respecto de los destinatarios finales de esos programas o fondos. Además, tampoco les eximirá de la obligación de realizar pagos de conformidad con este reglamento u otra normativa que sea de aplicación.

Finalmente, la Comisión Europea deberá proporcionar información a los destinatarios finales de esos programas o fondos a través de internet, así como herramientas para que ellos mismos puedan le puedan informar de aquellos incumplimientos de obligaciones que les afecten de forma directa y de forma que se garantice su protección durante todo el proceso si denuncian; pues resulta de vital importancia la protección de los intereses legítimos de estos sujetos.

---

<sup>33</sup> Art. 5, 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.

<sup>34</sup> *Doc. cit.*, Art. 5.



### 3.3.4.- Los requisitos procedimentales

Las medidas se deberán adoptar siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 6 del Reglamento. Este lo inicia la Comisión Europea, pues es la institución que se encarga de determinar posibles infracciones que vulneren los principios del Estado de Derecho, y es quien debe constatar si existen las condiciones establecidas en el mencionado artículo 4 del Reglamento. Cabe recordar que la Comisión no solamente se encarga de proteger el presupuesto, sino que en virtud del artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es la encargada de ejecutar dicho presupuesto, por tanto, cumple una doble función. Para ello, este organismo deberá realizar una evaluación previa de cada situación, en el preámbulo del Reglamento se establece que para detectar estas vulneraciones es necesaria una *“evaluación cualitativa exhaustiva por parte de la Comisión. Dicha evaluación debe ser objetiva, imparcial y justa, y debe tener en cuenta la información pertinente procedente de fuentes disponibles e instituciones reconocidas”*<sup>35</sup>. Pudiendo la Comisión también solicitar la información extra que necesite para llevar a efecto la evaluación.

Tras esta evaluación, cuando la Comisión llegue a la conclusión de que hay motivos suficientes para considerar puede existir una vulneración del Estado de derecho en los términos del artículo 4, que afecta o pueda afectar de forma grave y directa la buena gestión financiera del presupuesto o la protección de los intereses financieros europeos, se lo comunicará al Estado Miembro que corresponda a través de una notificación por escrito en la que se formularán los elementos objetivos y razones específicas en las que la Comisión fundamente sus argumentos, salvo que se considere que hay otro procedimiento más eficaz. Por otra parte, la Comisión deberá informar también de manera inmediata sobre esto al Parlamento Europeo y al Consejo; pudiendo esta primera institución invitar a la Comisión a un diálogo estructurado sobre esos hechos<sup>36</sup>.

A este respecto, el Estado Miembro correspondiente deberá proporcionar a la Comisión toda la información que se le requiera y tendrá la oportunidad de formular sus observaciones respecto a lo argumentado por la Comisión y a la idoneidad de las medidas propuestas, pudiendo este Estado proponer medidas correctoras. Siendo el plazo para realizar estas actuaciones el que indique la Comisión, que no podrá ser inferior a un mes ni superior a tres

---

<sup>35</sup> *Doc. cit.*, Preámbulo.

<sup>36</sup> *Doc. cit.*, Art. 6.

meses desde la notificación<sup>37</sup>. Posteriormente, la Comisión deberá considerar toda la información que le haya proporcionado el Estado Miembro, así como las observaciones o expresadas por el mismo y las medidas propuestas, en el momento de determinar si finalmente presentará una propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas. También deberá tener en cuenta estas alegaciones para determinar la proporcionalidad de las medidas. El plazo que tendrá la Comisión para tomar esta decisión será de un mes desde que reciba la información o las observaciones del Estado Miembro que se trate; si estas actuaciones del Estado Miembro no han tenido lugar, será a partir del momento que finalice el plazo señalado anteriormente<sup>38</sup>.

Tras esto, la Comisión, si lo considera, presentará ante el Consejo una propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas, tras dar la oportunidad al Estado Miembro de presentar las observaciones que considere acerca de la proporcionalidad de las medidas en el plazo de un mes. Así, en esta propuesta, la Comisión determinará los motivos específicos y las pruebas en las que fundamente sus argumentos.

El Consejo es quien finalmente debe decidir sobre la adopción de la ejecución de las medidas, para lo que tendrá un mes de plazo desde que reciba la propuesta de la Comisión, aunque este plazo puede prorrogarse por dos meses en casos excepcionales. No obstante, la Comisión podrá solicitar la reunión del Consejo de acuerdo con el artículo 237 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuando lo considere adecuado para asegurarse de que el Consejo resuelve en tiempo oportuno. Además, el Consejo por mayoría cualificada estará facultado para modificar la propuesta de ejecución de medidas efectuada por la Comisión y podrá adoptar la modificación de la propuesta de medidas a través de una decisión de ejecución<sup>39</sup>.

A continuación, el artículo 7 del Reglamento 2020/2092 se regula la posibilidad del levantamiento de medidas<sup>40</sup>, el Estado Miembro correspondiente podrá adoptar nuevas medidas correctoras en cualquier momento del proceso, y podrá comunicar a la Comisión por escrito las pruebas que considere en aras de demostrar que se han dejado de cumplir las condiciones para la adopción de las medidas y ya no existe vulneración de los principios del Estado de Derecho que puedan afectar a la buena gestión del presupuesto o a la protección de los intereses financieros de la Unión.

---

<sup>37</sup> *Doc. cit.*, Art. 6.

<sup>38</sup> *Doc. cit.*, Art. 6.

<sup>39</sup> *Doc. cit.*, Art. 6.

<sup>40</sup> *Doc. cit.*, Art. 7.

En este caso, la Comisión podrá de oficio o a petición del Estado Miembro que se trate, en el plazo máximo de un año desde la adopción de las medidas por el Consejo, volver a evaluar la situación. En el caso de que la Comisión considere que han cesado las causas de infracción y ya no tiene lugar una vulneración de los principios del Estado de Derecho, entregará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución para el levantamiento de las medidas anteriormente adoptadas.

Por otra parte, si la Comisión considerase que la situación de vulneración ha sido parcialmente subsanada, entonces, emitirá al Consejo una propuesta de modificación de las medidas para adaptarlas a la nueva situación. En caso contrario, cuando la Comisión considere que la situación no ha sido subsanada, presentará ante el Estado Miembro correspondiente una decisión motivada, y deberá informar sobre esta situación al Consejo<sup>41</sup>.

En este sentido, a pesar de que la Comisión es la institución encargada de la proposición, adopción o levantamiento de las medidas, existe un deber de información por parte de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo<sup>42</sup>.

#### **4. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN/ APLICACIÓN DEL REGLAMENTO 2020/2092: LOS CASOS DE HUNGRÍA Y POLONIA**

La adopción del Reglamento 2020/2092 de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión ha generado malestar entre algunos Estados Miembros, especialmente Polonia y Hungría, quienes perciben por primera vez la amenaza real de poder sufrir consecuencias económicas si continúan con sus comportamientos contrarios al respeto del Estado de Derecho. Es por ello que estos dos Estados, que continúan apoyándose mutuamente frente a las instituciones europeas, optaron por recurrir la validez del Reglamento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como se analizará a continuación.

---

<sup>41</sup> *Doc. cit.*, Art. 7.

<sup>42</sup> *Doc. cit.*, Art. 8.

## 4.1.- EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO: LOS GOBIERNOS DE HUNGRÍA Y POLONIA, Y LA RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Polonia y Hungría son los dos Estados Miembros que más controversia han generado en cuanto a la protección del Estado de Derecho en la Unión Europea, en ambos casos en un contexto marcado por los populismos políticos, los gobiernos de dichos Estados han promovido durante los últimos años un número de medidas cada vez mayor que refuerzan su poder, el poder ejecutivo, de manera que quitan poder al resto de sus instituciones nacionales, deteriorando la estructura de división de poderes, la cual es fundamental en el Estado de Derecho; esto es así porque ambos países tienen un gobierno que trata de ocupar todas las estructuras del Estado, orientándose hacia un sistema autoritario<sup>43</sup>.

Comenzando por Hungría, en este Estado han tenido lugar numerosas actuaciones gubernamentales que preocupan a las instituciones europeas desde el año 2010 con la victoria electoral del actual primer ministro húngaro Viktor Orban; estas medidas comenzaron con una reforma de las leyes que regulaban los medios de comunicación y una reforma de la Constitución húngara, lo que afectó a organismos como el Banco Central Nacional, el poder judicial o la autoridad de protección de datos. En definitiva, el gobierno húngaro ha implementado medidas que ponen en peligro la democracia y los derechos fundamentales, hoy en día es relevante también que en este país se están llevando a cabo políticas discriminatorias frente a ciertos colectivos como son el LGBTI, las personas refugiadas o migrantes, e incluso las mujeres en ciertos ámbitos<sup>44</sup>.

Respecto a Polonia, la crisis del Estado de Derecho comenzó a partir del año 2015 con la victoria electoral del partido político de extrema derecha Ley y Justicia presidido por Jaroslaw Kaczynski, desde el comienzo de su mandato que sigue en la actualidad, este partido ha implementado medidas que afectan a la independencia del poder judicial y a los medios de comunicación —conviene recordar que la puesta en peligro de la independencia del poder judicial es una de las infracciones que constituyen un indicio de vulneración del Estado de Derecho en los términos del Reglamento 2020/2092— entre las que se encuentran la posibilidad de anular nombramientos judiciales realizados en el anterior periodo legislativo o

---

<sup>43</sup> BECERRIL ATIENZA B. “Las Instituciones Europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia”, *Historia y Política*, Universidad CEU San Pablo, 2020, pp. 128-130.

<sup>44</sup> *Op. cit.*, pp. 130-133.

una reforma de la Ley del Tribunal Constitucional al igual que su homólogo húngaro; mientras que en relación con los medios de comunicación, adoptaron medidas que influyen en los consejos de administración de las radios y televisiones públicas<sup>45</sup>.

Así, estas situaciones generaron una gran preocupación en las instituciones europeas, ya que ponen en peligro los valores de la UE, especialmente el Estado de Derecho, y esto puede provocar un desequilibrio aún mayor si continúa o si se expande a más Estados Miembros. Por ello, las instituciones europeas, especialmente la Comisión, se vieron en la necesidad de actuar, ya que estas medidas efectuadas por Polonia y Hungría, se estaban a su vez financiando en parte con presupuesto de la Unión. En esta línea, la Comisión, además de emitir recomendaciones a dichos estados y de la activación sin éxito del mecanismo del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, optó por la interposición de recursos de incumplimiento<sup>46</sup>.

Como se explicó en apartados anteriores, las continuas infracciones a los valores de la Unión Europea efectuadas por ambos Estados Miembros y la imposibilidad de aplicar el mecanismo del artículo 7 del TUE, fue el detonante para que se comenzase a plantear un nuevo mecanismo en el año 2018, que se materializó con la aprobación y publicación en el año 2020 del Reglamento 2020/2092 de condicionalidad de los fondos europeos al respeto del Estado de Derecho para la protección del presupuesto de la Unión. Ante el peligro que suponía para la economía de ambos Estados Miembros la adopción del Reglamento 2020/2092, Polonia y Hungría interpusieron recursos pidiendo la anulación del Reglamento, que resolvió el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como se estudiará a continuación.

## **4.2.- LOS RECURSOS DE ANULACIÓN INTERPUESTOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió en 2022 los recursos de anulación del Reglamento interpuestos por Hungría y Polonia en 2021, dirigidos contra el Parlamento y contra el Consejo. Pese a que se trata de asuntos separados, aunque sí que cuentan con numerosos elementos comunes. Por una parte, en el caso de Hungría se analizará la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-156/21; por otra parte,

---

<sup>45</sup> *Op. cit.*, pp. 133-136.

<sup>46</sup> *Op. cit.*, pp. 136-138.

en el caso de Polonia, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022, *Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-157/21.

En este sentido, al Parlamento y al Consejo le han apoyado Estados Miembros como Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Finlandia o Suecia, además de por la Comisión Europea. Por el contrario, Hungría y Polonia se apoyaron mutuamente en sendos recursos de anulación.

#### **4.2.1.- Las alegaciones de las partes**

Comenzando de nuevo por Hungría, este Estado solicita al Tribunal como pretensión principal la anulación del Reglamento 2020/2092, y con carácter subsidiario, la anulación de algunos de los artículos de dicho reglamento: los apartados 1 y 2 letra h del artículo 4, los apartados 2 y 3 del artículo 5, y los apartados 3 y 8 del artículo 6<sup>47</sup>; estos artículos versan sobre las condiciones para la adopción de medidas, las medidas para la protección del presupuesto de la Unión y el procedimiento para la adopción de medidas, respectivamente<sup>48</sup>. También pide que se condene en costas al Parlamento y al Consejo. Así, este Estado fundamenta sus pretensiones en la falta de competencia de las instituciones europeas para regular la protección del presupuesto de la Unión, ya que para Hungría el Reglamento 2020/2092 carece de base jurídica, por el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que otorga competencias compartidas tanto a la Unión como a los Estados Miembros para combatir el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión; por tanto, no se trata de una competencia exclusiva de la Unión Europea<sup>49</sup>. Asimismo, Hungría, acusa a las instituciones europeas de actuar en contra de la seguridad jurídica, al considerar que la expresión «en la medida de lo posible» recogida en el apartado tercero del artículo 5 del Reglamento 2020/2092 no sirve para definir la naturaleza y el alcance de las medidas sancionadoras, lo que afecta al requisito de proporcionalidad de las medidas, permitiendo que se puedan adoptar medidas sobre la base de expectativas; por lo que para

---

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, ap. 26.

<sup>48</sup> Arts. 4-6, 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.

<sup>49</sup> Art. 7 TUE.

Hungría, el Reglamento, más allá de procurar la garantía de los intereses financieros de la UE, lo que busca es sancionar a los Estados Miembros.<sup>50</sup>

Además, este Estado Miembro considera que el Reglamento 2020/2092 tiene la misma finalidad que el ya explicado mecanismo del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, se trataría, por tanto, de un procedimiento paralelo, de manera que se está infringiendo dicho artículo, ya que esta disposición de derecho primario es la única que faculta a las Instituciones de la Unión Europea para examinar la vulneración de los principios del Estado de Derecho. Para este Estado Miembro, el Reglamento impugnado es contrario al régimen de reparto de competencias entre los Estados Miembros y las Instituciones Europeas establecido en los Tratados<sup>51</sup>. Hungría, alega también que el Reglamento 2020/2092 amplía tanto las Competencias del Consejo y de la Comisión Europea como las del Tribunal de Justicia, que se encuentran delimitadas en los artículos 267 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y no contemplan la posibilidad de que el tribunal pueda controlar si un Estado Miembro ha vulnerado los principios del Estado de Derecho<sup>52</sup>. Finalmente, alega que el Reglamento impugnado, al diferenciar entre dos fases, siendo la primera la determinación de la existencia de una vulneración del Estado de Derecho; y la segunda, la constatación de la relación de esa infracción con el presupuesto de la Unión; permite la existencia de situaciones que excedan el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión por no tener relación con el presupuesto de la Unión o la buena gestión del mismo<sup>53</sup>.

Por otra parte, Polonia, que siguió en gran medida la misma línea argumental que Hungría, pedía la anulación del mencionado reglamento y la condena en costas al Parlamento y al Consejo; también alegando falta de competencia de las instituciones europeas y violación del principio de seguridad jurídica. Añadiendo que tampoco el artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea puede servir de base legal al reglamento impugnado, ya que no faculta al legislador de la Unión Europea para definir a través de él, el concepto de «Estado de Derecho» ni establecer cuáles son los criterios que sirvan para determinar si ha habido una vulneración de los valores del Estado de Derecho del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea; pues la constatación de dicha vulneración es competencia exclusiva del

---

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, ap. 79.

<sup>51</sup> *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ap. 81-82.

<sup>52</sup> *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ap. 83-84.

<sup>53</sup> *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ap.92.

Consejo Europeo, no pudiendo expandir esta facultad a otras instituciones de la Unión Europea como pretende el reglamento según este Estado<sup>54</sup>.

El argumento principal que diferencia el recurso de anulación interpuesto por Polonia del interpuesto por Hungría, es que Polonia alega como motivo de impugnación además de los mencionados, que el Reglamento 2020/2092 fue adoptado sin la previa obligación de consulta establecida en el Protocolo nº2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, constatando, por tanto, una violación de dicho instrumento<sup>55</sup>. En este sentido, el Protocolo nº2 establece la necesidad de cumplir con el principio de subsidiariedad en aquellos ámbitos en los que la Unión Europea no cuente con competencias exclusivas, de manera que solamente pueda actuar cuando la acción de los Estados Miembros no sea suficiente para alcanzar los objetivos que se pretendan. Considera que este principio sería, por tanto, de aplicación, teniendo en cuenta que tanto Polonia como Hungría alegan que la protección del presupuesto europeo se encuentra dentro de las competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados Miembros, no teniendo las Instituciones Europeas competencias exclusivas en dicho ámbito; siendo los Parlamentos de los Estados Miembros los que traten de garantizar que se respete este principio. En este aspecto, considera que se vulneró el principio de subsidiariedad al no cumplir con lo establecido en el Protocolo en lo relativo a remitir en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea, la propuesta a todos los parlamentos nacionales de los Estados Miembros, y a tener en cuenta los dictámenes motivados que dichos parlamentos puedan enviar a la Comisión; considerando esta infracción motivo suficiente para la anulación del reglamento impugnado<sup>56</sup>.

Cabe mencionar que tanto Polonia como Hungría mencionan en sus alegaciones el dictamen confidencial nº13593/18 del Servicio Jurídico del Consejo del año 2018 referido a la propuesta de Reglamento del para la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados Miembros y su compatibilidad con los Tratados de la Unión Europea, que fue presentado por estos Estados de manera no autorizada<sup>57</sup>. No obstante, pese al carácter confidencial del dictamen, se tuvo en cuenta el interés público y el principio de transparencia, junto con que el dictamen no tenía

---

<sup>54</sup> STJUE de 16 de febrero de 2022, *Polonia contra Parlamento y Consejo*, asunto C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, ap. 67.

<sup>55</sup> *Polonia contra Parlamento y Consejo*, asunto C-157/21, ap. 230-231.

<sup>56</sup> *Polonia contra Parlamento y Consejo*, asunto C-157/21, ap. 233-234.

<sup>57</sup> Consejo de la Unión Europea, "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros", *Expediente interinstitucional: 2018/0136 (COD)*, Bruselas, 2018.



un carácter especialmente sensible, se permitió que fuese tomado en consideración por el Tribunal de Justicia.

#### **4.2.2.- La validez del Reglamento 2020/2092: la respuesta del TJUE**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea desestimó íntegramente ambos recursos de anulación interpuestos por Hungría y Polonia, en concordancia con las conclusiones del Abogado General en dichos asuntos<sup>58</sup>. Por su parte, en opinión del Abogado General Manuel Campos Sánchez-Bordona, en el comunicado de 2 de diciembre de 2021, ambos recursos debían desestimarse, ya que el Reglamento 2020/2092 había sido correctamente adoptado sobre una base jurídica adecuada y sin vulnerar el principio de seguridad jurídica, siendo este mecanismo compatible con el establecido en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea<sup>59</sup>.

En dichas conclusiones, el Abogado General hace referencia en primer lugar a que se trata de un mecanismo específico distinto del establecido en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, ya que no trata únicamente de proteger los valores del Estado de Derecho a través de un mecanismo sancionador, sino que pretende asegurar la correcta ejecución del presupuesto de la UE, para lo que condiciona el otorgamiento de los fondos europeos al respeto del Estado de Derecho. Este valor de la Unión está relacionado con el buen funcionamiento financiero y la adecuada ejecución del presupuesto, por lo que, en este contexto, las instituciones europeas sí que están facultadas para la adopción del reglamento<sup>60</sup>. Además, también hizo referencia a cada uno de los motivos impugnados por Hungría y Polonia; continuó señalando que dicho Reglamento es solamente aplicable a las vulneraciones del Estado de Derecho que guarden una relación directa con la gestión presupuestaria, y para ello debe haberse establecido un vínculo suficientemente evidente entre la infracción cometida y sus consecuencias sobre el presupuesto de la Unión<sup>61</sup>. Así, el Abogado General considera que, tanto el contenido como la finalidad del Reglamento 2020/2092 encajan con la definición de normas financieras del artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que puede servir de base legal para la adopción de este instrumento —como posteriormente determinaría el Tribunal de Justicia— no siendo la base

---

<sup>58</sup> Las conclusiones del Abogado General no son vinculantes para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que se trata de una proposición, son los jueces del Tribunal de Justicia los que deben adoptar la solución y dictar la eventual sentencia.

<sup>59</sup> Conclusiones del AG, STJ de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2021:974, ap. 338.

<sup>60</sup> Conclusiones del AG, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ap.130.

<sup>61</sup> Conclusiones del AG, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ap. 303.

jurídica, por tanto, el artículo 325 del mismo texto legal que alegaban tanto Hungría como Polonia.

En lo relativo a la prohibición del artículo 7 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea acerca de la creación de un instrumento paralelo que tenga la misma finalidad, el Abogado General entiende que en este caso la protección de los valores del Estado de Derecho se persigue a través de un instrumento ajeno, que cuenta con características distintas a las del mecanismo del artículo 7. Dado que al tratarse de un ámbito específico como es la protección del presupuesto de la UE y la buena gestión financiera, son compatibles<sup>62</sup>. Por último, frente al argumento sobre la vulneración del principio de seguridad jurídica, considera que se cumplen los requisitos mínimos de claridad, precisión y previsibilidad, por lo que se respeta este principio<sup>63</sup>.

En cuanto a la apreciación del Tribunal de Justicia en las sentencias de 16 de febrero de 2022, Hungría contra Parlamento y Consejo, asunto C-156/21, y Polonia contra Parlamento y Consejo, asunto C-157/21, este órgano desestimó en su totalidad los recursos de anulación interpuestos por Hungría y Polonia, en línea con lo establecido por el Abogado General en las conclusiones de diciembre de 2021.

Establece el Tribunal en primer lugar, respecto al motivo de impugnación relativo a la falta de competencia de la Unión para la adopción del Reglamento 2020/2092, que la ejecución del presupuesto no es una competencia compartida entre la Unión y los Estados Miembros como trataban de argumentar Hungría y Polonia; sino que se trata de una materia en la que las Instituciones Europeas tienen competencias exclusivas, ya que este presupuesto posibilita que la Unión pueda desarrollar políticas y favorece al correcto funcionamiento de las instituciones. Es, por tanto, una competencia interna, cuya base jurídica se encuentra en el artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no resulta aplicable el artículo 325 como establecían ambos Estados Miembros en sus recursos, ya que la finalidad inmediata del Reglamento no es la lucha contra el fraude<sup>64</sup>.

Respecto a las razones por las que el Reglamento 2020/2029 tiene su base jurídica en el artículo 322, son que tiene como finalidad la protección del presupuesto de la UE frente a los prejuicios derivados de infracciones de los valores del Estado de Derecho en los Estados Miembros. En este sentido, la Comisión Europea únicamente puede dar inicio al

---

<sup>62</sup> Conclusiones del AG, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ap. 215.

<sup>63</sup> Conclusiones del AG, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ap. 278.

<sup>64</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, ap. 265.

procedimiento sancionador cuando se acredite que hay motivos razonables para considerar que ha tenido lugar una actuación por parte de un Estado Miembro que no solo haya infringido los valores del Estado de Derecho, sino que haya afectado (o amenace) de forma grave la protección de los intereses financieros de la Unión o su buena gestión financiera, siendo necesario que haya un vínculo suficientemente directo que lo acredite. Asimismo, las medidas son esencialmente económicas y deben limitarse a lo estrictamente necesario, por tanto, deben cumplir con el principio de proporcionalidad. De manera que las medidas que se pueden adoptar y los criterios relativos a las mismas, se encuentran condicionados en su totalidad a que haya una afectación o amenaza grave a la protección del presupuesto o a la buena gestión financiera. Por tanto, la finalidad no es sancionar a los Estados Miembros que vulneren los valores del Estado de Derecho, sino la protección del presupuesto de la Unión.

Por otra parte, respecto a la incompatibilidad entre el mecanismo del artículo 7 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Reglamento 2020/2092 alegada por Hungría y Polonia, el Tribunal de Justicia señala que el Reglamento es un instrumento complementario, ya que, aunque fomente los valores del Estado de Derecho, lo hace en el ámbito específico de la protección del presupuesto de la Unión Europea, no trata de sancionar la vulneración de los valores del Estado de Derecho por parte de un Estado Miembro en sí misma como alegan Hungría y Polonia<sup>65</sup>.

En cuanto al motivo de impugnación que establece que el Reglamento permite a las Instituciones Europeas actuar sobrepasando sus facultades e investigar situaciones en las que se vulneren los principios del Estado de Derecho que no se encuentren dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia establece que la Comisión únicamente podrá dar inicio al procedimiento en los casos en los que se den las premisas para ello, es decir, que se haya constatado que existen motivos razonables para que las Instituciones Europeas puedan actuar, y podrán hacerlo únicamente si se encuentra afectada la buena gestión financiera del presupuesto o los intereses financieros de la Unión. De manera que estas situaciones guardan relación con la ejecución del presupuesto de la UE y, por tanto, entran dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

En relación con la vulneración del principio de seguridad jurídica alegado por Hungría y Polonia, el Tribunal de Justicia señala que no se está infringiendo la exigencia de previsibilidad siempre que las Instituciones Europeas proporcionen una protección conveniente frente a la arbitrariedad; en este caso las actuaciones de la Comisión y del Consejo están sujetas a unos

---

<sup>65</sup> *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ap. 267.

requisitos procedimentales establecidos en el apartado 6 del Reglamento 2020/2092, por tanto, no se trata de actuaciones arbitrarias; tienen la obligación de basarse en pruebas, de respetar los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato entre los Estados Miembros, y actuar de manera justa e imparcial<sup>66</sup>.

Finalmente, respecto al motivo alegado por Polonia en el que determina que la adopción del Reglamento 2020/2092 vulnera el principio de subsidiariedad establecido en el Protocolo nº2, el Tribunal de Justicia señala que dicho Protocolo no sería de aplicación al tratarse, como se ha señalado ya, de una competencia interna de la Unión Europea, relativa a su funcionamiento y al de las instituciones, la ejecución del presupuesto es una competencia exclusiva de la Unión; pese a que es posible que los Estados Miembros intervengan en la gestión del presupuesto bajo el control de la Comisión cuando esta decida delegar en ellos alguna actuación, si fuese adecuado a efectos prácticos; los Estados Miembros no pueden adoptar normas relativas al presupuesto de la UE. Por tanto, el principio de subsidiariedad alegado por Polonia solamente sería de aplicación en aquellas situaciones en las que la competencia fuese compartida entre las Instituciones Europeas y los Estados Miembros<sup>67</sup>.

### **4.3.- LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL MECANISMO DE CONDICIONALIDAD: VÍA LIBRE TRAS LAS SENTENCIAS DEL TJUE**

Ambas sentencias del Tribunal de Justicia fueron valoradas de manera positiva tanto por las instituciones europeas como por la mayoría de los Estados Miembros, ya que confirman la validez del Reglamento 2020/2092 y desestiman todos los motivos alegados por Hungría y Polonia en los recursos de anulación. Así, el Parlamento Europeo mostró su conformidad con las sentencias del TJUE en la Resolución de 10 de marzo de 2022, en la que insta a la Comisión a actuar conforme a su obligación de guardiana de los Tratados, mediante la adopción de medidas urgentes y la aplicación del mecanismo de condicionalidad; dado que se cumplen los presupuestos de violación de los principios del Estado de Derecho por parte

---

<sup>66</sup> *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ap. 280-284.

<sup>67</sup> STJUE de 16 de febrero de 2022, *Polonia contra Parlamento y Consejo*, asunto C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, ap. 241.

de Estados Miembros y grave peligro de los intereses financieros de la Unión en relación con la utilización de los fondos europeos<sup>68</sup>.

Asimismo, el 18 de marzo de 2022 la Comisión Europea emitió una comunicación estableciendo orientaciones para la aplicación del Reglamento 2020/2092. En este sentido, la principal finalidad de esta comunicación era explicar en mayor profundidad algunos aspectos relativos a dicho instrumento para aclarar las dudas que les puedan surgir a los Estados Miembros. Dicha comunicación se centra en los criterios interpretativos respecto a: las condiciones para la adopción de medidas, la relación entre este mecanismo y el resto de instrumentos para la protección del Estado de derecho, la proporcionalidad de las medidas, los procedimientos y procesos de evaluación y la protección de los derechos de los destinatarios finales<sup>69</sup>.

En cuanto a la puesta en marcha del mecanismo de condicionalidad, en primer lugar, hay que tener en cuenta que se trata de un instrumento muy reciente. Una vez determinado que un Estado Miembro incurre en una infracción de los valores del Estado de Derecho que afecte de forma grave y directa al presupuesto de la UE, hasta que en su caso se pudiese materializar la sanción, pasarían meses.

En el caso de Polonia, no se llegó a activar el mecanismo de condicionalidad establecido en el Reglamento 2020/2092 a pesar de las continuas vulneraciones al Estado de Derecho y a pesar de que en octubre de 2021 el Tribunal Constitucional de este Estado, estableció que las sentencias mencionadas del TJUE no debían ser aplicadas en Polonia (cabe recordar que uno de los principales problemas de Polonia era la falta de independencia del poder judicial y su Tribunal Constitucional estaba controlado por el gobierno). Ante estas declaraciones, el TJUE impuso multas millonarias a Polonia y amenazó con la posibilidad de que perdiesen los fondos europeos. En el caso de Polonia, fue la posibilidad de perder de fondos europeos, fue lo que hizo al gobierno tomar medidas relativas a la independencia del poder judicial a través de reformas en el sistema judicial, cediendo así por el momento ante las instituciones europeas<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Parlamento Europeo, Resolución sobre el Estado de Derecho y las consecuencias de las resoluciones del TJUE, (2022/2535(RSP)), 10 de marzo de 2022.

<sup>69</sup> Comisión Europea, Comunicación sobre Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, C(2022) 1382 final, 3 de marzo de 2022.

<sup>70</sup> BURAS P., "Cuenta atrás de los fondos COVID: la lucha de Polonia contra el Estado de Derecho europeo", El Confidencial, disponible en: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-12-16/cuenta-atras-la-union-europea-polonia-y-el-estado-de-derecho\\_3540691/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-12-16/cuenta-atras-la-union-europea-polonia-y-el-estado-de-derecho_3540691/). Última consulta realizada: 19 de mayo de 2023.

Por el contrario, en relación con Hungría sí que las instituciones europeas optaron por activar el mecanismo de condicionalidad, decidiendo suspender el pago de 6.300 millones de euros provenientes de fondos europeos<sup>71</sup>. De esta manera, la Comisión notificó por primera vez a Hungría sobre sus infracciones de los valores del Estado de Derecho y la repercusión de las mismas sobre el presupuesto de la Unión el 27 de abril de 2022, y con ello se abrió un proceso de evaluación e intercambio de información entre Hungría y las instituciones europeas<sup>72</sup>.

Tras esto, el 19 de septiembre de 2022, la Comisión Europea emitió una propuesta para una Decisión de Ejecución del Consejo sobre medidas para la protección del presupuesto de la UE, pues consideraba insuficientes las medias correctoras adoptadas por Hungría al persistir las infracciones a los valores del Estado de Derecho, especialmente en la esfera de la seguridad jurídica y de la prohibición de arbitrariedad del poder ejecutivo.<sup>73</sup> De manera que el 15 de diciembre de 2022 fue cuando se adoptó la Decisión de Ejecución 2022/2056 del Consejo, determinando que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4 apartado 1 del Reglamento 2020/2092 (al haberse determinado de conformidad con el artículo 6 del mismo texto legal una vulneración de principios del Estado de Derecho que afecte o pueda afectar el presupuesto de la Unión de forma grave y suficientemente directa), y que las medidas correctoras propuestas por el Estado Miembro infractor no son adecuadas ni suficientes<sup>74</sup>.

A este respecto, las medidas que se tomaron en dicha decisión fueron la suspensión, una vez se aprueba, del 55 % de los compromisos presupuestarios en el marco de los programas operativos de la política de cohesión referentes a medioambiente y eficiencia energética plus, transporte plus y desarrollo territorial y asentamientos plus. Además, tampoco se podrán contraer compromisos jurídicos con fideicomisos de interés público en la ejecución del presupuesto de la UE ya sea en régimen de gestión directa o indirecta.<sup>75</sup> Por el momento, parte de los fondos europeos que le corresponderían a Hungría se encuentran congelados.

---

<sup>71</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “*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*”, Comunicados de prensa, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/#:~:text=El%20Reglamento%20sobre%20condicionalidad%20es,a%20la%20activaci%C3%B3n%20del%20mecanismo>. Última consulta realizada: 19 de mayo de 2023.

<sup>72</sup> *Doc. cit.*

<sup>73</sup> Consejo de la Unión Europea, “*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*”, Bruselas, 18 de septiembre 2022.

<sup>74</sup> Consejo de la Unión Europea, “*Decisión de Ejecución (UE) 2022/2506 del Consejo de 15 de diciembre de 2022 sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría*”, Bruselas, 15 de diciembre 2022, ap. 7.

<sup>75</sup> *Doc. cit.*, Arts. 1-2.

Pese a que en los últimos meses Hungría ha realizado progresos, siguen siendo necesarias reformas no solamente en el ámbito judicial sino también en el de lucha contra la corrupción.

## 5. CONCLUSIONES

El Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, es un novedoso instrumento que, en mi opinión, resulta efectivo frente las infracciones de los valores del Estado de Derecho realizadas por los Estados Miembros, ya que parece estar haciendo reflexionar a Hungría y Polonia quienes han tenido que realizar reformas judiciales ante la amenaza de la suspensión de los fondos europeos. Esto se debe a que por primera vez el Estado de Derecho se protege a través de un mecanismo con capacidad sancionadora real, que no está sujeto a la complicidad que pueda existir entre los Estados Miembros para vetar las decisiones o sanciones de las instituciones europeas.

Además, los fondos europeos son un pilar fundamental para los Estados Miembros, especialmente tras la crisis económica derivada de la COVID-19, que no solamente proporcionó ayudas a los Estados Miembros, sino que creó también planes de recuperación de la economía y la sociedad a largo plazo, como es el fondo «*Next Generation EU*», que se incluye dentro de los fondos europeos condicionados el respeto del Estado de Derecho.

Es importante remarcar que el mecanismo de condicionalidad del Reglamento 2020/2092 tiene una naturaleza distinta a los demás instrumentos para la protección del Estado de Derecho, es complementario a los mismos, y se centra en el ámbito del presupuesto y la buena gestión financiera. Se trata de un mecanismo que no se puede activar con la mera vulneración de los principios del Estado de Derecho, sino que tiene que existir además una repercusión grave o directa sobre el presupuesto de la UE para que se puedan poner en marcha las sanciones.

A pesar de que puede parecer que el mecanismo de condicionalidad se creó para contrarrestar las persistentes vulneraciones de los valores del Estado de Derecho llevadas a cabo por Hungría y Polonia, esto no es así, ya que se trata de un instrumento que afecta a los 27 Estados Miembros siempre que se den las condiciones para su activación.

En este sentido, el TJUE al desestimar los recursos de anulación del Reglamento 2020/2092 interpuestos por Hungría y Polonia, confirmó su validez y abrió la vía a que pudiese ser aplicado por primera vez, lo que ocurrió a finales de 2022 con Hungría, aunque al ser un caso tan reciente, todavía no se pueden determinar las consecuencias políticas, sociales o económicas a medio y largo plazo que puedan concurrir.



## 6. BIBLIOGRAFÍA

### 6.1.- FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

#### LIBROS Y ARTÍCULOS:

- ARENAS GARCÍA, R. “El Estado de Derecho en la UE: Significado, desafíos y perspectivas de futuro”, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones internacionales*, núm. 45, 2020.
- ARJONA HERNÁNDEZ, A. “La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho”, *Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales*, núm. 118, 2022.
- BECERRIL ATIENZA, B. “Las Instituciones Europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia”, *Historia y Política*, Universidad CEU San Pablo, 2020.
- J. LACNY, “The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?”, *Hague Journal on the Rule of Law*, núm. 13, 2021.
- KOLLING M. “Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización”, *UNED, Fundación Manuel Giménez Abad*, 2021.
- MARZOCCHI O. Parlamento Europeo, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. “La protección de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea”*, 2022.
- TORROJA MATEU H. “Aproximación general al mecanismo de condicionalidad -al respecto del Estado de Derecho en los Estados Miembros- para la protección del presupuesto de la Unión. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 2020/2092”, *La Ley Unión Europea*, Nº90, 2021.
- VÁZQUEZ RODRÍGUEZ B. “Buena gestión financiera y respeto del Estado de Derecho en la UE: El Mecanismo de Condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 58, octubre 2022.

#### OTROS:

- BURAS, P., “Cuenta atrás de los fondos COVID: la lucha de Polonia contra el Estado de Derecho europeo”, *El Confidencial*, disponible en: <https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-12-16/cuenta-atras-la-union-europea->

[polonia-y-el-estado-de-derecho\\_3540691/](#). Última consulta realizada: 19 de mayo de 2023.

- THE GUARDIAN. “EU faces crisis as Hungary and Poland veto seven-year budget”. Noviembre 2020, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/16/eu-hungary-veto-budget-viktor-orban>. Última consulta realizada el 6 de marzo de 2023.

## 6.2. FUENTES NORMATIVAS

### DERECHO ORIGINARIO:

- Tratado de la Unión Europea, publicado en el «DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, publicado en el «DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

### DERECHO DERIVADO:

- Reglamento (UE, Euratom) 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.
- 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.
- Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.
- Reglamento (UE, Euratom) n ° 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.
- Consejo de la Unión Europea, “*Decisión de Ejecución (UE) 2022/2506 del Consejo de 15 de diciembre de 2022 sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría*”, Bruselas, 15 de diciembre 2022.

## OTROS:

- COMISIÓN EUROPEA, “Plan de Recuperación para Europa”, disponible en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es). Última consulta realizada el 3 de marzo de 2023.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “*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*”, Comunicados de prensa, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/#:~:text=El%20Reglamento%20sobre%20condicionalidad%20es,a%20la%20activaci%C3%B3n%20del%20mecanismo>. Última consulta realizada: 19 de mayo de 2023.
- CONSEJO EUROPEO, “Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo”, 11 de diciembre de 2020.
- Comisión Europea, “Informe sobre el Estado de Derecho de 2022”, *Comunicado de Prensa*, Luxemburgo, 13 de julio de 2022.
- Comisión Europea, “Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020”, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo COM (2018) 98 final*, febrero 2018.
- Comisión Europea, “Un presupuesto moderno para la Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027”, *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las regiones, COM (2018) 321*, 2 de mayo de 2018.
- Comisión Europea, Comunicación sobre Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, C (2022) 1382 final, 3 de marzo de 2022.
- Consejo de la Unión Europea, “*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*”, Bruselas, 18 de septiembre 2022.

- Consejo de la Unión Europea, “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros”, *Expediente interinstitucional: 2018/0136 (COD)*, Bruselas, 2018.
- Consejo Europeo, Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020), *EUCO 10/20*, 2020.
- Parlamento Europeo y Consejo, “Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados Miembros”, *COM (2018) 324 final*, mayo 2018.
- Parlamento Europeo, “Aprobada la condicionalidad de los fondos al respeto del Estado de derecho”, *Notas de Prensa*, 16 de diciembre de 2020.
- Parlamento Europeo, “El Marco Financiero Plurianual”, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, 2022.
- Parlamento Europeo, Resolución sobre el Estado de Derecho y las consecuencias de las resoluciones del TJUE, (2022/2535(RSP)), 10 de marzo de 2022.

## **JURISPRUDENCIA DEL TJUE:**

### Sentencias:

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de noviembre de 1969, *Erich Stauder contra Stadt Ulm – Sozialamt*, Asunto 29-69.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.
- STJUE de 16 de febrero de 2022, *Polonia contra Parlamento y Consejo*, asunto C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

### Conclusiones Abogado General:

- Conclusiones del AG, STJ de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2021:974.
- Conclusiones del AG, STJ de 16 de febrero de 2022, *Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.