

## **EL RÉGIMEN GENERAL DE CONDICIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿UN MECANISMO EFECTIVO DE GARANTÍA DEL ESTADO DE DERECHO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA?**

### **GENERAL REGIME OF CONDITIONALITY FOR THE PROTECTION OF THE EUROPEAN UNION BUDGET. AN EFFECTIVE MECHANISM TO GUARANTEE THE RULE OF LAW IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION?**

Jorge Urbaneja Cillán\*

**RESUMEN:** La Unión Europea (UE) está haciendo frente a comportamientos en algunos de sus Estados miembros que cuestionan gravemente los valores fundamentales del art. 2 TUE, en especial, el Estado de Derecho. Las reacciones de la UE ante la crisis del Estado de Derecho se caracterizan por la ausencia de resultados en los procedimientos preventivos y sancionadores del art 7 TUE y por el protagonismo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que se ha pronunciado sobre actuaciones estatales contrarias a la independencia judicial como elemento

---

\* Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Alicante. Correo-e: [jorge.urbaneja@ua.es](mailto:jorge.urbaneja@ua.es). ORCID ID: 0000-0001-9137-0864.

Trabajo elaborado en el marco de los proyectos de investigación “El respeto de los Derechos Humanos la actividad exterior de las empresas españolas: retos y respuestas desde el Derecho Internacional”, Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2019-107311RB-I00) y “Empresas transnacionales, responsabilidad social corporativa y Derechos Humanos” (GV/2020/219-Generalitat Valenciana). Además, el presente trabajo refleja, parcialmente, los resultados de la estancia de investigación realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad Nova de Lisboa (01/05/2021-31/07/2021).

esencial del Estado de Derecho. Recientemente, el Reglamento 2020/2092 establece un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE, exigiendo dos requisitos para su aplicación: la vulneración del Estado de Derecho por un Estado miembro y que tal vulneración afecte o amenace con afectar la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de “un modo suficientemente directo”.

**PALABRAS CLAVE:** Estado de Derecho; independencia judicial; presupuesto de la Unión Europea; régimen general de condicionalidad del presupuesto de la Unión Europea.

**ABSTRACT:** The European Union (EU) is facing behaviours in some of its member states that seriously question the fundamental values of art. 2 TEU, especially the rule of law. The EU's reactions to the crisis of the rule of law are characterized by the absence of results in the preventive and sanctioning procedures of art 7 TEU and by the prominence of the Court of Justice of the European Union, which has ruled on contrary state actions to judicial independence as an essential element of the rule of law. Recently, Regulation 2020/2092 establishes a conditionality regime for the protection of the EU budget, demanding two requirements for its application: the violation of the rule of law by a Member State and that such violation affects or threatens to affect good management of the Union budget or the protection of the Union's financial interests in a “sufficiently direct way”.

**KEYWORDS:** Rule of law; judicial independence; budget of the European Union; general regime of conditionality of the European Union budget.

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN.—1. EL ESTADO DE DERECHO COMO VALOR FUNDAMENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA: 1.1. La compleja naturaleza del Estado de Derecho en la Unión Europea. Su consolidación como valor justiciable 1.2. La ineficacia de los mecanismos de control político. 1.3. El protagonismo del Tribunal de Justicia: sus actuaciones en defensa de la independencia judicial como elemento esencial del Estado de Derecho.—2. LA COMPLEJA PROPUESTA DE VINCULAR EL ESTADO DE DERECHO Y EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN.—3. LA GÉNESIS DEL MECANISMO DE CONDICIONALIDAD: EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA RESPUESTA A LA CRISIS ECONÓMICA DERIVADA DE LA PANDEMIA: 3.1. La configuración de mecanismos de asistencia financiera para la recuperación económica tras la pandemia. 3.2. El Instrumento de Recuperación Europea (*Next Generation EU*). Características fundamentales.—4. EL RÉGIMEN DE CONDICIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN: 4.1. Un complejo acuerdo político. 4.2. Procedimiento y medidas sancionatorias. 4.3. El controvertido acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2020. Su conexión con la revisión de la Decisión sobre Recursos Propios y con la aprobación del MFP 2021-2027.—REFLEXIONES FINALES: UN MECANISMO DE INCIERTO FUTURO.—FUENTES CITADAS.

## INTRODUCCIÓN

El Derecho de la Unión Europea (DUE) es un ordenamiento jurídico autónomo que ha dado lugar a una red estructurada de principios, normas y relaciones jurídicas mutuamente interdependientes que vinculan recíprocamente a la Unión y a sus Estados miembros. En particular, el DUE se “asienta en la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás Estados miembros, y reconoce que Estos comparten con él, *una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión Europea*, como se precisa en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea”. (Dictamen TJ 2/13; Wightman y otros, 2018).

El Derecho originario identifica expresamente los valores que constituyen la *identidad de la UE*<sup>1</sup>, al establecer en el art. 2 TUE 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”. De este modo, la UE se constituye en una *comunidad de valores* (Bar Cendón, 2014; Calliess, 2004), que son comunes a todos los Estados miembros y que, por tanto, determinan la actuación de los Estados y de las Instituciones, tanto en el ámbito interno como externo<sup>2</sup>.

Durante las últimas dos décadas, a pesar del carácter estructural de los valores del art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la Unión está haciendo frente a comportamientos en algunos de sus Estados miembros (principal-

---

<sup>1</sup> *Declaración de Copenhague sobre la identidad europea*, *Bulletin of the European Communities*, diciembre, 1973, núm. 12, pp. 6-12. Esta Declaración adquiere especial relevancia, ya que se formula inmediatamente tras la primera ampliación de 1973 (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido) y con la perspectiva de futuras ampliaciones. Con esta Declaración, el “mensaje no podía ser más claro y contundente: pertenecer a las Comunidades requiere un sistema representativo, una democracia pluralista, con plena libertad de expresión, y procedimientos adecuados para hacer realmente efectiva la protección de los derechos fundamentales” (Bar Cendón, 2014). Incluso algún autor, ha situado en esta Declaración el germen del proceso de adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. (Costa, 2004; Uría Gavilán, 2018).

<sup>2</sup> Aunque no constituye el objeto del presente trabajo analizar la proyección de los valores en la acción exterior de la UE, el Estado de Derecho, junto con la democracia y la protección de los Derechos Humanos, aparecen como principios inspiradores de la acción exterior de la UE, incluida la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En concreto, el párrafo primero del art. 21.1 TUE establece expresamente que: “La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, *el Estado de Derecho*, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional” (*Cursiva propia*). [Sobre los valores de la UE en la acción exterior, véase Sánchez Ramos (2021)].

mente, Polonia y Hungría) que socavan determinados elementos esenciales del Estado de Derecho, en especial, la independencia judicial. La experiencia reciente demuestra que uno de los aspectos más débiles de la UE se encuentra, precisamente, en uno de los fundamentos del proceso de integración, como es garantizar que los gobiernos estatales respeten los principios básicos de democracia, protección de los derechos fundamentales y Estado de Derecho (Sanz Caballero, 2020; Scheppele, Kochenov y Grabowska-Moroz, 2020)<sup>3</sup>.

Aunque con resultados dispares, problemas conceptuales y de delimitación competencial entre la UE y sus Estados miembros, la Unión está articulando una amplia respuesta que tiene como objetivo reaccionar frente a comportamientos estatales que cuestionan el Estado de Derecho (epígrafe 1.1). Las reacciones de la UE ante la crisis del Estado de Derecho en algunos de sus Estados miembros se caracterizan por la ausencia de resultados en los procedimientos preventivos y sancionadores del art 7 TUE (epígrafe 1.2) y por un protagonismo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJ), que se ha pronunciado sobre actuaciones estatales contrarias a la independencia judicial como elemento esencial del Estado de Derecho. Como se expone posteriormente, en una jurisprudencia innovadora, en el Asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (2018), el TJ establece que la independencia judicial del art. 19.2 TUE se impone tanto a los jueces de la Unión como a los órganos jurisdiccionales nacionales. Con fundamento en esta jurisprudencia, el TJ enjuicia la compatibilidad de las reformas judiciales en Polonia con el principio de independencia judicial, por tanto, atribuye carácter *justiciable* a uno de los componentes fundamentales del Estado de Derecho (epígrafe 1.3).

Sin embargo, una respuesta exclusivamente judicial parece insuficiente para abordar los desafíos al Estado de Derecho, en especial las vulneraciones de carácter sistémico. De este modo, a través del impulso realizado por la Comunicación de la Comisión Europea, *Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión*<sup>4</sup>, se están implementando un amplio catálogo de iniciativas en materia de *promoción, prevención y respuesta* a nivel de la UE frente a las posibles violaciones por los Estados miembros del Estado de Derecho. A partir de las iniciativas de esta Comunicación, se ha creado el “*mecanismo europeo del Estado de Derecho*”, que permite un proceso de diálogo anual entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, así como con los Estados miembros, los parlamentos nacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas. Entre las realizaciones del *mecanismo europeo del Estado de Derecho* sobresale la

---

<sup>3</sup> En este mismo sentido se pronuncia la Comunicación de la Comisión Europea, *Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión*, al establecer que “si bien, en principio, se considera que todos los Estados miembros respetan el Estado de Derecho en todo momento, los recientes desafíos al Estado de Derecho en algunos Estados miembros han puesto de manifiesto que ese respeto no es algo que pueda darse por hecho”. (Comisión Europea, 2019a).

<sup>4</sup> *Ibid.*: 10 y ss.

elaboración, por parte de la Comisión Europea, del *Informe sobre el Estado de Derecho*. El Informe sobre el Estado de Derecho es un instrumento preventivo, no sancionador, que tiene como objetivo analizar los principales hechos positivos y negativos acaecidos en toda la UE, así como la situación específica del Estado de Derecho en cada Estado miembro. El Informe aborda cuatro ámbitos clave para el Estado de Derecho: los sistemas judiciales, el marco de la lucha contra la corrupción, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales en relación con los controles y equilibrios (Comisión Europea, 2021).

Entre los mecanismos de respuesta planteados por la Comisión Europea adquiere especial protagonismo la iniciativa de vincular la ejecución del presupuesto de la UE y el Estado de Derecho. La *propuesta de Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros*, presentada en 2018, ha sido ampliamente cuestionada, con importantes desacuerdos en el Consejo y con notables dudas sobre su base jurídica, el procedimiento previsto y las posibles medidas sancionatorias planteadas (epígrafe 2).

En este contexto, desde el año 2020, la UE y sus Estados miembros han tenido que reaccionar frente a la crisis sanitaria mundial originada por la enfermedad de la COVID-19, causada por el coronavirus SARS-CoV-2. Como es conocido, además de los dramáticos datos de personas fallecidas y contagiadas, la crisis sanitaria ocasiona una profunda crisis económica en el conjunto de la UE. Aunque de una forma desigual, la crisis económica asociada a la crisis sanitaria incide negativamente en el desarrollo económico y social de los Estados miembros. Por ello, desde la UE se está impulsado un amplio catálogo de medidas de muy diversa índole en los ámbitos sanitarios, económicos y sociales. Además de apoyar las respuestas económicas adoptadas por los Estados miembros, a través de la activación de mecanismos de emergencia, la UE y sus Estados miembros están desarrollando un conjunto de instrumentos de asistencia financiera, destinados específicamente a apoyar la recuperación económica tras la pandemia. De este modo, la UE ha adoptado el *Instrumento de Recuperación para la Unión Europea* (conocido como *Next Generation EU*), que junto con la aprobación del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 suponen la mayor movilización de recursos económicos de la UE en un período de tiempo tan reducido (epígrafe 3).

Ante esta extraordinaria movilización de recursos y bajo el impulso político de la presidencia alemana del Consejo, la UE decide aprobar el régimen general de condicionalidad del presupuesto de la Unión (Reglamento 2020/2092). Con importantes diferencias respecto de la propuesta de la Comisión de 2018, la UE adopta un mecanismo destinado a establecer un marco de respuesta frente a posibles violaciones del Estado de Derecho que incidan directamente en los intereses financieros de la Unión. Sin embargo, los acuerdos políticos del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020, destinados a limitar la aplicación del mecanismo recién creado, así como el recurso

de anulación, presentado por Polonia y Hungría ante el TJ, arrojan importantes dudas sobre la aplicación efectiva del nuevo mecanismo (epígrafe 4).

## 1. EL ESTADO DE DERECHO COMO VALOR FUNDAMENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA

### 1.1. La compleja naturaleza del Estado de Derecho en la Unión Europea. Su consolidación como valor justiciable

#### *i) El Estado de Derecho en el Tratado de la Unión Europea*

Uno de los aspectos esenciales y más controvertidos del Estado de Derecho como valor esencial de la UE es concretar su naturaleza jurídica y sus efectos en el DUE; en especial, determinar cuáles son las posibles consecuencias para los Estados miembros en los supuestos de incumplimiento. Esta cuestión resulta especialmente relevante, si se tiene en cuenta que el Estado de Derecho es una categoría jurídica desarrollada y aplicada en el ámbito del Derecho estatal. Esto es, el encaje del Estado de Derecho “fuera de las fronteras del derecho interno y más específicamente del derecho del Estado constitucional es, en principio, una cierta anomalía que requiere una explicación razonada” (Liñán Nogueras, 2018)<sup>5</sup>. Además de su carácter común a los Estados miembros, el Derecho originario contiene diversas referencias al Estado de Derecho que ayudan a precisar su naturaleza y alcance respecto de los Estados miembros de la UE.

En primer lugar, como se ha mencionado con anterioridad los valores fundamentales consagrados en el art. 2 TUE forman parte de la identidad de la UE. La configuración de la UE y su ordenamiento jurídico sobre los valores del art. 2 TUE no aparece como un elemento ajeno a la propia Unión, ya que no son valores creados *ex novo* sino que, como reconoce el propio precepto, “son comunes a los Estados miembros”. En concreto, los valores del art. 2 TUE son valores comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros (Liñán Nogueras, 2018; Martín y Pérez de Nanclares, 2019), siendo el ejemplo paradigmático la protección de los derechos humanos<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Por ello, como señala el autor, uno de los aspectos más problemáticos de la incorporación del Estado de Derecho a la UE es determinar un concepto autónomo que sea aplicable en el marco de la estructura y de los objetivos de la UE.

<sup>6</sup> Como afirma el TJ y establece expresamente el art. 6 TUE, los derechos fundamentales forman parte de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. El art. 6 TUE refuerza la protección de los derechos fundamentales, a través de un triple nivel: otorga valor vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), al mismo nivel que el Derecho originario (art. 6.1 TUE); declara la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (art. 6.2 TUE) y establece, en línea con la jurisprudencia del TJ, que los dere-

En segundo lugar, el cumplimiento de los valores del art. 2 TUE es un requisito imprescindible para la incorporación de un nuevo Estado a la UE. El art. 49 TUE establece que “cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el art. 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”<sup>7</sup>. Así, el respeto de los valores del art. 2 TUE es un requisito previo para el inicio de las negociaciones de adhesión, ya que estos valores tienen que cumplirse antes de que el Consejo decida iniciar o no las negociaciones de adhesión y, además, su control se prolonga durante todo el proceso negociador (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal y Pier-nas López, 2019). En un intento de evitar los problemas detectados con la ampliación a los Estados de Europa del Este, los valores del art. 2 TUE (en especial, el cumplimiento del Estado de Derecho) están siendo el eje central del proceso de ampliación de la UE hacia los Balcanes (Kmezić, 2020; Hoxhaj, 2021)<sup>8</sup>. El protagonismo del Estado de Derecho en el procedimiento de ampliación hacia los Balcanes se refuerza con la Comunicación de 2020, *Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales*<sup>9</sup>. El objetivo de esta Comunicación es hacer avanzar el proceso

---

chos fundamentales garantizados por el Convenio el Convenio Europeo de Derechos Humanos y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

A modo de ejemplo, como señala, en reiteradas ocasiones el TJ, la tutela judicial efectiva es un principio que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. (*PKK y KNK v. Consejo*, 2007; *BCE v. Trasta Komercbanka y otros*, 2019).

<sup>7</sup> El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 establece los criterios que debe cumplir un Estado para incorporarse a la UE, plasmándose las condiciones que ya se habían venido exigiendo para las adhesiones anteriores que se habían producido a la UE. Así, la adhesión de un Estado a la UE requiere que previamente haya alcanzado “una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión”. (Cursiva propia). *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague*, 21-22 de junio de 1993. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf>. Como puede observarse, la primera de las condiciones para la adhesión se refiere al cumplimiento de los valores del art. 2 TUE.

<sup>8</sup> En su Comunicación de 2018, *una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales*, la Comisión Europea identifica cuatro áreas de trabajo prioritarias para la adhesión: Estado de Derecho, derechos fundamentales y gobernanza; fortalecimiento de la economía, finalización de las controversias bilaterales entre los Estados de los Balcanes y conseguir el mayor consenso político y social sobre la adhesión. En concreto, la Comisión afirma categóricamente que “en primer lugar, el Estado de Derecho debe reforzarse significativamente” y reconoce que “las reformas en el ámbito del Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la buena gobernanza siguen constituyendo el reto más acuciante para los Balcanes Occidentales”. (Comisión Europea, 2018a).

<sup>9</sup> Uno de los principales cambios propuestos por la Comisión consiste en establecer una metodología revisada del proceso de adhesión, agrupando los capítulos de la

de adhesión a la UE, haciéndolo más creíble, dinámico, predecible y con una impronta política más marcada.

En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que el sistema institucional de la UE también está obligado al cumplimiento de los valores del art. 2 TUE, por tanto, del Estado de Derecho<sup>10</sup>. El art. 13 TUE, al enunciar el sistema institucional de la UE, establece que “la Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores [...]”. Como afirma el TJ en el *Asunto Kadi* (2008), “la Unión es una Unión de Derecho en la que todos los actos de sus instituciones están sujetos al control de su conformidad, en particular, con los Tratados, con los principios generales del Derecho y con los derechos fundamentales”. Sin embargo, el desarrollo del proceso de integración determina la existencia de políticas de la UE donde existen importantes deficiencias en la aplicación efectiva del Estado de Derecho. El ejemplo paradigmático está constituido por el desarrollo de la Unión Económica y

---

negociación en seis grandes grupos temáticos: *fundamentos básicos*; mercado interior; competitividad y crecimiento inclusivo; agenda ecológica y conectividad sostenible; recursos, agricultura y cohesión; y relaciones exteriores. El capítulo dedicado a los fundamentos básicos, que se centra en el examen del cumplimiento de los valores del art. 2 TUE, se encuentra entre los primeros capítulos de la negociación en abrirse y entre los últimos en cerrarse, y sus avances determinan el ritmo general de las negociaciones. De esta forma, se permite un seguimiento constante y hasta la última fase de la adhesión del cumplimiento de los valores del art. 2 TUE, en especial, del Estado de Derecho (Comisión Europea, 2020a). A estos efectos, en caso de incertidumbres sobre el cumplimiento de los valores del art. 2 TUE, los Estados miembros podrían decidir que las negociaciones se detengan y, en los casos más graves, que se suspendan por completo; incluso, los capítulos ya cerrados podrían reabrirse o reiniciarse si hubiera que reevaluar ciertas cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho.

En octubre de 2019, a pesar de las consideraciones favorables de la Comisión Europea, varios Estados de la UE (liderados por Francia, y con el apoyo de Dinamarca y Países Bajos) se negaron a la apertura del procedimiento de negociaciones para la adhesión de Albania y Macedonia del Norte, siendo el aspecto central de esta decisión las serias dudas en cuanto al cumplimiento del Estado del Derecho. Solo tras la adopción por la Comisión de la nueva metodología para la adhesión a la UE, en marzo de 2020, el Consejo decide la apertura de negociaciones con Albania y Macedonia del Norte. *Conclusiones del Consejo sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación*, 25 de marzo de 2020; (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/es/pdf>).

<sup>10</sup> El principio de Estado de Derecho se introduce en el sistema institucional de la UE a través de la jurisprudencia del TJ. Así, en el *Asunto Les Verts* (1983), el TJ afirma que la “Comunidad Europea es una Comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado”. Diversas sentencias del TJ confirman el carácter de la UE como “unión de Derecho”, siendo uno de sus elementos esenciales la existencia de un control jurisdiccional capaz de garantizar el cumplimiento del DUE. Entre otras: *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) y otros v. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros*, 2008; *Telefónica S.A. v. Comisión*, 2013; *Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner*, 2015; *Hungría v. Parlamento*, 2021.

Monetaria (UEM), especialmente, los mecanismos de asistencia financiera creados como reacción a la crisis financiera y económica iniciada en el año 2007 (Martín Rodríguez, 2019). Estos mecanismos de asistencia financiera y gestión de crisis, entre los que destaca el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), presentan una “naturaleza híbrida”, ya que se estructuran sobre normas de Derecho Internacional Público, junto con instrumentos y normas propias de DUE. Por ello, los programas de asistencia financiera acordados en aplicación de estos mecanismos han estado lejos de desarrollarse mediante una legislación clara, comprensible y adoptada de manera transparente (López Escudero, 2018). Además, estas circunstancias han ocasionado un escaso control democrático, tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales, y han hecho casi imposible el control jurisdiccional de los programas de asistencia (Donaire Villa, 2018; Morgades Gil, 2019). En el Asunto *Pringle* (2012), el TJ determina que los Estados miembros, al crear un mecanismo de asistencia financiera de la naturaleza del MEDE no aplican DUE, por tanto, no están sujetos al ámbito de aplicación de la CDFUE (art. 51.1). En una jurisprudencia excesivamente formalista (Fromont, 2016), el TJ declara inadmisibles cuestiones prejudiciales procedentes de órganos jurisdiccionales de Portugal y Rumanía, que cuestionan la compatibilidad con la CDFUE de las medidas de ajuste económico adoptadas como condiciones establecidas en los programas de asistencia financiera (*Corpul Național al Polițiștilor v. Ministerul Administrației și Internelor (MAI) y otros*, 2011; *Corpul Național al Polițiștilor v. Ministerul Administrației și Internelor y otros*, 2012; *Sindicato dos Bancários do Norte y otros v. BPN – Banco Português de Negócios SA*, 2013; *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins v. Fidelidade Mundial — Companhia de Seguros SA*, 2014; *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins v. Via Directa — Companhia de Seguros SA*, 2014). Exclusivamente, en el Asunto *Ledra Advertising* (2016), en recurso de casación, el TJ modifica su jurisprudencia, permitiendo un control jurisdiccional sobre las actuaciones de las Instituciones de la UE<sup>11</sup>. En esta sentencia, el TJ considera que la CDFUE es aplicable a las actuaciones de la Comisión y del Banco Central Europeo (negociadores y supervisores de los programadas de asistencia financiera) desarrolladas en el ámbito de aplicación del MEDE, aunque estas actuaciones no impliquen la aplicación de DUE<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Esta jurisprudencia ha sido reiterada en el Asunto *Florescu* (2017), pero con la particularidad de considerar que los Memorandos de Entendimiento (MoUs, por sus siglas en inglés), acordados en los programas de asistencia financiera, se insertan en el Derecho de la Unión.

<sup>12</sup> Sin embargo, en consonancia, con su jurisprudencia anterior, el TJ inadmite la posibilidad de presentar recurso de anulación (arts. 263 y 264 TFUE) contra las medidas acordadas en el marco de un programa de asistencia financiera, ya que no son actos vinculantes e imputables a las Instituciones de la UE, solo permitiendo la posibilidad de presentar un recurso por responsabilidad extracontractual (art. 268 TFUE).

ii) *La identificación de los elementos esenciales del Estado de Derecho*

Expuesto en estos términos queda acreditado que el Estado de Derecho está positivizado en el Derecho originario e incorporado como valor fundamental de la UE, presentando una doble dimensión. De un lado, el Estado de Derecho es un principio exigible a los Estados miembros de la Unión, incluso con mecanismos de sanción ante su incumplimiento<sup>13</sup>, y a terceros Estados, vía condicionalidad en las relaciones con los terceros Estados. De otro lado, el Estado de Derecho aparece como un principio común a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, que se incorpora al DUE como principio organizador e informativo, adquiriendo el carácter de fundamento del sistema en aquellos ámbitos que son competencia de la UE (Liñán Noguerras, 2020)<sup>14</sup>. Como se expondrá seguidamente, en la primera de sus dimensiones el Estado de Derecho ha adquirido un sobresaliente desarrollo normativo y jurisprudencial.

Ante la inexistencia de una definición de Estado de Derecho en el ordenamiento jurídico de la UE, progresivamente, se han identificado cuáles son los contenidos esenciales del Estado de Derecho como valor exigible a sus Estados miembros<sup>15</sup>. Con este objetivo, la UE ha utilizado como elementos de referencia esenciales, junto con la jurisprudencia del TJ, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y los trabajos de la *Comisión Europea para la Democracia por el Derecho* (conocida como *Comisión de Venecia*)<sup>16</sup>. En 2016, la Comisión de Venecia elabora el documento titulado *Rule of Law Checklist*<sup>17</sup>, en el que se describen los principios que identifican

---

<sup>13</sup> Esta concepción del Estado de Derecho, como parámetro de comportamiento de los Estados miembros, queda perfectamente acreditada si se analiza el ámbito de aplicación del art. 7 TUE. En la Comunicación de la Comisión Europea sobre *el art. 7 del Tratado de la Unión Europea*, se concreta que el art. 7 TUE no se limita al ámbito de aplicación del DUE, sino que su activación también puede producirse en los supuestos de vulneración de los valores de la UE en alguno de los ámbitos reservados a la acción autónoma de los Estados miembros (Comisión Europea, 2003).

<sup>14</sup> El concepto de Estado de Derecho presenta una realidad diferente si es una exigencia para los Estados miembros y la UE ejerce de garante, o que en el ámbito de aplicación del DUE se respete el contenido del Estado de Derecho (Liñán Noguerras, 2018).

<sup>15</sup> Este “problema conceptual de primer orden”, que amenaza a esta categoría, ha desplazado el afán definitorio hacia una identificación de contenidos” (Liñán Noguerras, 2018).

<sup>16</sup> La Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa en el ámbito del Derecho constitucional, que formula opiniones independientes sobre cuestiones constitucionales en un sentido amplio: derecho electoral, protección de los Derechos Humanos, independencia del poder judicial,... [Sobre las funciones y la relevancia de la Comisión de Venecia, véase Biglino Campos (2018); Craig (2017); Hoffmann-Riem (2014); Úbeda de Torres (2020)].

<sup>17</sup> Este documento encuentra su antecedente inmediato en el *Report on The Rule of Law*, adoptado por la Comisión de Venecia en su 86.ª sesión plenaria, celebrada 25

el Estado de Derecho: legalidad, seguridad jurídica, prevención del abuso de poder, igualdad ante la ley y no discriminación, y el acceso a la justicia (que implica un poder judicial independiente e imparcial y el derecho a un juicio justo)<sup>18</sup>.

Así, los trabajos de la Comisión de Venecia y la jurisprudencia del TJ condicionan directamente la conformación de un concepto de Estado de Derecho, como valor exigible a los Estados miembros de la UE. De este modo, la Comunicación de la Comisión Europea de 2014, *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho* (que diseña un *procedimiento pre art. 7 TUE* analizado en el sub-epígrafe siguiente) recoge, por primera vez en un texto de la UE, los elementos esenciales del Estado de Derecho como valor fundamental exigible a los Estados miembros (Pérez Bernárdez, 2016). Así, para la Comisión Europea el Estado de Derecho incluye, al menos, los siguientes principios:

“La legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista; la seguridad jurídica; la prohibición de la arbitrariedad de los poderes ejecutivos; unos tribunales independientes e imparciales; la revisión judicial efectiva, incluido el respeto de los derechos fundamentales; y la igualdad ante la ley”.

Además, la Comunicación insiste en la inseparable vinculación entre el Estado de Derecho y la democracia y los derechos fundamentales, ya que, según la Comisión Europea, “no puede haber democracia y respeto de los derechos fundamentales sin respeto del Estado de Derecho, y viceversa” (Comisión Europea, 2014).

Esta definición de Estado de Derecho es recogida en el *Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión* (art. 2.a), siendo el primer acto legislativo que incluye una descripción de los elementos que conforman el Estado de Derecho<sup>19</sup>. Aunque este concepto de Estado de Derecho pueda tener un alcance general, como se explica en el epígrafe 4.2, debe tenerse en cuenta que la adopción de medidas sancionatorias en aplicación del presente Reglamento requiere una

---

y 26 de marzo de 2011, párrs. 34 y ss. (Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)).

<sup>18</sup> European Commission for Democracy Through Law, *Rule of Law Check List*, 106.º período de sesiones. Venecia, 12 y 12 de marzo de 2016, pp. 11-47. (Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)). Además, la Comisión de Venecia identifica dos ejemplos de peligros para el Estado de Derecho, a saber: la corrupción y el tratamiento de datos.

<sup>19</sup> Las únicas diferencias respecto de la Comunicación de 2014, que además también se tratan de diferencias respecto de la propuesta de Reglamento de la Comisión de 2018, se refieren a cuestiones menores. En concreto, por un lado, en la referencia al procedimiento legislativo la eliminación del término responsable y la adenda de que dicho procedimiento legislativo debe estar sujeto a rendición de cuentas; por otro lado, la incorporación de “la no discriminación” junto con el principio de igualdad ante la ley.

doble condición: la vulneración del Estado de Derecho y que tal vulneración afecte o amenace con afectar la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la UE de un modo suficientemente directo (art. 4.1 del Reglamento 2020/2092). Por ello, resulta sorprendente que un concepto fundamental, como el de Estado de Derecho, esté recogido en textos sin valor vinculante, como las Comunicaciones de la Comisión, y en un Reglamento de aplicación sectorial sobre las condiciones de aplicación del presupuesto de la UE<sup>20</sup>. Sin duda, esta circunstancia responde tanto a las dificultades de alcanzar un consenso político sobre el Estado de Derecho, como a los problemas de establecer, desde el DUE, un concepto jurídico de Estado de Derecho de alcance general y con exigencias para los Estados miembros<sup>21</sup>.

Asimismo, el Reglamento 2020/2092 detalla unos comportamientos estatales que se pueden considerar como indicios de vulneración del Estado de Derecho por los Estados miembros: poner en peligro la independencia judicial; no impedir, corregir o sancionar decisiones arbitrarias o ilícitas por parte de las autoridades públicas; y limitar la disponibilidad y eficacia de las vías de recurso judicial (art. 3 del Reglamento 2020/2092). Parece incuestionable que el legislador europeo está pensando en los problemas del Estado de Derecho en Polonia y Hungría, ya que es llamativo que después de incluir un concepto tan amplio de Estado de Derecho, los indicios de su posible infracción se centren exclusivamente en determinadas deficiencias en los elementos relacionados con las autoridades gubernativas y judiciales.

### iii) *El Estado de Derecho como valor justiciable*

Una vez establecidos los componentes del Estado de Derecho como valor exigible a los Estados miembros, la consecuencia directa parece ser que las posibles violaciones de los Estados miembros sean objeto de control jurisdiccional por el TJ. Como es conocido, el TJ se ha enfrentado a estas cuestiones en relación con uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho, como es la independencia judicial y la imparcialidad de los jueces.

El punto de inflexión en este ámbito está constituido por la Sentencia del TJ en el Asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, en el que el TJ concluye que la independencia judicial del art. 19.2 TUE se impone tanto a los jueces de la Unión como a los órganos jurisdiccionales nacionales. Se trataba de un procedimiento prejudicial en el que el *órgano judicial de reenvío*, el

---

<sup>20</sup> Al menos este es el fundamento jurídico utilizado para la aprobación del Reglamento, que se basa en las competencias de la UE para adoptar “las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto [...]” [art. 322.1.a) TFUE].

<sup>21</sup> El resultado de las actuaciones de la UE en este ámbito es una “categoría jurídica abierta, flexible, versátil pero claro está, también a cambio: confusa, compleja y desnaturalizada” (Liñán Nogueiras, 2018).

*Supremo Tribunal Administrativo de Portugal*, preguntaba al TJ si el principio de independencia judicial se oponía a las medidas de reducción salarial aplicadas a los magistrados portugueses en el marco de los ajustes realizados por el Gobierno portugués como respuesta a la crisis económica. El TJ llega a la conclusión de que las medidas adoptadas por las autoridades portuguesas no vulneran el principio de independencia judicial, ya que se adoptan en un contexto general de medidas de reducción salarial en la función pública y están vinculadas a exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo y al programa de asistencia financiera de la UE (apdos. 46-49).

Sin embargo, a diferencia de asuntos similares relacionados con los programas de ajuste económico mencionados anteriormente, el TJ decide declarar admisible el asunto, con el objetivo de establecer un vínculo indisoluble entre la independencia judicial (art. 19.2 TUE) y el Estado de Derecho del art. 2 TUE. Sin duda, parece que las situaciones de Polonia y Hungría y la ausencia de respuestas en el marco del procedimiento del art. 7 TUE, llevaron al TJ a pronunciarse directamente sobre la independencia judicial, sobrepasando los límites de los elementos fácticos y jurídicos planteados en la cuestión prejudicial (Bonelli y Claes, 2018).

Los razonamientos del TJ se estructuran sobre la base de que los órganos judiciales de los Estados miembros, comparten con el TJ, la función esencial del control jurisdiccional del DUE y que el desarrollo de esta función jurisdiccional debe realizarse de conformidad con el principio de tutela judicial efectiva (apdos. 32-34). El TJ considera que, como elemento inherente a la tutela judicial efectiva, es fundamental preservar la independencia de los órganos jurisdiccionales, ya que la garantía de la independencia es consustancial a la misión de juzgar (apdos. 35-37)<sup>22</sup>. Por ello, el TJ concluye que la independencia judicial

“no solo se impone, en el ámbito de la Unión, en lo que respecta a los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y a los jueces del Tribunal General, tal como prevé el artículo 19 TUE, apartado 2, párrafo tercero, sino que también obliga, en el ámbito de los Estados miembros, en lo que respecta a los jueces y tribunales nacionales” (apdo. 42).

La jurisprudencia del TJ en el Asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* permite al TJ pronunciarse sobre la independencia de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, ya que se trata de una obligación

---

<sup>22</sup> Para el TJ, la independencia judicial “supone, entre otras cosas, que el órgano en cuestión ejerza sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones” (apdo. 44). Esta definición de la independencia judicial es congruente con pronunciamientos anteriores del TJ (*Graham J. Wilson v. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, 2006; *Ramón Margarit Panicello v. Pilar Hernández Martínez*, 2017).

impuesta por el párrafo tercero del art. 19.2 TUE en relación con el art. 2 TUE. En la medida en que la independencia judicial es una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico de la UE, incluso aunque los órganos judiciales no apliquen en el caso concreto DUE, la jurisprudencia en el *Asunto Associação Sindical dos Juízes Portugueses* constituye el fundamento de los pronunciamientos del TJ sobre las reformas judiciales en Polonia (Campos Sánchez-Bordona, 2020).

La relevancia de la jurisprudencia en el Asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* se evidencia si se compara la jurisprudencia del TJ sobre las reformas judiciales en Polonia, con pronunciamientos anteriores del Tribunal en las ocasiones en que se ha enfrentado a problemas similares. A estos efectos resulta especialmente ilustrativa la Sentencia del TJ en el *Asunto C-286/12, Comisión c. Hungría*, en el que el TJ enjuicia la compatibilidad con el DUE de una reforma legislativa en Hungría que modificaba la edad límite para la jubilación obligatoria exclusivamente de jueces, fiscales y notarios, reduciendo la edad de jubilación de setenta a sesenta y dos años. La reforma sobre la edad de jubilación de jueces, fiscales y notarios estaba acompañada por una reforma constitucional que modificaba el procedimiento de nombramiento de jueces, aumentando el control del poder ejecutivo sobre el nombramiento de los nuevos jueces y fiscales. Este recurso de incumplimiento contra Hungría no se fundamenta en la independencia e inamovilidad de los jueces, sino que tanto la Comisión, en el recurso de incumplimiento, como el TJ, en su sentencia, recurren a la existencia de una discriminación por razón de la edad y la consecuente vulneración de la *Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación* (Directiva 2000/78/CE). El TJ consideró que la reforma judicial húngara supone una diferencia de trato por motivos de edad que carece de proporcionalidad con los objetivos perseguidos y, por tanto, contraría a las obligaciones de la *Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación* (Belavusau, 2013; Vincze, 2013). A diferencia de lo que ha sucedido posteriormente con el caso de Polonia, el TJ recurre a la vulneración de la discriminación por razón de la edad, prevista en el Derecho derivado, para enjuiciar la reforma judicial de Hungría, pero sin hacer referencias expresas al Estado de Derecho ni a la independencia judicial<sup>23</sup>.

En definitiva, a partir de la Sentencia en el Asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, con fundamento en el párrafo tercero del art. 19.2 TUE,

---

<sup>23</sup> A pesar de que el TJ declara el incumplimiento del DUE, el gobierno de Hungría desarrolla una reforma legislativa con la finalidad de evitar que la mayoría de los jueces se reincorporen en sus cargos anteriores. En concreto, el Gobierno de Hungría modifica la ley de pensiones para que ningún juez que regresara al tribunal pudiera seguir recibiendo una pensión, como lo hacían anteriormente los jueces cuando trabajaban más allá de la edad general de jubilación. Por tanto, a pesar del resultado del recurso por incumplimiento, el Gobierno de Hungría había sido capaz de realizar una reestructuración del poder judicial en Hungría (Halmai, 2017; Szente, 2017).

el TJ se pronuncia de una manera clara sobre la *justiciabilidad* del Estado de Derecho (Martín y Pérez de Nanclares, 2019; Steible, 2021); o al menos, de un elemento esencial del Estado de Derecho, como es la independencia judicial. Como se expondrá en el sub-epígrafe 1.3, a propósito de las reformas judiciales en Polonia, el TJ, a través de recursos por incumplimiento y cuestiones prejudiciales, actúa como principal garante de la independencia judicial, en la medida en que se trata de un aspecto estructural del Estado de Derecho. Sin embargo, existen dudas sobre si será posible un control jurisdiccional sobre otros elementos del Estado de Derecho, ya que en otros ámbitos los Estados miembros “podrían sustraer con mayor facilidad su actuación al escrutinio directo del Tribunal de Justicia por falta de conexión con la aplicación del Derecho de la Unión” (González Alonso, 2021). Aunque hay elementos sobre los que existe una amplia jurisprudencia del TJ, como puede ser el principio de seguridad jurídica (*Stichting ROM-projecten c. Staatssecretaris van Economische Zaken*, 2007; *Somvao v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2014) y la interdicción de arbitrariedad en los poderes públicos (*Global Starnet Ltd v. Ministero dell’Economia e delle Finanze y Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*, 2017; *Berlington Hungary y otros v. Magyar Állam*, 2015), se plantean mayores dudas sobre como el TJ puede asegurar jurisprudencialmente la existencia de un proceso legislativo transparente, democrático y pluralista.

## 1.2. La ineficacia de los mecanismos de control político

En la actualidad, la UE dispone de un *procedimiento preventivo* (art. 7.1 TUE) y un *procedimiento sancionador* (art. 7.2-art.7.4 TUE) que pueden ser activados contra aquellos Estados que pongan en peligro los valores fundamentales de la UE (Ripoll Carulla, 2018). Ambos son procedimientos excepcionales, complejos en sus trámites, con un protagonismo de las instituciones intergubernamentales (Consejo y Consejo Europeo), requieren mayorías reforzadas o unanimidad y en los que la intervención del TJ se limita a garantizar los aspectos procedimentales (García Ortiz, 2020). Además, ambos procedimientos tienen un carácter horizontal y general, esto es, no se limitan al ámbito de aplicación del DUE, sino que su activación también puede producirse en los supuestos de vulneración de los valores de la UE en alguno de los ámbitos reservados a “la acción autónoma de los Estados miembros” (Comisión Europea, 2003).

A través de la Comunicación *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, de 2014, la Comisión diseña un nuevo mecanismo, sin base jurídica en los Tratados, aunque sin contravenirlos, que tiene como finalidad evitar la activación del procedimiento preventivo y del procedimiento sancionador (“*mecanismo pre-artículo 7*” o “*mecanismo pre-preventivo*”). Este nuevo mecanismo se activa en aquellas situaciones en que las autoridades de un Estado miembro adopten medidas o toleren situaciones que puedan

afectar “*sistemática y negativamente* a la integridad, la estabilidad o el buen funcionamiento de las instituciones y los mecanismos de salvaguardia establecidos a nivel nacional para garantizar el Estado de Derecho” (cursiva propia). El procedimiento se articula sobre tres fases: evaluación de la comisión y diálogo con el Estado miembro afectado; recomendación sobre el Estado de Derecho dirigida al Estado miembro en cuestión, con identificación de los problemas sobre el Estado de Derecho y, si procede, de los medios y medidas para resolver la situación; y seguimiento de la recomendación de la Comisión (Closa, 2018; Ripoll Carulla, 2018). Si durante esta fase de seguimiento, la Comisión considera que el Estado no ha cumplido con la recomendación en el plazo indicado, “sopesará la posibilidad de activar uno de los mecanismos establecidos en el art. 7 del TUE”. En definitiva, el mecanismo pre art. 7 es un procedimiento de naturaleza política, “que permite adelantar la verdadera alerta de situaciones contempladas por el art. 7 TUE y entablar conversaciones sobre la situación” (Mangas Martín, 2018).

Este *procedimiento pre art. 7* se ha activado, por primera y única vez, a Polonia. En el marco de este procedimiento, la Comisión ha formulado hasta cuatro recomendaciones a Polonia por poner en peligro la independencia del Tribunal Constitucional y del poder judicial<sup>24</sup>. A juicio de la Comisión Europea, las tres primeras Recomendaciones fueron absolutamente desatendidas por el Gobierno de Polonia<sup>25</sup>, por lo que en la última de estas Recomendaciones (2018/103), la Comisión hace constar que emite la propuesta motivada, necesaria para iniciar el procedimiento preventivo del art. 7.1 TUE. Después de un excesivo período de tiempo de más de tres años (Pech y Wachowiec, 2019), ninguna de las Recomendaciones de la Comisión Europea cumplió con sus objetivos, ya que el *procedimiento pre art. 7* es insuficiente para aquellos casos en que la infracción sistémica del Estado de Derecho ya se ha consumado, como era el caso de Polonia (Mangas Martín, 2018).

El *procedimiento preventivo* (art. 7.1 TUE) está destinado a constatar la existencia de un *riesgo claro de violación grave* por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2 TUE. Este procedimiento preventivo tiene que ser activado (mediante propuesta motivada) de un tercio de los

---

<sup>24</sup> Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio, *relativa al Estado de Derecho en Polonia*, DOUE L 217, de 12 agosto de 2016); Recomendación (UE) de la Comisión de 21 de diciembre de 2016 *sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374*, DOUE L 22, de 17 de enero de 2017); Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio, *por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146*, DOUE L 228, de 2 de septiembre de 2017); Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, *por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520*, DOUE L 17 de 23 de enero de 2018.

<sup>25</sup> *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, Nota de Prensa, 20 de diciembre de 2017. (Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_5367](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367)).

Estados miembros, el Parlamento Europeo o la Comisión. El Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo<sup>26</sup> y por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, es la Institución que debe constatar la existencia de un *riesgo claro* de violación de los valores del art. 2 TUE. De este modo, los resultados de este procedimiento preventivo consisten en constatar o no la existencia de ese riesgo claro de violación grave de los valores del art. 2 TUE y, en caso afirmativo, formular *recomendaciones* al Estado afectado. En el supuesto de que el Consejo llegue a la conclusión de que existe el riesgo claro de violación de los valores, debe comprobar de manera periódica si siguen siendo válidos los motivos que llevaron a tal constatación. Por tanto, se trata de un procedimiento que no concluye con actos jurídicos vinculantes ni con la imposición de sanciones, que está destinado a tener un impacto político sobre el Estado afectado y a evitar que se llegue a una situación de violación grave de los valores fundamentales del art. 2 TUE (Peers, 2019).

El procedimiento preventivo del art. 7.1 TUE se ha activado en dos ocasiones, a través de iniciativas diferentes, contra Polonia y contra Hungría. En el caso de Polonia, tras la usencia de resultados del mecanismo pre-artículo 7, el procedimiento preventivo se activa con la iniciativa de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2017), debido a las reformas legislativas de Polonia que afectan gravemente a la independencia del Tribunal Supremo y de los tribunales ordinarios<sup>27</sup>.

En el caso de Hungría, el procedimiento preventivo comienza a iniciativa del Parlamento Europeo, debido a actuaciones del Gobierno de Hungría que afectan a los valores del art. 2 TUE en los siguientes ámbitos (Parlamento Europeo, 2019a): el funcionamiento de los sistemas constitucional y electoral; la independencia del poder judicial y de otras instituciones; los derechos de los jueces; la corrupción y los conflictos de interés; la protección de datos y de la intimidad; la libertad de expresión; la libertad de cátedra; la libertad de religión; la libertad de asociación; el derecho a la igualdad de trato; los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, y la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías; los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados; y los derechos económicos y sociales<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> El PE debe pronunciarse por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los miembros que lo componen (art. 354 TFUE). Esta es la misma mayoría que se exige para iniciar el procedimiento preventivo a instancias del Parlamento Europeo.

<sup>27</sup> A lo largo de 2017, el gobierno de Polonia realiza una reforma general del poder judicial que compromete gravemente su independencia. Con carácter general, esta reforma se produce a través de leyes: la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y Ley del Tribunal Supremo. Los elementos esenciales de cada reforma son explicados en el epígrafe 1.3 a propósito de los recursos de incumplimiento presentados por la Comisión Europea contra estas reformas legislativas.

<sup>28</sup> Hungría, incluso, presentó un recurso de anulación contra la Resolución del Parlamento Europeo, al considerar que el recuento de los votos en el Parlamento no

Sin embargo, ninguno de los dos procedimientos preventivos ha conseguido concluir con la formulación de recomendaciones a Polonia y Hungría, sino que han permaneciendo a nivel de improductivas audiencias con los Estados afectados. En el caso de Polonia, se han celebrado tres audiencias (entre junio y diciembre de 2018) y en el caso de Hungría otras dos audiencias (septiembre y diciembre de 2019), trascendiendo poca información al respecto<sup>29</sup> y con una ausencia total de resultados. Incluso, el Parlamento Europeo ha aprobado, sin conseguir resultados concretos, dos resoluciones (enero y septiembre de 2020) instando al Consejo a retomar con celeridad los procedimientos preventivos del art. 7.1 TUE (Parlamento Europeo, 2020a; Parlamento Europeo, 2020b). En la segunda de estas Resoluciones, el Parlamento Europeo manifiesta rotundamente que “la situación del Estado de Derecho en Polonia no solo no se ha solucionado, sino que se ha deteriorado gravemente desde la activación del procedimiento contemplado en el art. 7, apartado 1, del TUE”. De esta forma, este *impasse político* en el Consejo, se ha traducido en una cierta resistencia burocrática frente a la Comisión y al Parlamento en todo lo relacionado con el respeto de este valor de la Unión (Cortés Martín, 2020; Martín Rodríguez, 2021).

El procedimiento sancionador (art. 7.2-art. 7.4 TUE) está previsto para aquellos supuestos de *violación de carácter grave y persistente* de los valores el art. 2 TUE por algún Estado miembro. Este procedimiento sancionador puede ser activado por la Comisión Europea o por un tercio de los Estados miembros, previa aprobación del Parlamento Europeo<sup>30</sup>. En esta ocasión,

---

había sido adecuado; siendo este recurso desestimado por el TJ (*Hungría v. Parlamento Europeo*, 2021).

<sup>29</sup> En el caso de Hungría sobresale la escasa participación del Parlamento Europeo en las audiencias con el Estado afectado, ya que fue la Institución impulsora del procedimiento preventivo del art. 7.1 TUE. *Standard modalities for hearings referred to in Article 7(1) TEU*, Bruselas, 9 de julio de 2019 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10641-2019-REV-2/en/pdf>). Esta situación ha sido denunciada en Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, manifestando “su profunda preocupación por el hecho de que las modalidades formalizadas para las audiencias a las que se refiere el art. 7, apartado 1, del TUE no garanticen el mismo trato al Parlamento que el dispensado a la Comisión y a un tercio de los Estados miembros a efectos de la presentación de la propuesta motivada; recuerda que el art. 7, apartado 1, del TUE establece los mismos derechos y la misma posición procesal a un tercio de los Estados miembros, al Parlamento y a la Comisión en lo que respecta a la activación del procedimiento” (Parlamento Europeo, 2020a). Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, *sobre las audiencias en curso en virtud del art. 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría*, P9\_TA(2020)0014, *DOUE* C 270, de 7 de julio de 2021.

<sup>30</sup> El PE debe pronunciarse por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los miembros que lo componen (art. 354 TFUE).

es el Consejo Europeo, por unanimidad<sup>31</sup> y previa audiencia del Estado interesado, quien es competente para determinar la existencia de una violación de carácter grave y persistente. Una vez constatada la violación grave y persistente, el Consejo, podrá decidir, por mayoría cualificada<sup>32</sup>, la suspensión de determinados derechos del Estado, citándose expresamente, pero no de forma excluyente, el derecho de voto en el Consejo<sup>33</sup>. Hasta la fecha, no se ha recurrido a este procedimiento sancionador y no parece previsible su activación. El carácter indeterminado de los conceptos grave y persistente y, en especial, la exigencia de la unanimidad de los jefes de Estado o de Gobierno de los restantes Estados miembros dificultan de manera extraordinaria la activación de este procedimiento sancionador. En el momento de configurar el procedimiento sancionador, se consideraba que las situaciones de posibles violaciones de los valores del art. 2 TUE serían una situación excepcional. Al existir varios Estados que pueden ser afectados por estos procedimientos se han protegido entre sí, dificultando el desarrollo del procedimiento preventivo e impidiendo la activación del procedimiento sancionador (Mangas Martín, 2020).

En definitiva, los procedimientos del art. 7 establecen una gradación en la posible respuesta de la UE ante las situaciones en las que actuaciones de los Estados miembros comprometan los valores de la UE, según estas actuaciones impliquen una situación de riesgo de violación grave (art. 7.1 TUE) o ya una situación de violación clara y persistente (art. 7.2 TUE). Sin embargo, ninguno de los procedimientos (el procedimiento sancionatorio ni si quiera se ha activado ante su asegurado fracaso) han conseguido ofrecer soluciones adecuadas frente a comportamientos estatales contrarios a los valores del art. 2 TUE. En ambos casos, las mayorías exigidas para que el procedimiento concluya con resultados concretos son demasiado exigentes: cuatro quintos del Consejo en caso de amenaza y unanimidad del Consejo Europeo en el de violación grave y persistente. Esta circunstancia evidencia una deficiencia normativa en los procedimientos del art. 7 TUE, que debería ser corregida en futuras reformas de los Tratados, pero que, actualmente, parece imposible debido a la necesaria unanimidad para la revisión de los Tratados (Mangas Martín, 2020).

---

<sup>31</sup> En la votación en el Consejo Europeo no participa el representante del Estado al que se aplica este procedimiento sancionador.

<sup>32</sup> En este supuesto, se exige una mayoría cualificada en el Consejo, formada por el 72 por 100 de los miembros del Consejo participantes (19 de los 26 Estados), que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de los 26 Estados que participan en la votación (art. 238.3 TFUE).

<sup>33</sup> Las obligaciones para el Estado que es objeto de las sanciones decididas por el Consejo, continúan siendo vinculantes para ese Estado (art. 7.3 TUE *in fine*).

### 1.3. El protagonismo del Tribunal de Justicia: sus actuaciones en defensa de la independencia judicial como elemento esencial del Estado de Derecho

Como se ha señalado anteriormente, desde la jurisprudencia del TJ en el Asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, se han sucedido una serie de pronunciamientos del TJ en los que se aborda directamente la posible vulneración del Estado de Derecho, particularmente uno de sus elementos esenciales y más cuestionados en algunos Estados miembros, como es la independencia judicial. De esta forma, a través de recursos por incumplimiento (arts. 258-260 TFUE) y de cuestiones prejudiciales (art. 267 TFUE), el TJ ha jugado un papel protagonista en la defensa del Estado de Derecho.

Ante las deficiencias detectadas en los mecanismos preventivos y sancionadores del art. 7 TUE y a raíz de la nueva jurisprudencia del TJ sobre la independencia judicial en el Asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, el TJ ha resuelto hasta tres recursos por incumplimiento iniciados por la Comisión Europea contra las reformas judiciales de Polonia.

El primero de los recursos resueltos por el TJ se refiere a la reforma de la *Ley del Tribunal Supremo* (*Comisión Europea v. República de Polonia*, 2019, Asunto C-619/18). Esta reforma legislativa reduce la edad de jubilación de sus jueces de setenta a sesenta y cinco años, incluyendo a los que estaban ejerciendo el cargo a la fecha de su entrada en vigor. Los jueces afectados por la reducción de la edad de jubilación podían solicitar una prórroga de su mandato al Presidente de la República, quien, discrecionalmente, podía otorgar hasta dos prórrogas de tres años cada una. Los nuevos magistrados del Tribunal Supremo serían nombrados directamente por el presidente de la República, por recomendación del Consejo Nacional del Poder Judicial<sup>34</sup>, bajo una nueva composición<sup>35</sup>. A petición de la Comisión Europea, el TJ acuerda la adopción de *medidas provisionales*, que implican la suspensión en la aplicación de las disposiciones impugnadas de la Ley del Tribunal Supremo y que Polonia adopte todas las medidas necesarias para que los jueces afectados por la reforma legislativa puedan continuar ejerciendo sus funciones en el puesto que ocupaban (Auto del TJ, *Comisión Europea c. República de*

---

<sup>34</sup> Esta reforma, además estaba acompañada de La Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, que acuerda el cese prematuro de todos los miembros de este órgano, encargado de garantizar la independencia de los jueces y tribunales. Además, se atribuye la facultad de nombramiento de los nuevos miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial al Sejm (Cámara Baja del Parlamento de Polonia, donde el partido gubernativo Ley y Justicia dispone de mayoría absoluta), a diferencia del método anterior de nombramiento, basado en la elección por parte de los propios jueces.

<sup>35</sup> Las modificaciones afectaron con carácter inmediato a 27 de los 72 jueces del Tribunal Supremo, incluida su Presidenta. El 24 de octubre de 2017, el Tribunal Constitucional polaco declaró inconstitucionales las disposiciones de la Ley del Tribunal Supremo.

Polinia, 2018). Con base en la jurisprudencia del Asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, el TJ entiende que la reforma infringe el principio de tutela judicial efectiva, ya que los Estados miembros deben establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el DUE y la independencia de los órganos judiciales es un elemento imprescindible de esta tutela judicial efectiva (apdos. 47-55). El TJ considera que la reducción de la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo, unida a la discrecionalidad en la prórroga del mandato compromete su independencia, por tanto, son contrarias al art. 19 TUE (apdos 85 y ss.). En este caso, el gobierno de Polonia modificó las leyes nacionales justo después del auto del TJUE sobre las medidas provisionales, permitiendo la reincorporación de 27 jueces (Krzywoń, 2019).

El segundo de los recursos por incumplimiento resuelto por el TJ, que fue el primero de los recursos presentados por la Comisión Europea, se dirige contra la *Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios (Comisión Europea v. República de Polonia, 2019, Asunto 192/18)*. Con carácter general, esta reforma legislativa permitía al ministro de Justicia cesar, durante los seis meses siguientes a su entrada en vigor y sin necesidad de justificación, a los presidentes y vicepresidentes de tribunales ordinarios. Asimismo, mediante esta reforma se redujo la edad de jubilación de sesenta y siete a sesenta y cinco años para los jueces y de sesenta y siete a sesenta años para las juezas, atribuyendo al Ministro de Justicia la facultad de prorrogar los mandatos hasta los setenta años, pero bajo unos criterios indeterminados. En este caso, además de la vulneración del principio a la tutela judicial efectiva por comprometer la independencia judicial (art. 19.2 TUE), la Comisión Europea alega la infracción de la *Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (Directiva 2006/54/CE)*. Por un lado, el TJ declara que la reforma es contraria a esta Directiva, ya que el establecimiento de pensiones de jubilación diferentes para hombres y mujeres supone una vulneración del principio de igualdad en el ámbito laboral (apdos. 58-84). Por otro lado, utilizando argumentos similares a los empleados en la sentencia sobre la Ley del Tribunal Supremo, el TJ considera que la reforma infringe el principio de independencia judicial, ya que las medidas adoptadas por Polonia afectan a la inamovilidad de los jueces, que es un componente esencial de su independencia (apdos. 108 y ss.). La consecuencia de la sentencia del TJUE ha sido exclusivamente la indemnización, por parte del Gobierno de Polonia, para la mayoría de los jueces jubilados, pero no creó la posibilidad de que regresaran a su actividad profesional anterior (Krzywon, 2020).

El tercer recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra Polonia se refiere al régimen disciplinario de los jueces en Polonia, en concreto, al funcionamiento de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo. Entre otros aspectos, el régimen disciplinario establece la posibilidad de calificar el contenido de las resoluciones judiciales de los jueces ordinarios como infracciones disciplinarias; incluidas aquellas resoluciones mediante

las que se presenta una cuestión prejudicial<sup>36</sup>. De nuevo, el TJ adopta medidas provisionales suspendiendo esta Sala Disciplinaria, debido a que no se puede garantizar que los procedimientos disciplinarios contra los jueces sean controlados por un órgano que respete las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva, entre ellas el principio de independencia judicial (Auto del TJ, *Comisión Europea c. República de Polonia*, 2020). En Sentencia de 15 de julio de 2021 (*Comisión Europea v. República de Polonia*, Asunto C-791/19), el TJ condena a Polonia por incumplimiento del DUE, al considerar que se ve comprometida la independencia judicial por diferentes motivos: no garantizar la independencia e imparcialidad de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, permitir que el contenido de las decisiones judiciales se tipifique como falta disciplinaria, no garantizar que los procedimientos disciplinarios contra jueces sean examinados por un tribunal establecido por la ley y no garantizar los derechos de defensa en dichos procedimientos disciplinarios<sup>37</sup>.

Además de los recursos por incumplimiento, el TJ también ha tenido que pronunciarse sobre la independencia judicial a propósito de varias cuestiones prejudiciales (art. 267 TFUE). La situación de Polonia, nuevamente, ha motivado la presentación de cuestiones prejudiciales en las que los órganos judiciales de los Estados miembros cuestionan al TJ sobre la naturaleza y extensión del principio de independencia judicial y cuáles son las posibles consecuencias que pueden derivarse de su violación para la aplicación e interpretación del DUE<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> En los asuntos acumulados *Miasto Łowicz contra Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki y Prokurator Generalny v. VX y otros* (2020), aunque el TJ inadmite la cuestión prejudicial presentado por jueces polacos, el TJ establece: “No cabe admitir disposiciones nacionales de las que se desprenda que los jueces nacionales pueden verse expuestos a procedimientos disciplinarios por haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial [...]”.

<sup>37</sup> A la jurisprudencia del TJ, debe añadirse que en el Asunto *Reczkowicz v. Poland* (2021), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) considera que la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo vulnera el derecho a un proceso equitativo del artículo 6 del Convenio Europeo de Derecho Humanos y Libertades Fundamentales. A juicio del TEDH, la conformación de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo de Polonia no ofrece suficientes garantías de independencia frente a los poderes legislativo o ejecutivo y que no puede ser considerado como un “tribunal establecido por la ley” en el sentido del Convenio Europeo.

A pesar del anuncio de la intención de eliminar la Sala Disciplinaria, el líder del Partido gubernativo (Ley y Justicia) ha señalado que no reconoce la autoridad del TJ y que en septiembre se anunciará un nuevo régimen disciplinario. *Poland says it will dismantle disciplinary chamber for judges*, Reuters, 17 de Agosto de 2021; (disponible en <https://www.reuters.com/world/europe/poland-says-will-dismantle-disciplinary-chamber-judges-2021-08-17/>).

<sup>38</sup> En el caso de Hungría, el Asunto C-564/19, aún no resuelto por el TJ. Sin embargo, las Conclusiones del Abogado General consideran que las cuestiones sobre la independencia judicial no responden a una “necesidad objetiva” para la resolución del litigio principal, por lo que la cuestión prejudicial debería declararse inadmisibile.

Entre otros procedimientos prejudiciales<sup>39</sup>, sobresale la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo (*High Court*) de Irlanda que, poco tiempo después de la resolución del Asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, cuestiona al TJ sobre la posibilidad de no ejecutar una orden de detención europea cuando el Estado demandante pudiera adolecer de carencias sistémicas en el Estado de Derecho. La petición de decisión prejudicial se plantea como consecuencia de la solicitud de entrega efectuada por los tribunales de Polonia de un nacional polaco (por un delito de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas) a los órganos judiciales irlandeses. El Tribunal Supremo de Irlanda cuestiona si las reformas del sistema judicial de Polonia impiden la celebración de un proceso con todas las garantías y, por tanto, afectan a la confianza mutua como fundamento de la Orden europea de detención y entrega (Euroorden) (Decisión Marco del Consejo, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros). En consonancia con jurisprudencia anterior (*Pál Aranyosi y Robert Căldăraru*, 2016)<sup>40</sup>, en el Asunto *LM* (2018), el TJ señala que la no ejecución de una orden de entrega tiene un carácter excepcional (apdos. 37-41) y que solo puede ser acordada por el tribunal de ejecución después de haber realizado un doble análisis. Por un lado, el tribunal de ejecución debe evaluar si las deficiencias sistémicas o generalizadas del poder judicial en el Estado miembro remitente, pueden comprometer la independencia de los órganos jurisdiccionales de dicho Estado. De otro lado, el tribunal requerido debe comprobar si en las circunstancias del caso concreto existen razones serias y fundadas para creer que la persona afectada sufre un riesgo en el derecho a un proceso equitativo (apdos. 59-62). El TJ insiste en la necesidad de realizar la segunda de estas evaluaciones, que solo podría quedar exceptuada si existiera una decisión del Consejo Europeo constatando (conforme al art. 7.2 del TUE) una violación grave y persistente del Estado de Derecho en el Estado emisor (apdo. 72). A pesar de la relevancia de la Sentencia en el desarrollo de la independencia judicial, resulta difícil entender cómo se puede garantizar el derecho a un proceso equitativo en un Estado en el que se ha comprobado que existe una vulneración sistemática de la independencia judicial y los jueces pueden ser sometidos a procedimientos disciplinarios por el contenido de sus resoluciones, incluido la presentación de cuestiones prejudiciales (Burchett, 2020; Cortés Martín, 2020). La principal novedad de la sentencia se encuentra en la relevancia que otorga a la independencia judicial, ya que considera que la confianza mutua que implica la Orden europea de detención y entrega solo puede ser efectiva en un contexto en el que tanto las autoridades judiciales de emisión como las de ejecución actúen conforme al principio

---

<sup>39</sup> Entre los otros procedimientos prejudiciales que abordan la independencia judicial en Polonia: *A. K. v. Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO contra Sąd Najwyższy* (2019); *A. B. y otros v. Krajowa Rada Sądownictwa y otros* (2021).

<sup>40</sup> Sobre las violaciones de los derechos fundamentales como excepción a la ejecución de la Orden europea de detención y entrega, véase Ruiz Yamuza (2020).

de independencia (apdos. 48 y 57) (Campos Sánchez-Bordona, 2020; Martín Rodríguez, 2020a; Sarmiento, 2018).

A pesar de los claros y reiterados pronunciamientos del TJ, la situación de Polonia parece lejos de solucionarse, con nuevas reformas que siguen comprometiendo la independencia judicial. Con fecha 1 de abril de 2021, la Comisión Europea presentó un nuevo recurso de incumplimiento contra la *Ley de Reforma de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, Ley de la Corte Suprema y algunas otras leyes* (Asunto C 204/21). A juicio de la Comisión Europea, esta reforma amplía la noción de falta disciplinaria, implica un control político de las decisiones judiciales e impide a los jueces aplicar el DUE. Nuevamente, tras la petición de la Comisión, el TJ adopta medidas provisionales en las que exige a Polonia dejar sin efecto la reforma hasta el pronunciamiento de la sentencia definitiva sobre el fondo<sup>41</sup>. En esta ocasión, a diferencia de lo sucedido con las medidas provisionales de abril de 2020, la Comisión ha solicitado rápidamente la imposición de una multa diaria destinada a garantizar el cumplimiento de las medidas provisionales<sup>42</sup>.

Indudablemente la jurisprudencia del TJ, a través de recursos por incumplimiento y de cuestiones prejudiciales, constituye un instrumento esencial en la defensa del Estado de Derecho como valor fundamental de la UE. En concreto, el TJ desarrolla una amplia jurisprudencia en defensa de la independencia judicial, no limitándose a las cuestiones formales y analizando aspectos como las apariencias de la independencia, su carácter externo e interno, la imparcialidad y la inamovilidad de los miembros del poder judicial. Así, a través de la jurisprudencia del TJ sobre la independencia judicial, el Estado de Derecho se ha convertido en un principio operacional en la UE (Von Bogdandy *et. al.*, 2018).

Sin embargo, la respuesta judicial a la crisis del Estado de Derecho presenta importantes limitaciones, derivada de la propia naturaleza de los procedimientos ante el TJ. Por un lado, en los recursos por incumplimiento, el TJ solo puede enjuiciar incumplimientos concretos; por otro lado, en las cuestiones prejudiciales el TJ auxilia a los tribunales nacionales en la aplicación e interpretación del DUE, pero no resuelve el litigio principal. Además, a estos factores debe añadirse el extenso *iter procesal* de los recursos por incumplimiento, que prolonga la resolución del procedimiento (Scheppel, Kochenov y Grabowska-Moroz, 2020)<sup>43</sup>. En este ámbito, ha supuesto un gran avance la

---

<sup>41</sup> A la fecha de cierre del presente trabajo no se ha publicado el Auto de medidas provisionales. Puede consultarse la nota de prensa del TJ de 14 de julio de 2021: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-07/cp210127fr.pdf>.

<sup>42</sup> Nota de Prensa de la Comisión Europea de 7 de septiembre de 2021, *Independence of Polish judges: Commission asks European Court of Justice for financial penalties against Poland on the activity of the Disciplinary Chamber*. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_4587](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4587).

<sup>43</sup> Atendiendo a estas circunstancias estos autores proponen el desarrollo de un *recurso por incumplimiento contra infracciones sistémicas* de los valores del art. 2 TUE. En este recurso por infracciones sistémicas, la Comisión identifica que un Estado

adopción de medidas provisionales, como así lo demuestra el Asunto *Independencia del Tribunal Supremo*, en el que el Gobierno de Polonia derogó la *Ley del Tribunal Supremo*, lo cual permitió la reincorporación en sus cargos de 27 jueces del Tribunal Supremo.

En otros asuntos, las resoluciones del TJ no han conseguido los objetivos propuestos, como así sucede con el funcionamiento de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo. Después de haberse producido pronunciamientos contradictorios en el Tribunal Supremo de Polonia, el Tribunal Constitucional sentenció, con fecha 20 de abril de 2020, que el nombramiento y el funcionamiento de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo se ajustaba a la Constitución de Polonia. De este modo, la Sala Disciplinaria continúa ejerciendo sus funciones jurisdiccionales, incumpliendo las resoluciones del TJ en las que se declara la ausencia de independencia de la Sala Disciplinaria y acuerda el cese en la mayoría de sus funciones (Cortés Martín, 2020). Aunque de forma tardía, el 7 de septiembre de 2021, la Comisión solicita la adopción de una multa coercitiva ante el incumplimiento por parte de Polonia de las resoluciones del TJ sobre la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo<sup>44</sup>.

Si todavía fuera posible, el asunto parece agravarse después de las Sentencias del Tribunal Constitucional de Polonia en el *Asunto P 7/20* y en el *Asunto K 3/21*. En el primero de los procedimientos, la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo solicita al Tribunal Constitucional que examine la validez de las medidas provisionales, adoptadas en abril de 2020 por el TJ, en las que se acuerda el cese de la mayoría de las funciones de dicha Sala Disciplinaria. En su sentencia, el Tribunal Constitucional declara que el TJ ha actuado *ultra vires*, debido a que ha acordado medidas provisionales relativas a la estructura organizativa, al funcionamiento de los tribunales polacos y al modo de procedimiento ante dichos tribunales. Según el Tribunal Constitucional polaco, las medidas provisionales del TJ (y por extensión cualquier pronunciamiento del TJ sobre el funcionamiento del poder judicial) son incompatibles con la Constitución polaca, que prevalecerá en caso de conflicto<sup>45</sup>. Siguiendo

---

miembro está incurriendo en una violación sistémica de los valores de la UE y no solo está violando disposiciones concretas del ordenamiento jurídico de la UE. La acción por infracción sistémica tendría como objetivo directo el carácter sistémico de la violación mediante la recopilación en un solo procedimiento de un conjunto de posibles incumplimientos.

<sup>44</sup> Nota de Prensa de la Comisión Europea de 7 de septiembre de 2021, *Independence of Polish judges: Commission asks European Court of Justice for financial penalties against Poland on the activity of the Disciplinary Chamber*. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_4587](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4587).

<sup>45</sup> Tribunal Constitucional de Polonia (Asunto P 7/20), 14 de julio de 2021. Disponible en inglés en <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-kszaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa>.

Como era previsible, el Tribunal Constitucional de Polonia, utiliza en sus argumentos la Sentencia de 5 del Tribunal Constitucional alemán de 5 mayo de 2020 (2

esta doctrina del Tribunal Constitucional, el presidente del Tribunal Supremo afirma que no cumplirá con la Sentencia del TJ de 15 de julio de 2021 y que la Sala de Disciplina seguirá ejerciendo sus competencias. Esta jurisprudencia ha determinado la reacción de la Comisión Europea<sup>46</sup>, enviando una carta de emplazamiento a Polonia (párrafo segundo del art. 260 TFUE), en la que se advierte de la posibilidad de un nuevo recurso de incumplimiento debido a la inobservancia sistemática de las resoluciones del TJ que obligan a disolver la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo. En el segundo de estos procedimientos (K 3/21), el Tribunal Constitucional de Polonia ha cuestionado el principio de primacía del DUE, estableciendo la incompatibilidad con la Constitución de Polonia de los arts. 1 y 19 del TUE<sup>47</sup>. Esta sentencia ha profundizado en la crisis entre las autoridades de Polonia y las Instituciones de la UE, de tal forma que la presidente de la Comisión Europea ha afirmado que “la sentencia del Tribunal Constitucional polaco pone en tela de juicio los fundamentos de la UE y constituye un desafío directo a la unidad del

---

BvR 859/15, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915). El Tribunal de Karlsruhe elevó una cuestión prejudicial de validez sobre las decisiones de compras de activos del sector público al amparo del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP). En su respuesta, aunque de forma excesivamente genérica e imprecisa, el TJUE avala la legalidad del PSPP. El TJUE establece que el programa PSPP no excede del mandato del BCE, considerando que el PSPP se encuadra en el ámbito de la política monetaria –que es competencia exclusiva de la Unión respecto de los Estados miembros cuya moneda es el euro–, y respeta el principio de proporcionalidad (Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2018, *Procedimiento incoado por Heinrich Weiss y otros*, EU:C:2018:1000). En una actuación sin precedentes, el Tribunal Constitucional Alemán cuestiona la Sentencia del TJUE por considerarla arbitraria y como una actuación *ultra vires*, estableciendo que no queda vinculado por la decisión del TJUE. [Para un análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán, entre otros, Bar Cerdón, (2020); Corti Varela, (2021); Galetta y Ziller, (2020); Martín Rodríguez, (2020b)].

<sup>46</sup> Nuevamente, la Comisión ha otorgado un plazo a Polonia, hasta el 16 de agosto de 2021, para que informe a la Comisión sobre los medios empleados para la ejecución de medidas provisionales de 14 de julio de 2021 (Asunto C-204/21) y la Sentencia de 15 de julio de 2021 (Asunto C-791/19). Comisión Europea, *Remarks by Vice-President Věra Jourová at the press conference on Rule of Law Report 2021*, Bruselas, 20 de julio de 2021. (Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_21\\_3808](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_21_3808)). En una respuesta algo más que previsible, el 17 de agosto de 2021, el Gobierno polaco señala la supremacía de la Constitución de Polonia sobre los tratados internacionales ratificados por Polonia y recuerda que diversos tribunales constitucionales han sentenciado la primacía de las constituciones nacionales y adoptan una definición estricta del alcance de las competencias de la UE. Asimismo, el Gobierno de Polonia recuerda el compromiso de que la Sala Disciplinaria no inicie nuevos expedientes sancionatorios. *Comunicado sobre la respuesta del Gobierno de Polonia a la Comisión Europea, 17 de agosto de 2021*. Disponible en <https://www.gov.pl/web/premier/komunikat-cir-ws-odpowiedzi-rzadu-do-komisji-europejskiej>.

<sup>47</sup> Sentencia disponible en <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>.

ordenamiento jurídico europeo”<sup>48</sup>. Asimismo, como reacción a la Sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia, el Parlamento Europeo adopta una Resolución (con 502 votos a favor, 153 en contra y 16 abstenciones) en la que se rechaza la sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia, instando a aplicar los instrumentos previstos en el DUE: inicio de procedimiento por incumplimiento ante TJUE, no aprobación del plan de recuperación y resiliencia de Polonia, re-activación del art. 7 TUE y aplicación de la condicionalidad presupuestaria (Parlamento Europeo, 2021b).

## 2. LA COMPLEJA PROPUESTA DE VINCULAR EL ESTADO DE DERECHO Y EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN

Como ha quedado acreditado, el procedimiento preventivo y el procedimiento sancionador del art. 7 TUE presentan importantes limitaciones para reaccionar de una manera eficaz ante las reiteradas actuaciones de Estados miembros que cuestionan el Estado de Derecho (Manko, 2019). Como expresamente, señala la Comunicación de la Comisión Europea, *Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión*, “los difíciles trances por los que ha pasado recientemente el Estado de Derecho en algunos Estados miembros han suscitado inquietud acerca de la capacidad de la Unión para solventar tales situaciones” (Comisión Europea, 2019b). Entre el conjunto de iniciativas destinadas a reforzar los mecanismos de respuesta frente a actuaciones estatales contrarias al Estado de Derecho, ha adquirido una sobresaliente relevancia la propuesta de vincular el presupuesto de la UE y el Estado de Derecho.

La primera propuesta de vincular los fondos europeos con el cumplimiento del Estado de Derecho fue realizada por parte de los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, los Países Bajos, Finlandia y Dinamarca. En marzo de 2013, a través de una Carta dirigida al entonces presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, los remitentes advierten sobre la importancia de proteger los valores fundacionales de la UE y señalan que, como último recurso, debía ser posible la posibilidad de suspender fondos a los Estados incumplidores con los valores de la UE, pero no concretan cuál debía ser el mecanismo utilizado con esta finalidad<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Debate en el Parlamento Europeo, *La crisis del Estado de derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la UE*, Estrasburgo, 19 de octubre de 2021.

<sup>49</sup> Carta de los Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, los Países Bajos, Finlandia y Dinamarca al Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, 6 de marzo de 2013. (Disponible en [https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/\\_brief\\_nederland\\_duitsland/f=vji8oh6slx9o.pdf](https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/_brief_nederland_duitsland/f=vji8oh6slx9o.pdf)). Como expresamente señala la Carta: “*At this critical stage in European history, it is crucially important that the fundamental values enshrined in the European treaties be vigorously protected. The EU must be extremely watchful whenever they are put at risk anywhere within its borders. And it must be able*

De este modo, se sucedieron diversas iniciativas para suspender los fondos europeos a aquellos Estados que incumplan reiteradamente los valores del art. 2 TUE<sup>50</sup>. Estas iniciativas cristalizaron en la controvertida propuesta de la Comisión Europea de *Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros* (Comisión Europea, 2018c). En la Exposición de Motivos, la Comisión Europea insiste en que los valores del art. 2 TUE deben ser respetados en cualquier política de la UE, incluida la gestión de los fondos de la Unión, ya que el respeto del Estado de Derecho es una condición previa esencial para cumplir el principio de buena gestión financiera del art. 317 TFUE (párrafo 4 de la Exposición de Motivos de la propuesta de Reglamento). En el trasfondo de la propuesta de la Comisión se encuentra la posibilidad de limitar el acceso a los fondos europeos a aquellos Estados miembros reincidentes en el incumplimiento del Estado de Derecho, que, además, han sido los principales beneficiarios netos del presupuesto de la UE. En efecto, la iniciativa de la Comisión presenta mayor relevancia si se tiene en cuenta que, en la ejecución del MFP 2014-2020, Polonia ha sido el mayor receptor absoluto de fondos europeos con un total de 86.000 millones de euros y Hungría es el mayor receptor de fondos *per cápita*, con más del 95 por 100 de las inversiones cofinanciadas por la UE (Kelemen y Scheppele, (2018).

Sin embargo, la propuesta de la Comisión presentaba numerosos aspectos controvertidos que se han planteado en el desarrollo del procedimiento legislativo. Como se analiza en el epígrafe 4, estas circunstancias, unidas a la compleja negociación política del MFP 2021-2027 y los fondos de recuperación tras la pandemia, han ocasionado que el resultado final sea un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE con un alcance mucho más limitado que la propuesta inicial de la Comisión.

---

*to react swiftly and effectively to ensure compliance with its most basic principles. We propose addressing this issue as a priority and believe that the Commission has a key role to play here". [...] "A variety of options could then be explored to foster compliance, including introducing a structured political dialogue, bringing the issue to the Council at an early stage, or concluding binding agreements between the Commission and the relevant Member State. As a last resort, the suspension of EU funding should be possible".*

Curiosamente, en 2017, la primera vez que el ex presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, fue cuestionado por esta posibilidad, mostró su rotunda negativa, afirmando que la propuesta *"not because I wouldn't sometimes want to do that. But I believe it won't be helpful to divide the European Union"*, [...]. *"That would be poison for the Continent"*. (Eder, 2017a).

<sup>50</sup> La Comisión Europea recoge en esta idea en sus propuestas para la negociación del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027. La Comisión considera que el respeto de los valores del art. 2 TUE debe garantizarse a través de todas políticas de la Unión, lo que incluye la gestión del presupuesto de la UE. (Comisión Europea, 2018b).

Alemania se ha mostrado como principal impulsor de la idea de introducir una condicionalidad del presupuesto de la UE vinculada al cumplimiento del Estado de Derecho. (Eder, 2017,b).

Entre los principales elementos problemáticos de la propuesta de Reglamento sobre *la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho* se pueden destacar:

i) *La posible existencia de mecanismos en el Derecho derivado que permiten la suspensión de fondos*

Como se acaba de mencionar, el principal objetivo de la propuesta de la Comisión es limitar el acceso a los fondos europeos a los Estados que infrinjan sistemáticamente el Estado de Derecho. Por ello, se ha planteado si esta finalidad podía haberse alcanzado con otros instrumentos ya existentes en el DUE. En primer lugar, el Reglamento 1303/2013 *por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los fondos europeos*, obliga a los Estados miembros a establecer sistemas nacionales de gestión y control, que garanticen que los fondos se aplican de conformidad con el DUE (arts. 72-74 del Reglamento 1303/2013). Además, este Reglamento permite suspender los fondos, total o parcialmente, cuando “existe una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control del programa operativo, que ha puesto en peligro la contribución de la Unión a dicho programa y con respecto a la cual no se han tomado medidas correctivas” [art. 142.1.a) del Reglamento 1303/2013]. A pesar de que en la propuesta de 2018 se vincula Estado de Derecho y buena gestión financiera, se entiende que las violaciones sistémicas del Estado de Derecho no pueden calificarse como deficiencias graves en la gestión y control de los fondos. Según el TJ, el principio de seguridad jurídica exige que las normas jurídicas sean *claras, precisas y de efectos previsibles*, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables o carácter sancionatorio<sup>51</sup>. Al no mencionarse expresamente la violación del Estado de Derecho como causa de suspensión de los fondos europeos, en el ámbito del MFP 2014-2020, no se dispone de la base jurídica suficiente para suspender fondos europeos por vulneraciones del Estado de Derecho (Rangel de Mesquita, 2018).

En segundo lugar, se plantea la posibilidad de acordar la suspensión de fondos en el marco de los recursos por incumplimiento. El art. 260 TFUE permite que el TJ, a propuesta de la Comisión, imponga una suma a tanto alzado o una multa coercitiva a aquellos Estados que incumplan las sentencias del TJ. Este mecanismo permite a la Comisión acudir al TJ en aquellos supuestos que considere que el Estado afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal. En cualquier caso, la medida acordada por el Tribunal tiene que estar destinada a garantizar la aplicación efectiva del DUE. De este modo, nada impide que las medidas acordadas por el TJ puedan consistir en la suspensión o retención de fondos

---

<sup>51</sup> Véase jurisprudencia citada en el primer párrafo de la página 15.

europeos<sup>52</sup>, con la ventaja de que tales medidas serían adoptadas en el marco de un proceso judicial (Scheppele, Kochenov y Grabowska-Moroz, 2020; Viță, 2017).

ii) *Fundamento en el Derecho originario*

La Comisión fundamenta su propuesta legislativa en el art. 322.1.a) TFUE, que permite que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y tras consultar al Tribunal de Cuentas: “Las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas”. Por tanto, la base jurídica utilizada es la competencia que prevén los Tratados Constitutivos para la correcta ejecución del presupuesto de la UE (Martín y Pérez de Nanclares, 2020; von Bogdandy y Lacny, 2020). Se han planteado importantes dudas sobre si este artículo, que otorga competencia en materia de ejecución del presupuesto de la UE, puede ser fundamento suficiente para acordar un mecanismo general de protección del Estado de Derecho (Gallinaro, 2021). Por ello, resulta especialmente criticable que, ante una propuesta de tal relevancia, la Comisión Europea se limite a indicar que “las normas financieras por las que se rige el presupuesto de la Unión en virtud del art. 322 del Tratado de Funcionamiento de la UE no pueden ser adoptadas al nivel de los Estados miembros”.

El fundamento jurídico utilizado por la Comisión Europea permite sortear el problema de atribución competencial, pero obliga a establecer un vínculo suficientemente directo entre la existencia de “deficiencias generalizadas sobre el Estado de Derecho” en un Estado miembro y la protección de los intereses financieros de la Unión. Sin embargo, estas referencias a los intereses financieros de la UE y la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión no ocultan que el verdadero objetivo de la propuesta de la Comisión es la protección del Estado de Derecho. Por ello, en el desarrollo del procedimiento legislativo, el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo puso de manifiesto la posible incompatibilidad de la propuesta de Reglamento con los mecanismos del art. 7 TUE. Así, el Servicio Jurídico del Consejo considera que el art. 7 TUE establece un procedimiento excepcional ante violaciones de los valores del art. 2 TUE y permite a las Instituciones pronunciarse sobre materias que de otro modo quedarían fuera del ámbito de ampliación del

---

<sup>52</sup> Incluso con esta propuesta, defendida por parte de la doctrina, se conseguiría mejorar la efectividad de las sanciones acordadas en el marco de los recursos por incumplimiento. Aunque se ha mejorado su efectividad tras la introducción de las medidas provisionales y de las multas coercitivas, se ha señalado que el mecanismo de las multas en el marco de los recursos por incumplimiento no ha venido constituyendo una herramienta adecuada para el efectivo cumplimiento de las sentencias del TJ (Jack, 2013).

DUE, como puede ser la organización del sistema judicial. El Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo atribuye al art. 7 TUE el carácter de *lex specialis* y un nuevo instrumento de Derecho derivado solo sería compatible con los Tratados Constitutivos si persiguiera diferentes objetivos a los del art. 7 TUE. Según el Servicio Jurídico del Consejo, la propuesta de la Comisión no cumple con estos requisitos, considerando que no se establece un vínculo suficientemente directo entre las “deficiencias generalizadas sobre el Estado de Derecho” y la protección de los intereses financieros de la UE. En definitiva, el Servicio Jurídico del Consejo considera que la propuesta de la Comisión es realmente un instrumento para salvaguardar el Estado de Derecho y no un mecanismo para proteger el presupuesto de la UE y la buena gestión financiera, que es lo que permite el art. 322 TFUE<sup>53</sup>.

iii) *El concepto de deficiencia generalizada*

Como se acaba de mencionar, la Propuesta de la Comisión contemplaba como presupuesto para activar el mecanismo de condicionalidad, la existencia de una “deficiencia generalizada del Estado de Derecho en un Estado miembro” (art. 3 de la Propuesta de Reglamento). Se entiende que una “deficiencia generalizada” es aquella “práctica u omisión extendida o recurrente, o medida adoptada por las autoridades públicas que afecte al Estado de Derecho” [art. 2.b) de la propuesta de Reglamento]. Con el objetivo de concretar este concepto excesivamente genérico, la propuesta de Reglamento establece una lista indicativa y no cerrada de actuaciones estatales que pueden implicar “una deficiencia generalizada” y con ello la activación del mecanismo de condicionalidad (art. 3.1 de la propuesta de Reglamento). Esto es, en la propuesta de Reglamento la noción de “deficiencia generalizada” se formula de una manera excesivamente amplia, por tanto, resulta incompatible con el principio de seguridad jurídica (Pérez Bernárdez, 2019).

Según el TJ, el principio de seguridad jurídica exige que una normativa permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que se les impone<sup>54</sup>. De este modo, el concepto de “deficiencia generalizada” no supera el examen exigido por el TJ para considerar que la propuesta de Reglamento respeta el principio de seguridad jurídica. En efecto, el Tribunal de Cuentas, en su Dictamen preceptivo sobre la propuesta de Reglamento, recomienda que “los órganos legislativos establezcan criterios claros y específicos para definir lo que constituye una deficiencia generalizada del Estado de Derecho que suponga un riesgo para la buena gestión financiera, y para

---

<sup>53</sup> *Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 25 de octubre de 2018*, doc. n.º. 13593/18.

<sup>54</sup> *Vid.* jurisprudencia citada en el primer párrafo de la página 15.

definir el alcance de las medidas, tanto en la propuesta de Reglamento como en sus posibles normas de desarrollo”<sup>55</sup>.

iv) *El sistema de votación por mayoría cualificada inversa*

Según la Propuesta de Reglamento, la existencia de una “deficiencia generalizada” del Estado de Derecho en un Estado miembro se realiza a través de un procedimiento en el que la Comisión tiene atribuidas amplias facultades de apreciación (art. 5 de la propuesta de Reglamento). En ejercicio de sus funciones de supervisar el cumplimiento del DUE, se propone que la Comisión realice una investigación destinada a comprobar si concurren las circunstancias para la existencia de una “deficiencia generalizada”. Durante el desarrollo de este procedimiento, del que se deberá informar al Estado afectado, la Comisión podrá tener en cuenta toda la información pertinente, incluidas las resoluciones del TJ, los informes del Tribunal de Cuentas y las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones internacionales pertinentes. Tal y como señala el Tribunal de Cuentas, la propuesta de Reglamento no establece criterios precisos para la toma de decisiones importantes tales como el inicio del procedimiento o la elección y el alcance de las medidas, lo que no garantiza una aplicación coherente de las disposiciones.

En aquellos supuestos en que la Comisión considere probada la existencia de una “deficiencia generalizada” del Estado de Derecho, presentará al Consejo una propuesta de medida de ejecución, en la que se especifiquen las medidas apropiadas. Estas medidas apropiadas pueden ser la suspensión, reducción o restricción, total o parcial, del acceso de un Estado miembro a la financiación de la UE (art. 4 de la Propuesta de Reglamento). Aplicando un sistema de adopción de decisiones no previsto en los Tratados Constitutivos<sup>56</sup>, se contempla que la decisión propuesta por la Comisión se considerará adoptada, salvo que el Consejo por mayoría cualificada, en el plazo de un mes, rechace la propuesta de la Comisión (art. 5.7 de la propuesta de Reglamento). De este modo, se introduce un sistema conocido como *mayoría cualificada inversa*, que aumenta sustancialmente los poderes de la Comisión, ya que para modificar o rechazar su propuesta se requiere mayoría cualificada en el Consejo y en caso contrario la propuesta de la Comisión queda aprobada (Pérez Bernárdez, 2019).

La mayoría cualificada inversa solo está prevista en el Derecho derivado para la adopción de decisiones en diversas fases de los mecanismos de coordinación y supervisión de la política presupuestaria de los Estados miem-

---

<sup>55</sup> Dictamen n° 1/2018 del Tribunal de Cuentas *sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de mayo, sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros*, DOUE C 291, de 17 de agosto de 2018.

<sup>56</sup> Los sistemas de adopción de decisiones en el Consejo están regulados en el art. 238 TFUE.

bros. Tras las reformas introducidas como reacción a la crisis financiera y económica de 2007, se ha reforzado la gobernanza económica en la UE, en especial para los Estados de la Eurozona, intensificando los procedimientos de control y supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros. En el marco de estos procedimientos, se prevé el sistema de mayoría cualificada inversa en diferentes fases: la adopción de sanciones en la vertiente preventiva (art. 4.3 del Reglamento 1173/2011) y correctora (art. 7 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria) del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; y en la dimensión preventiva (art. 10.4 del Reglamento 1176/2011) y correctora (art. 3.3 del Reglamento 1174/2011) del procedimiento por desequilibrios macroeconómicos (Carrera Hernández, 2013; Lastra y Luoís, 2013; López Escudero, 2015). En este supuesto, ningún Estado ha cuestionado ante el TJ la mayoría cualificada inversa como sistema de adopción de decisiones.

Como puede comprobarse, el sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada inversa no está previsto en el Derecho originario, por lo que se ha cuestionado que la decisión por la que se adoptan las medidas correspondientes ante una “deficiencia generalizada” sea adoptada conforme a este sistema de mayoría. Tal y como aparece en la propuesta de Reglamento, el objetivo de este sistema de mayoría es facilitar la adopción de cuantas decisiones sean necesarias para proteger los intereses financieros de la Unión (párrafo 15 de la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento). Se ha señalado que la adopción de las medidas correspondientes tiene un carácter sancionatorio y, por tanto, no se trata de un acto legislativo sino de carácter ejecutivo, por tanto, dentro de las competencias de la Comisión (von Bogdandy y Lacny, 2020). Sin embargo, aunque no aparece expresamente previsto en la propuesta de Reglamento, se entiende que la decisión del Consejo también debe constatar o no la existencia de “deficiencias generalizadas” en el Estado de Derecho en un Estado miembro. Además, resulta cuestionable que una decisión de la magnitud política y económica, como puede ser la retirada o suspensión de fondos, sea adoptada conforme a un procedimiento no regulado en el Derecho originario.

El Parlamento Europeo, rápidamente, se mostró favorable a la propuesta legislativa de la Comisión (Parlamento Europeo, 2018b), proponiendo como principales enmiendas: la introducción de un panel de expertos independientes, con el objetivo de asistir a la Comisión en la evaluación de las deficiencias generalizadas (enmiendas 21 y 45); un reforzamiento de la protección de los destinatarios y beneficiarios finales de los fondos de la UE (enmienda 49); y un procedimiento diferente, reforzando la participación del Parlamento Europeo, que es prácticamente inexistente en la propuesta de la Comisión (enmiendas 58 y 59) (Parlamento Europeo, 2019). Sin embargo, el Consejo no se mostró favorable a la iniciativa de la Comisión, ya que, además de la Opinión del Servicio Jurídico anteriormente mencionada, existían importantes reticencias políticas por parte de algunos Estados miembros (principalmente, Polonia, Hungría y República Checa) en la creación de un mecanismo que

podiera limitar el acceso a los cuantiosos fondos europeos. Como se explica en el epígrafe 4, solo en el contexto de las negociaciones del MFP 2021-2027 y del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (*Next Generation EU*) se consigue alcanzar un acuerdo entre los co-legisladores de la UE, pero con modificaciones sustanciales respecto de la propuesta inicial planteada por la Comisión Europea.

### **3. LA GÉNESIS DEL MECANISMO DE CONDICIONALIDAD: EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA RESPUESTA A LA CRISIS ECONÓMICA DERIVADA DE LA PANDEMIA**

#### **3.1. La configuración de mecanismos de asistencia financiera para la recuperación económica tras la pandemia**

La crisis sanitaria mundial originada por la enfermedad de la COVID-19, causada por el coronavirus SARS-CoV-2, ha ocasionado una profunda crisis económica en el conjunto de la UE. Aunque de una forma desigual, la crisis económica asociada a la crisis sanitaria está incidiendo negativamente en el desarrollo económico y social de los Estados miembros. Por ello, desde la UE se está impulsado un amplio catálogo medidas de muy diversa índole en los ámbitos sanitarios, económicos y sociales.

Con el objetivo de evitar daños permanentes en la economía derivados de una crisis temporal, se han sucedido un amplio catálogo de respuestas económicas tanto por parte de los Estados como por parte de las Instituciones de la UE. De este modo, las primeras medidas adoptadas desde las Instituciones de la UE se centraron en apoyar las iniciativas estatales. La rigidez y las limitaciones propias del presupuesto de la UE determinan que la capacidad de reacción financiera de la UE ante situaciones imprevistas sea sumamente limitada (Olesti Rayo, 2021). Las autoridades nacionales pusieron en marcha diversas medidas que tenían tres objetivos fundamentales: hacer frente a la emergencia sanitaria, apoyar la provisión de liquidez a la economía, y proteger el empleo y a trabajadores, autónomos y población vulnerable. La reacción inmediata de las Instituciones europeas se centró en apoyar financieramente a los Estados miembros y en establecer un marco jurídico que permitiera el desarrollo de tales medidas estatales<sup>57</sup> (San Basilio Pardo, y Díaz Álvarez de Toledo, 2020).

---

<sup>57</sup> Entre las principales medidas de la UE de apoyo a los Estado miembros pueden destacarse: el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, por sus siglas en inglés); la flexibilización de las normas presupuestarias; el programa temporal de compras de emergencia en caso

La dimensión de la crisis ha determinado la necesidad de establecer un conjunto general de medidas de recuperación económica, que impulsen inversiones públicas y privadas. De este modo, la UE y sus Estados miembros han acordado un conjunto de instrumentos de asistencia financiera, que están destinados específicamente a apoyar la recuperación económica tras la pandemia. Al igual que sucede en la respuesta a la crisis financiera y económica de 2007, en el proceso de aprobación de tales instrumentos, se han establecido importantes diferencias entre los Estados del Norte y los Estados del Sur de la UE. De un lado, se han situado un conjunto de Estados liderados por Alemania, Italia, Francia y España, que impulsaban soluciones *federalizantes* y que incorporaban instrumentos de *mutualización* de deuda. Por otro lado, se encontraban los Estados denominados *frugales* (Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca, con el apoyo de Finlandia), contrarios a las soluciones que implicaban auténticos riesgos compartidos a nivel de la UE y transferencias no reembolsables a favor de los Estados miembros (Gros, 2020; Ruthardt, 2020).

De este modo, en la *Declaración Conjunta de los Miembros del Consejo Europeo del 26 de marzo de 2020* 58, se impulsaba una estrategia coordinada para salir de la crisis, así como un plan de recuperación integral y un nivel de inversiones sin precedentes. Esta Hoja de Ruta fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de 23 de abril de 2020 y determina cuatro ámbitos clave de actuación: el mercado único, los esfuerzos de inversión a gran escala, la acción global de la UE y la mejora de la gobernanza. En este mismo Consejo Europeo, *los Estados miembros convinieron en trabajar en la creación de un fondo de recuperación*, solicitando a la Comisión Europea la presentación de una propuesta 59.

Como tantas veces ha sucedido en el proyecto de integración europeo, el 18 de mayo de 2020, Francia y Alemania coordinaron su postura y se adelantaron a la Comisión Europea, realizando una propuesta de fondo de recuperación<sup>60</sup>. En la propuesta franco-alemana se contempla que la UE pueda financiarse mediante la emisión de deuda conjunta en los mercados de capitales. Sin embargo, la principal novedad se encontraba en la posibilidad de que el fondo de recuperación realizara transferencias no reembolsables a favor de los Estados miembros. A diferencia de los mecanismos de asisten-

---

de pandemia del Banco Central Europeo; y el instrumento de apoyo a crisis pandémicas del Mecanismo Europeo de Estabilidad. [Para un análisis detallado sobre el conjunto de reformas económicas en respuesta a la crisis sanitaria Elviro Aranda (2021)].

<sup>58</sup> Disponible en [https://www.consilium.europa.eu/media/43407/20200421-a-road-map-for-recovery\\_es.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/43407/20200421-a-road-map-for-recovery_es.pdf).

<sup>59</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, 23 de abril de 2020. (Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/04/23/>).

<sup>60</sup> La propuesta franco-alemana sobre un fondo de recuperación puede consultarse en <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1753772/414a4b5-a1ca91d4f7146eeb2b39ee72b/2020-05-18-deutsch-franzoesischer-erklaerung-eng-data.pdf?download=1>.

cia financiera adoptados como respuesta a la crisis financiera y económica de 2007 y de los mecanismos de reacción inmediata referidos anteriormente (SURE, préstamos precautorios del MEDE y *programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia* del BCE) los Estados no deberían reintegrar los fondos europeos (Kölling, 2020). Así lo demuestra el rechazo inicial de los Estados frugales a este elemento de la propuesta franco-alemana, ya que rechazaban que los fondos fueran distribuidos entre los Estados miembros a través de transferencias no reembolsables<sup>61</sup>. Finalmente, la propuesta de la Comisión Europea, de fecha 27 de mayo, propone un Instrumento de Recuperación y en ella que se recogen los elementos esenciales de la propuesta franco-alemana, esto es, endeudamiento comunitario y posibilidad de subvenciones a favor de los Estados miembros (Comisión Europea, 2020b).

Tras un Consejo Europeo con una duración total de cinco días, en el que se reflejaron importantes tensiones entre los Estados del Sur y los Estados del Norte de la Unión (Leitao, 2020), se alcanzó un acuerdo político sobre el *Instrumento de Recuperación de la Unión Europea* (conocido como *Next Generation EU*)<sup>62</sup>. En este acuerdo se mantiene la dotación del Instrumento de Recuperación, con un total de 750.000 millones de euros, pero se reestructuraron las partidas, disminuyendo las transferencias no reembolsables hasta los 390.000 millones de euros y aumentando los préstamos hasta los 360.000 millones de euros.

### 3.2. El Instrumento de Recuperación Europea (*Next Generation EU*). Características fundamentales

En diversas ocasiones, principalmente tras la crisis financiera de 2007, se han sucedido diversas iniciativas encaminadas a dotar a la UE (en especial a la Eurozona) de una capacidad fiscal propia, con posibilidad de movilizar inversiones en períodos de crisis extraordinarias (Pérez Bernabeu, 2016). Ninguno de los instrumentos financieros existentes en la Unión cumple con este objetivo, ya que el presupuesto de la UE no se encuentra diseñado con funciones de estabilización y el MEDE es un instrumento de última instancia destinado a salvaguardar la estabilidad financiera del conjunto de la Eurozona (Hernández de Cos, 2019). Como se ha mencionado anteriormente, la con-

---

<sup>61</sup> La posición de Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca queda recogida en el documento, *Non paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*; (disponible en <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/05/Frugal-Four-Non-Paper.pdf>). Resulta especialmente significativa la respuesta del Canciller austriaco ante la propuesta franco alemana, al declarar “seguiremos dando muestras de solidaridad y apoyo a los países más afectados por la crisis del coronavirus, pero esto debe hacerse bajo la forma de préstamos y no de subvenciones”.

<sup>62</sup> Conclusiones de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) Bruselas, 21 de julio de 2020. (Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>).

formación del presupuesto de la UE y las limitaciones del Derecho originario en materia de política económica y monetaria<sup>63</sup> impiden que la UE disponga de la capacidad financiera para reaccionar ante crisis imprevistas.

En desarrollo de los acuerdos políticos del Consejo Europeo de julio de 2020, mediante el Reglamento 2020/2094 del Consejo, se adopta el acto normativo por el que se establece el *Instrumento de Recuperación de la Unión Europea*, como un mecanismo de asistencia financiera, propio de la UE y con un carácter temporal. De este modo, el fundamento jurídico para la adopción del Reglamento es el art. 122.2 TFUE, que, según el TJ, permite la creación de mecanismos de asistencia financiera de carácter temporal, como es el presente Instrumento<sup>64</sup>.

De este modo, la adopción del Instrumento de Recuperación supone un incremento del presupuesto de la UE que no tiene precedentes. No obstante, a diferencia del marco financiero plurianual, que se financia parcialmente a través de las aportaciones de los Estados miembros e impuestos comunes, el Instrumento de Recuperación se financia mediante la emisión de deuda en los mercados de capitales por parte de la Comisión Europea. En aquellos supuestos anteriores en que la UE se ha financiado en los mercados de capitales para prestar asistencia financiera a los Estados miembros, siempre se había tratado de programas concretos (programa de apoyo a la balanza de pagos o SURE). Además, los programas previos de asistencia financiera nunca habían implicado la existencia de transferencia no reembolsables a favor de los Estados miembros con cargo al presupuesto de la UE (Carrera Hernández, 2020). A estos efectos, fue necesario acordar la *modificación de la Decisión sobre el sistema de recursos propios de la UE*<sup>65</sup>; facultando a la Comisión a contraer, en nombre de la Unión, empréstitos en los mercados de capitales con el único y exclusivo propósito de financiar medidas para paliar las consecuencias de la crisis de la COVID-19 (art. 5 Decisión 2020/2053)<sup>66</sup> (Gros, 2020; Ruthardt,

---

<sup>63</sup> El art. 123 TFUE establece la *prohibición relativa a la financiación monetaria* y el art. 125 TFUE consagra la *cláusula de no corresponsabilidad financiera*. La regla de *no bail out* de estas reglas, consagrada expresamente en los Tratados, implica que si algunos Estados incurrieran en políticas fiscales excesivamente expansivas ellos y solo ellos serían responsables de sus deudas.

<sup>64</sup> En el *Asunto Pringle* (2012), al enjuiciar la compatibilidad del MEDE con el Derecho originario, el TJ señala que el art. 122.2 TFUE permite a la UE la Unión la competencia de conceder una ayuda financiera puntual a un Estado miembro en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar.

<sup>65</sup> Según el art. 311 TFUE, “el Consejo adopta por unanimidad y previa consulta al PE, una decisión por la que establece las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión. Esta decisión debe ser ratificada por los Estados miembros”.

<sup>66</sup> Además, como otras novedades de la presente Decisión sobre recursos propios, se aumenta el importe total de los recursos propios asignados a la Unión para financiar los créditos de pago del 1,20 por 100 al 1,40 por 100 de la suma de la RNB de todos los Estados miembros y se establece una contribución nacional basada en los residuos de envases plásticos no reciclables. Además, en el Consejo Europeo de julio

2020). Siguiendo el procedimiento del art. 311 TFUE, con fecha 31 de mayo de 2021, el Consejo comunica que todos los Estados miembros, de conformidad con sus requisitos constitucionales, han ratificado la Decisión sobre recursos propios, por lo que esta Decisión entra en vigor el 1 de junio de 2021. Por tanto, a partir de esta fecha, la UE puede financiarse en los mercados de capitales con la finalidad de financiar el Instrumento de Recuperación<sup>67</sup>. Desde junio de 2021 y hasta la fecha de cierre del presente trabajo (septiembre de 2021), la Comisión Europea ha realizado tres rondas de emisión de bonos en los mercados de capitales para financiar el Instrumento de Recuperación, que ascienden a 45.000 millones de euros<sup>68</sup>.

En definitiva, solo tras un acontecimiento, como la crisis que ha provocado la pandemia de la COVID-19, la UE dispone de un instrumento fiscal propio, vinculado al presupuesto de la UE, con capacidad efectiva de realizar inversiones en los Estados miembros. El Instrumento de Recuperación tiene un carácter excepcional y temporal, y debe destinarse exclusivamente a hacer frente a las consecuencias económicas y sociales directas de la pandemia. Sin embargo, los cambios introducidos con el Instrumento de Recuperación representan transformaciones estructurales en el proceso de integración, ya que, por primera vez, la UE establece un instrumento financiero con transferencias directas sin reembolso en favor de los Estados miembros y financiado con préstamos a cargo de la UE. Además, el volumen de financiación que la UE requerirá de los mercados de capitales no tiene precedentes y obliga a implementar nuevos recursos propios que permitan generar ingresos para amortizar los empréstitos adquiridos (Carrera Hernández, 2020; Sánchez Barruco, 2021).

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, es el elemento central del Instrumento de Recuperación de la UE [Reglamento (UE) 2021/241]. El MRR, con un total de 672.500 millones de euros, es el instrumento específico destinado a facilitar préstamos y subvenciones que apoyen las reformas e inversiones de los Estados miembros después de la crisis sanitaria<sup>69</sup>. La experiencia de crisis

---

de 2020, los Estados miembros acordaron solicitar a la Comisión Europea que presente propuestas para la creación de nuevos recursos propios; en concreto, propuestas relativas a un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y a una tasa digital con vistas a su instauración a más tardar el 1 de enero de 2023.

<sup>67</sup> Nota de Prensa del Consejo, 31 de mayo de 2021. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/31/green-light-from-all-member-states-for-eu-recovery-spending/>.

<sup>68</sup> Los plazos de devolución de la deuda emitida por la Comisión Europea oscilan de los cinco a los treinta años. Comunicado de prensa de la Comisión Europea, *Next Generation EU: European Commission raises further €10 billion in a successful third bond to support Europe's recovery*, 13 de julio de 2021. (Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_21\\_3682](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_3682)).

<sup>69</sup> El MRR facilita a los Estados miembros 312.500 millones de euros en transferencias no reembolsables (a precios de 2018) y 360.000 millones de euros como préstamos (art. 6 del Reglamento por el que se establece el MRR).

precedentes demuestra que las inversiones, tanto públicas como privadas, sufren drásticas disminuciones durante los períodos de crisis económicas; en especial, en una situación como la originada por la crisis sanitaria.

Con el objetivo de acceder a los fondos del MRR, los Estados miembros deben presentar los planes estatales de recuperación y resiliencia, en los que se detallen su programa de inversiones. Los planes estatales de recuperación y resiliencia son programas elaborados por los Estados miembros, que establecen los proyectos de reformas e inversiones, que necesariamente tienen que ajustarse a los ejes temáticos de las inversiones financiadas por el Mecanismo<sup>70</sup>. El plan de recuperación será evaluado por la Comisión de acuerdo con su *pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia*. Si la evaluación de la Comisión es positiva, por decisión de ejecución del Consejo, se aprueba el plan de recuperación y resiliencia, recogiendo las reformas y los proyectos de inversión que serán ejecutados por el Estado miembro, incluidos los hitos y objetivos y las contribuciones financieras (arts. 19 y 20 del Reglamento por el que se establece el MRR). El Reglamento por el que se establece MRR condiciona la aprobación de la financiación de la UE a que los Estados miembros demuestren que sus planes nacionales de recuperación y resiliencia cumplen diversos criterios de referencia económicos y medioambientales, incluidas recomendaciones específicas por país adoptadas en el contexto del Semestre Europeo. La Comisión ha evaluado positivamente los planes de Polonia y Hungría, pero se ha propuesto la posibilidad de que estos planes no sean aprobados hasta que estos dos Estados eliminen sus actuaciones contrarias al Estado de Derecho. Las recomendaciones específicas de la Comisión para estos dos Estados hacen referencia a los problemas con la corrupción y la independencia judicial, por lo que hasta que estos elementos no sean corri-

---

<sup>70</sup> Además, estos planes de recuperación y resiliencia establecen un conjunto de medidas de ejecución, que deben ser coherentes con las reformas propuestas y en el que, además de inversiones públicas, se pueden contemplar mecanismos destinados a incentivar las inversiones privadas. Desde el punto de vista operativo, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se inserta en el instrumento del Semestre Europeo, que, como se ha señalado previamente, es el marco de coordinación de las políticas económicas, presupuestarias, sociales y de empleo. Así, los planes de recuperación y resiliencia deben ser coherentes con los programas nacionales de reformas que los Estados proponen en el marco del Semestre Europeo (art. 17 del Reglamento por el que se establece el MRR). Por tanto, la incorporación del MRR modifica sustancialmente el carácter del Semestre Europeo, que se convierte en un instrumento clave para transferencias e inversiones, así como para una gobernanza económica de la UE (Carrera Hernández, 2020).

Una vez evaluados positivamente y aprobados por el Consejo, mediante Decisión, cada Estado ejecuta las inversiones previstas en su plan de recuperación, que no pueden tener un plazo de ejecución superior al 31 de agosto de 2026, que es el plazo en el que se deberán haber alcanzado todos los hitos y objetivos finales. Los Planes de Recuperación y Resiliencia pueden consultarse en: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en).

dos, la Comisión y el Consejo no deberían aprobar la liberación de los fondos para estos Estados (Alemano *et. al.*, 2021).

#### **4. EL RÉGIMEN DE CONDICIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN**

##### **4.1. Un complejo acuerdo político**

Como se ha mencionado en el epígrafe 2, la propuesta legislativa de la Comisión sobre un régimen de condicionalidad del presupuesto de la UE ha contado con la fuerte oposición de algunos Estados miembros (principalmente, Polonia, Hungría y República Checa). De esta forma, solo en el contexto de las negociaciones del MFP 2021-2027 y del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (*Next Generation EU*), se han alcanzado los acuerdos políticos necesarios para la conformación de un régimen de condicionalidad sobre el presupuesto de la UE. En el Consejo Europeo de julio de 2020, además de alcanzar un acuerdo político sobre el MFP 2021-2027 y el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (*Next Generation EU*), los Estados miembros manifiestan un compromiso genérico sobre la necesidad de proteger los intereses financieros de la UE, de conformidad con los valores del art. 2 TUE (pfo. 22). De esta forma, se logra el compromiso político para establecer un régimen de condicionalidad destinado a proteger el presupuesto de la UE y el *Next Generation EU*; esto es, el ámbito de aplicación del futuro mecanismo no solo estará vinculado a los fondos ordinarios sino también a los mecanismos de asistencia financiera adoptados como reacción a la crisis sanitaria. De hecho, la extraordinaria movilización de recursos que supone la ejecución del MFP y del *Next Generation EU* es uno de los elementos determinantes para la adopción de un mecanismo que proteja los intereses financieros de la UE ante posibles violaciones del Estado de Derecho<sup>71</sup>. Además, sobrepasando sus funciones de fijar las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE (art. 15 TUE), el Consejo Europeo rectifica uno de los elementos más controvertidos de la propuesta de la Comisión. En las Conclusiones del Consejo Europeo, se establece que las medidas adoptadas, en caso de incumplimiento del Estado de Derecho, serán propuestas por la Comisión y *aprobadas por el Consejo por mayoría cualificada*. Por tanto, se abandona el sistema de mayoría cualificada inversa previsto en la propuesta legislativa de la Comisión, según el cual la propuesta de medidas adecuadas de la Comisión quedaría aprobada salvo acuerdo contrario en el Consejo por mayoría cualificada (pfo. 23).

---

<sup>71</sup> La Exposición de Motivos del Reglamento 2020/2092 establece que el Estado de Derecho es un principio esencial en la ejecución del presupuesto de la Unión, mencionándose expresamente “los recursos asignados mediante el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea” (párrafo 7 de la Exposición de Motivos).

A pesar de este acuerdo político del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y el Consejo mantenían sus posiciones contrarias sobre la propuesta de la Comisión (Rubio, 2020). Incluso, las diferencias entre Consejo y Parlamento Europeo se referían a la propia naturaleza del mecanismo: proteger el Estado de Derecho a través del presupuesto de la UE (opinión del Parlamento Europeo)<sup>72</sup> o proteger el presupuesto a través del Estado de derecho (opinión del Consejo) (Baraggia y Bonelli, 2021). Finalmente, el 5 de noviembre de 2020, con el impulso político de la presidencia de Alemania del Consejo, el Parlamento Europeo y el Consejo consiguen un acuerdo provisional sobre el régimen de condicionalidad presupuestaria basado en el respeto al Estado de Derecho<sup>73</sup>, que, en su versión definitiva, fue aprobado por el Parlamento Europeo con fecha 16 de diciembre de 2020 (Parlamento Europeo, 2020d).

El Reglamento 2020/2092 *sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión* presenta modificaciones sustanciales respecto de la propuesta de la Comisión, que afectan a algunos de sus elementos más controvertidos (analizados previamente en el epígrafe 2). Resulta especialmente significativo el cambio en la denominación de la norma, en el que desaparece la referencia expresa a las “deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros”. Aunque el cambio en la denominación de la norma no afecta a sus efectos jurídicos, resulta ilustrativo como el mecanismo propuesto de la Comisión tenía como primer objetivo la defensa del Estado de Derecho, mientras que el Reglamento 2020/2092 es una herramienta presupuestaria, destinada a proteger el presupuesto de la UE frente a las violaciones del Estado de Derecho<sup>74</sup>.

En esta misma línea, en el Reglamento 2020/2092 se modifican las condiciones que deben concurrir para la adopción de medidas, ya que, siguiendo el Dictamen del Tribunal de Cuentas, desaparece el concepto de “deficiencia generalizada” del Estado de Derecho. Como se ha mencionado en el epígrafe 1.1, el Reglamento 2020/2092 es el primer acto normativo vinculante de la UE que incorpora una definición de Estado de Derecho, entendiéndose que incluye “los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo trans-

---

<sup>72</sup> El Parlamento Europeo ha insistido en que la función principal del mecanismo debe ser proteger el Estado de Derecho y no el presupuesto y los intereses financieros de la UE. Además, el Parlamento Europeo se muestra favorable a mantener el sistema de adopción de decisiones por mayoría cualificada inversa, por lo que manifiesta su oposición a las Conclusiones del Consejo Europeo de julio de 2020, que debilitan el mecanismo propuesto por la Comisión (Parlamento Europeo, 2020c).

<sup>73</sup> Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/BUDG/DV/2020/11-12/RuleofLaw-Draftconsolidatedtext\\_rev\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/BUDG/DV/2020/11-12/RuleofLaw-Draftconsolidatedtext_rev_EN.pdf).

<sup>74</sup> En este sentido se pronuncia la Exposición de Motivos del Reglamento 2020/2092, al señalar que el objetivo del mecanismo creado por el Reglamento es “proteger el presupuesto de la Unión frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que afectan a su buena gestión financiera o a la protección de los intereses financieros de la Unión” (párrafo 14 *in fine* de la Exposición de Motivos del Reglamento 2020/2092).

parente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley” (art. 2 del Reglamento 2020/2092). En concordancia con esta definición, el Reglamento 2020/2092 establece que se adoptarán las medidas adecuadas cuando se produzca “una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro”.

Además, la posible adopción de medidas está condicionada a que la vulneración del Estado de Derecho afecte o amenace con afectar la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de “un modo suficientemente directo”. Por tanto, la activación del mecanismo requiere el cumplimiento de dos requisitos cumulativos: la vulneración de los principios del Estado de Derecho y que tal vulneración afecte o amenace con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE, o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo (Lacny, 2021; Martín Rodríguez, 2021)<sup>75</sup>. Sin duda, la necesidad de un vínculo directo entre la vulneración de los principios del Estado de Derecho y la afectación a los intereses financieros supone una limitación de las posibilidades de actuación del mecanismo respecto de la propuesta de la Comisión. A pesar de que esta nueva configuración es objeto de importantes críticas por restringir en exceso su ámbito de aplicación (Gallinaro, 2021)<sup>76</sup>, se considera que la vinculación directa entre vulneración del Estado de Derecho e intereses financieros de la UE permite un mejor encaje con el art. 322.1.a) TFUE, que habilita a la UE a aprobar normas financieras referidas al establecimiento y ejecución del presupuesto.

Asimismo, la funcionalidad presupuestaria del Reglamento 2020/2092 queda acreditada con los aspectos en los que se debe producir la vulneración del Estado de Derecho para proceder a la activación del mecanismo. Así, el Reglamento concreta que la vulneración del Estado de Derecho se tiene que referir a alguno de los siguientes elementos: a) el buen funcionamiento de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la UE; b) el buen funcionamiento de las autoridades que realizan el control financiero, supervisión y auditorías; c) el buen funcionamiento de los servicios de investigación y de la fiscalía en relación con las investigaciones penales por fraude; d) el control judicial efectivo, realizado por órganos jurisdiccionales independientes; e) la prevención

---

<sup>75</sup> Los intereses financieros de la UE incluyen todos los ingresos, gastos y activos incluidos en los presupuestos de la UE y los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión creados de conformidad con los Tratados [art. 1.1.a) de la Directiva 2017/1371].

<sup>76</sup> Como ejemplo ilustrativo del carácter presupuestario del mecanismo creado por el Reglamento 2020/2092, la vinculación directa entre Estado de Derecho e intereses financieros de la UE, como requisito para su activación, se repite hasta diez ocasiones a lo largo de las catorce páginas del Reglamento (Lasa López, 2021).

y sanción del fraude; f) la recuperación de los fondos indebidamente pagados; g) la cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF); h) otras actuaciones de las autoridades estatales que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para protección de los intereses financieros de la Unión (art. 4.2 Reglamento 2020/2092). Como puede comprobarse, la totalidad de estos elementos están destinados a garantizar la buena gestión del presupuesto y de los intereses financieros de la UE. Además, con el objetivo de cumplir con las exigencias que se derivan del principio de seguridad jurídica, estas condiciones que pueden dar lugar a la adopción de medidas sancionatorias aparecen como un *numerus clausus* y no como un listado meramente orientativo.

#### 4.2. Procedimiento y medidas sancionatorias

El procedimiento de adopción de las posibles medidas sancionatorias es otro de los elementos más controvertidos de la propuesta de la Comisión y que resulta sustancialmente afectado en la versión final del Reglamento 2020/2092. En ejercicio de sus competencias de control de cumplimiento del DUE, la Comisión Europea se encarga de iniciar e impulsar el procedimiento, esto es, le corresponde constatar si en un Estado miembro se producen vulneraciones del Estado de Derecho que afecten o amenacen con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo. Sin embargo, el Reglamento no concreta cuáles son los criterios que deben determinar el inicio del procedimiento por parte de la Comisión, por lo que dispone de un amplio margen de discrecionalidad.

Además, con el objetivo de reforzar los derechos del Estado afectado por el mecanismo de condicionalidad, se introduce un nuevo paso en el procedimiento. De esta forma, el Estado afectado tiene la posibilidad de intervenir y presentar sus alegaciones no solo después de que la Comisión inicie el procedimiento (art. 6.1 del Reglamento 2020/2092), sino también cuando propone medidas sancionatorias, con la finalidad de que se analice la proporcionalidad de las medidas previstas (art. 6.7 del Reglamento 2020/2092).

El cambio de mayor relevancia en el procedimiento se refiere al sistema de mayoría empleado para la adopción de medidas sancionatorias, siendo este uno de los elementos más controvertidos de la propuesta legislativa de la Comisión. Como se ha mencionado en el epígrafe 2, la iniciativa legislativa de la Comisión establecía un sistema de *mayoría cualificada inversa*, en el que la propuesta de decisión de la Comisión queda adoptada salvo que el Consejo, por mayoría cualificada, decida rechazar o modificar la propuesta. Siguiendo los acuerdos del Consejo Europeo de julio de 2020, se prevé que la Comisión, después de haber solicitado las alegaciones al Estado afectado, realizará una propuesta razonada de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas, la cual deberá ser aprobada por el Consejo en el plazo de un mes

desde la propuesta de la Comisión (art. 6.10 del Reglamento 2020/2092)<sup>77</sup>. Al no especificarse la modalidad por la que el Consejo debe adoptar la decisión de ejecución, se entiende, de conformidad con el art. 238 TFUE, que debe ser por mayoría cualificada<sup>78</sup>. Este cambio en el procedimiento de adopción de decisiones es criticado, ya que refuerza el papel intergubernamental, pudiendo conducir a resultados paralizantes en la adopción de decisiones (Gallinaro, 2021; Lasa López, 2021). Se considera que la adopción por un sistema de mayoría cualificada, regulado en el Derecho originario, permite reforzar (jurídica y políticamente) la adopción de decisiones de la relevancia política y económica que pueden tener la retirada o suspensión de fondos europeos. No obstante, el resultado final es inconcreto, ya que el Reglamento 2020/2092 no especifica cuáles son las consecuencias en el supuesto que no se alcance el acuerdo necesario (por mayoría cualificada) para la adopción de decisiones.

Las medidas sancionatorias que pueden ser acordadas afectan tanto a los fondos ordinarios del presupuesto de la UE como a los fondos extraordinarios del *Next Generation EU* y pueden consistir en: la suspensión de los pagos, la prohibición de contraer nuevos compromisos o suspender los ya contraídos, la suspensión de ventajas financieras con cargo al presupuesto de la UE, la reducción de la prefinanciación, o la interrupción de los plazos de pago (art. 5.1 del Reglamento 2020/2092)<sup>79</sup>. En cualquier caso, en la adopción de estas medidas debe respetarse el principio de proporcionalidad. Nuevamente, se vuelve a demostrar el carácter presupuestario del mecanismo, ya que el criterio que se tiene en cuenta para determinar las sanciones son las repercusiones reales o potenciales que tenga la vulneración del Estado de Derecho en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en los intereses financieros de la Unión (art. 5.3 del Reglamento 2020/2092). Esto es, las sanciones deben ser proporcionales a los daños causados en los intereses financieros de la UE y no en función de la gravedad de la vulneración del Estado de Derecho.

El Reglamento 2020/2092 prevé la posibilidad de levantar las medidas sancionatorias después de que el Estado miembro en cuestión haya subsanado las infracciones de los principios del Estado de Derecho (art. 7 del Reglamento 2020/2092). El levantamiento o modificación de las medidas puede producirse a instancias del Estado interesado, o bien a instancias de la propia Comisión que tiene la obligación de revisar la situación en el plazo máximo

---

<sup>77</sup> Además, al margen de un deber genérico de información, se ha mantenido la total ausencia de participación del Parlamento Europeo en el procedimiento decisorio.

<sup>78</sup> En este supuesto, al existir una propuesta de la Comisión Europea para alcanzar la mayoría cualificada en el Consejo es necesario el voto favorable del 55 por 100 de los miembros del Consejo —es decir, 15 de los 27 Estados miembros—, que representen como mínimo el 65 por 100 de la población total de la UE.

<sup>79</sup> La modalidad concreta de medida sancionatoria adecuada depende de si la Comisión ejecuta el presupuesto de la Unión en régimen de gestión directa o indirecta o la Comisión ejecuta el presupuesto de la Unión en régimen de gestión compartida con los Estados miembros.

de un año. En aquellos supuestos en que la Comisión considere que procede un levantamiento o modificación de las medidas, presentará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución, que también deberá ser aprobada por el Consejo por mayoría cualificada. Incluso, con el objetivo de incentivar a los Estados a poner fin a las situaciones de vulneración del Estado de Derecho, se contempla la posibilidad de que se reintegren al Estado miembro los fondos que hayan sido suspendidos o retenidos; con el límite de que después de dos años en los que no se hayan subsanado las deficiencias, los fondos se perderán para el Estado miembro. Se plantean interrogantes sobre cómo se articulará la retención de fondos durante este período de dos años en el que los fondos estarán suspendidos para el Estado miembro afectado por las medidas.

Con carácter excepcional, tanto para el procedimiento de adopción de medidas como para su levantamiento o modificación, la Exposición de Motivos del Reglamento 2020/2092 ha previsto una *controvertida participación del Consejo Europeo*. En aquellos supuestos en que un Estado afectado considere que se han producido vulneraciones graves de los principios de objetividad, de no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros, o del principio de imparcialidad podrá solicitar al Presidente del Consejo Europeo que someta el asunto al próximo Consejo Europeo. En este supuesto, no debe adoptarse ninguna decisión relativa a las medidas hasta que el Consejo Europeo haya deliberado al respecto (pfo. 26 de la Exposición de Motivos del Reglamento 2020/2092). Aunque este procedimiento está configurado con un carácter excepcional, parece constituir un “freno de emergencia” a la posible adopción de medidas contra un Estado miembro (Lasa López, 2021). Asimismo, no se concreta cuáles son los efectos de la participación del Consejo Europeo, que, en ningún caso debería tener efectos decisorios sobre el desarrollo del procedimiento. Además, el límite temporal que se contempla para la participación del Consejo Europeo es sumamente impreciso, ya que se establece que este proceso “no debe, en principio, demorarse más de tres meses a partir del momento en que la Comisión haya presentado su propuesta al Consejo”. Por tanto, no se prevé ningún plazo determinado de resolución, por lo que existe el riesgo de una dilación temporal excesiva en el Consejo Europeo.

#### **4.3. El controvertido acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2020. Su conexión con la revisión de la Decisión sobre Recursos Propios y con la aprobación del MFP 2021-2027**

Aunque resulte difícilmente imaginable, la conformación de un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE ha experimentado importantes vicisitudes tras el acuerdo del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2020. Tras este acuerdo, Polonia y Hungría,

con el apoyo de Eslovaquia, manifiestan su oposición al nuevo mecanismo, ya que consideran que la nueva condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE supone una injerencia en sus identidades nacionales. En realidad, Polonia y Hungría eran conscientes de que el régimen de condicionalidad podría afectar a su acceso al presupuesto de la UE y, dada la sobresaliente relevancia de los fondos para sus economías, estaban dispuestos a evitar la adopción del mecanismo (Hillion, 2021).

A pesar de esta oposición de Polonia y Hungría, se alcanzaba la mayoría cualificada necesaria para la adopción del Reglamento sobre un régimen de condicionalidad del presupuesto de la UE [art. 322.1.a) TFUE]<sup>80</sup>. Sin embargo, la situación presentaba una mayor complejidad, ya que, como se ha mencionado anteriormente, el desarrollo legislativo del Reglamento 2020/2092 ha estado estrechamente vinculado a la aprobación del MFP 2021-2027 y del Instrumento de Recuperación de la UE. De esta forma, Polonia y Hungría amenazaron con vetar la aprobación del MFP 2021-2027<sup>81</sup> y de la modificación de la decisión de recursos propios<sup>82</sup>, que era necesaria para permitir a la Comisión contraer, en nombre de la Unión, empréstitos en los mercados de capitales con el objetivo de financiar el Instrumento de Recuperación. Incluso, se planteó la utilización de la cooperación reforzada o la aprobación de un tratado intergubernamental (similar a la técnica empleada con el MEDE), como instrumentos para la aprobación del plan de recuperación con la exclusión de Polonia y Hungría.

Con la finalidad de desbloquear la situación, en el Consejo Europeo de diciembre de 2020, se alcanza un controvertido acuerdo, que permite la aprobación del MFP 2021-2027 y de la modificación de la decisión de recursos propios, a cambio de limitar la aplicación del régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. Los cuatro primeros párrafos de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020<sup>83</sup> reiteran las garantías procesales y sustantivas que ya estaban previstas en el Reglamento 2020/2092 y, lo que es más problemático, parecen añadir nuevos requisitos a la aplicación del Reglamento o formulan una interpretación *sui generis* de su significado y alcance (Baraggia y Bonelli, 2021).

---

<sup>80</sup> Polonia y Hungría fueron los Estados que han votaron en contra de la adopción de la propuesta de Reglamento en primera lectura. (Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_14020\\_2020\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14020_2020_INIT&from=EN)).

<sup>81</sup> Según el art. 312.2 TFUE, “el Consejo adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen”.

<sup>82</sup> Según el art. 311 TFUE, “el Consejo adopta por unanimidad y previa consulta al PE, una decisión por la que establece las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión. Esta decisión debe ser ratificada por los Estados miembros”.

<sup>83</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, 10 y 11 de diciembre de 2020. (Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/47348/1011-12-20-euco-conclusions-es.pdf>).

Las Conclusiones del Consejo Europeo redundan en diversos aspectos del funcionamiento del mecanismo de condicionalidad presupuestaria que ya están contemplados expresamente en el Reglamento 2020/2092. En primer lugar, se garantiza que el Reglamento se aplicará respetando la identidad nacional de los Estados miembros, el principio de atribución, así como los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros. En segundo lugar, se reafirma el carácter subsidiario del mecanismo de condicionalidad presupuestaria, señalando que solo será de aplicación en el caso de que los demás instrumentos previstos en el DUE no permitan proteger el presupuesto de una manera más eficaz. En tercer lugar, las Conclusiones del Consejo Europeo reiteran la naturaleza presupuestaria del mecanismo de condicionalidad, afirmando que su objetivo es proteger el presupuesto de la UE, incluido el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (*Next Generation EU*), su buena gestión financiera y los intereses financieros de la UE. Asimismo, se insiste en que para la aplicación del mecanismo es imprescindible la existencia de un “nexo causal” suficientemente directo entre la vulneración del Estado de Derecho y las consecuencias negativas para los intereses financieros de la UE. Por último, se recuerda que los factores desencadenantes para la activación del mecanismo constituyen una “lista cerrada de elementos homogéneos”.

Sin embargo, siendo cuestionable que las Conclusiones del Consejo Europeo reiteren aspectos que están regulados en un acto legislativo sobre el que los co-legisladores han alcanzado un acuerdo, las Conclusiones del Consejo Europeo van más allá, estableciendo requisitos adicionales para la aplicación del mecanismo de condicionalidad presupuestaria. En efecto, en el párrafo 2.c) de las Conclusiones del Consejo Europeo, se encomienda a la Comisión Europea la elaboración y adopción de directrices sobre la manera en que debe aplicarse el Reglamento, así como un método para llevar a cabo su evaluación. Y si fuera posible, se limitan más los efectos en la aplicación del Reglamento 2020/2092, señalando que, si se interpone un recurso de anulación contra el Reglamento, las directrices solo pueden aprobarse tras la sentencia del TJ y que la Comisión se abstendrá de proponer medidas hasta la adopción de dichas directrices. De este modo, el Consejo Europeo está introduciendo una condición suspensiva en la aplicación del Reglamento, ya que está limitando su aplicación hasta que se resuelva un posible recurso de anulación, cuyo planteamiento por parte de Polonia y Hungría era más que probable, tal y como ha sucedido posteriormente. Resulta difícil imaginar como se puede conciliar la aplicación del mecanismo de condicionalidad a partir del 1 de enero de 2021 (art. 10 del Reglamento 2020/2092), con la condición suspensiva prevista en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020.

Se ha señalado que las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020 podrían verse como la expresión de un compromiso político vinculante entre las Instituciones de la UE (incluida la Comisión Europea) imprescindible para la adopción de MFP 2021-2027 y del Instrumento de Recuperación

de la UE (Baraggia y Bonelli, 2021)<sup>84</sup>. Sin embargo, resulta sumamente difícil su encaje con el principio de equilibrio institucional y de cooperación entre las Instituciones (art. 13.2 TUE). Por un lado, el Consejo Europeo, según el art. 15 TUE, no ejerce funciones legislativas ni de interpretación de actos legislativos. Por otro lado, según el art. 278 TFUE, con carácter general los recursos interpuestos ante el TJ no tendrán efecto suspensivo, que, solo podrá ser acordado por el TJ con carácter excepcional<sup>85</sup>.

La presidenta de la Comisión Europea, con la finalidad de contrarrestar las críticas del Parlamento Europeo por su participación en el acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2020, en comparecencia ante el propio Parlamento para informar de los resultados del Consejo Europeo, afirma:

*“In essence, as I understand it, there is a fear that the application of the regulation will be delayed and that justice delayed might be justice denied. This will not happen. The regulation will apply from 1 January 2021 onwards. And any breach that occurs from that day onwards will be covered. And I can assure you, the Commission will always act in full autonomy, full respect of the law and full objectivity. And we will start the necessary work of monitoring immediately. When concerns arise, discussions with Member States will also commence without undue delay”*<sup>86</sup>.

La realidad parece contradecir las afirmaciones de la presidenta de la Comisión Europea, ya que las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020 han restringido la aplicación del régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. Así lo demuestra que, habiéndose producido motivos para ello (como se ha detallado en el epígrafe 1)<sup>87</sup>, desde la

---

<sup>84</sup> En un dictamen sorprendentemente escueto y escasamente motivado, el Servicio Jurídico del Consejo Europeo considera que las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020 respeta el contenido y los objetivos del Reglamento 2020/2092, así como el principio de equilibrio institucional. Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo Europeo, *Parte I de las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre de 2020 - Conformidad con los Tratados y con el texto del Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*, JUR 592, Bruselas, 11 de diciembre de 2020.

<sup>85</sup> En esta línea, el Parlamento Europeo, en Resolución de 16 de diciembre de 2020, señala que “[...] la aplicabilidad de este Reglamento no puede estar sujeta a la adopción de directrices, ya que el texto acordado es suficientemente claro y no se prevén instrumentos de ejecución; confía en que la Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, garantice que el Reglamento sea plenamente aplicable a partir de la fecha acordada por los colegisladores, y recuerda que solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede anular el Reglamento en su totalidad o en parte”. (Parlamento Europeo, 2020e).

<sup>86</sup> Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the conclusions of the European Council meeting of 10-11 December 2020, Bruselas, 16 de diciembre de 2020. (Disponible en [file:///C:/Users/UA/Downloads/Speech\\_by\\_President\\_von\\_der\\_Leyen\\_at\\_the\\_European\\_Parliament\\_Plenary\\_on\\_the\\_conclusions\\_of\\_the\\_European\\_Council\\_meeting\\_of\\_10-11\\_December\\_2020.pdf](file:///C:/Users/UA/Downloads/Speech_by_President_von_der_Leyen_at_the_European_Parliament_Plenary_on_the_conclusions_of_the_European_Council_meeting_of_10-11_December_2020.pdf)). (Cursiva negrita propia).

<sup>87</sup> En concreto, entre otros aspectos, el Informe sobre el Estado de Derecho de 2021, advierte sobre la falta de mecanismos de control independientes para detectar

entrada en vigor del Reglamento 2020/2092, la Comisión no ha ejercido ninguna de las competencias atribuidas en el citado Reglamento. Esta situación ha llevado al Parlamento Europeo a plantearse la presentación de un recurso por omisión (art. 265 TFUE)<sup>88</sup> contra la Comisión Europea, fundamentado en el incumplimiento de sus obligaciones de investigación de posibles violaciones del Estado de Derecho, a efectos de la aplicación del Reglamento 2020/2092 (Parlamento Europeo, 2021).

A pesar de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020, Polonia y Hungría continúan mostrando su oposición al régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. Así, ambos Estados han presentado un recurso de anulación contra el Reglamento 2020/2092<sup>89</sup>, señalándose como principales motivos de anulación: la ausencia de base jurídica para la adopción del Reglamento, su incompatibilidad con el art. 7 TUE, la vulneración del principio de seguridad jurídica y, además, en el caso de Polonia, se añade la vulneración de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y del principio de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros. Aunque resulta difícilmente predecible el sentido del pronunciamiento del TJ, tras las reformas introducidas, el mecanismo de condicionalidad presenta una naturaleza eminentemente presupuestaria y parece ajustarse al fundamento en el Derecho originario [art. 322.1.a) TFUE]. Además, siendo de mayor gravedad, está por determinar si ambos Estados respetarán la sentencia del TJ, ya que el primer ministro de Polonia ha manifestado su intención de solicitar al Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre la compatibilidad del citado mecanismo con la Constitución de Polonia (Gallinaro, 2021). Si se tiene en cuenta la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Polonia<sup>90</sup>, en la que se ha cuestionado el principio de primacía del DUE y el cumplimiento de las resoluciones del TJ, una vez más puede plantearse un conflicto entre los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros y el TJUE.

---

la corrupción en Hungría y destaca las serias preocupaciones sobre la independencia judicial en el caso de Polonia. Los informes por Estados miembros pueden consultarse en: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters>.

<sup>88</sup> El párrafo primero del art. 265 TFUE establece que “en caso de que, en violación de los Tratados, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión podrán recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con objeto de que declare dicha violación”. Aunque el artículo mencione el incumplimiento de los Tratados, no debe interpretarse restrictivamente, ya que mediante este recurso se controla el incumplimiento por omisión de una obligación establecida en una norma de DUE cualquiera que sea su naturaleza.

<sup>89</sup> Recurso de anulación interpuesto por Hungría (C-156/21) y recurso de anulación interpuesto por Polonia (C-157/21).

<sup>90</sup> Véase *supra* pp. 25 y 26.

## REFLEXIONES FINALES: UN MECANISMO DE INCIERTO FUTURO

La UE afronta una crisis en los valores estructurales reconocidos en el art. 2 TUE, que constituyen el fundamento del proceso de integración y del ordenamiento jurídico de la UE. Aunque no de forma exclusiva, en Polonia y Hungría, se han sucedido reformas legislativas que cuestionan elementos esenciales del Estado de Derecho. Las reacciones de la UE se caracterizan por la ausencia de resultados del *procedimiento pre art. 7*, creado por la Comisión en 2014, y de los procedimientos preventivos y sancionadores del art 7 TUE. El procedimiento pre art. 7 se ha activado, por primera y única vez, a Polonia, concluyendo con cuatro recomendaciones de la Comisión Europea a Polonia por poner en peligro la independencia del Tribunal Constitucional y del poder judicial. El procedimiento preventivo del art. 7.1 TUE se ha activado en dos ocasiones, contra Polonia y Hungría, pero en ninguno de los casos se ha conseguido el acuerdo necesario para la formulación de recomendaciones sobre el cumplimiento del Estado de Derecho. En definitiva, ninguno de los procedimientos de naturaleza política (el procedimiento sancionatorio ni si quiera se ha activado ante su asegurado fracaso) han conseguido ofrecer soluciones adecuadas frente a comportamientos estatales contrarios a los valores del art. 2 TUE.

A diferencia de ello, el TJ desempeña un papel protagonista en la garantía del Estado de Derecho, en especial, en la salvaguarda de uno de sus elementos estructurales como es la independencia judicial. En el *Asunto Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, el TJ establece que la independencia judicial del párrafo tercero del art. 19.2 TUE se impone tanto a los jueces de la Unión como a los órganos jurisdiccionales nacionales. En aplicación de esta jurisprudencia, el TJ ha declarado, hasta en tres ocasiones, el incumplimiento de Polonia del DUE por reformas judiciales contrarias a la independencia judicial como obligación impuesta por el DUE. Sin embargo, una respuesta exclusivamente jurisdiccional a los problemas del Estado de Derecho en la UE presenta importantes limitaciones. En los recursos por incumplimiento, la actuación del TJ solo puede limitarse al enjuiciamiento de incumplimientos concretos, mientras que la práctica demuestra que se producen violaciones sistemáticas a los valores del art. 2 TUE. En las cuestiones prejudiciales, el pronunciamiento del TJ se encuentra limitado por el objeto del procedimiento, como es facilitar a los órganos judiciales de los Estados miembros los criterios de interpretación y aplicación del DUE, pero no la resolución del litigio principal. En este sentido, resulta fundamental aplicar las previsiones del Derecho originario destinadas a garantizar la aplicación efectiva de las sentencias adoptadas por el TJ en el marco de recursos por incumplimiento. El art. 260 TFUE permite que el TJ, a propuesta de la Comisión, imponga una suma a tanto alzado o una multa coercitiva a aquellos Estados que incumplan las sentencias del TJ. En cualquier caso, la medida acordada por el Tribunal

tiene que estar destinada a garantizar la aplicación efectiva del DUE. De este modo, nada impide que las medidas acordadas por el TJ puedan consistir en la suspensión o retención de fondos europeos.

Como señala expresamente la Comisión Europea, los desafíos al Estado de Derecho en algunos Estados miembros “han suscitado preocupación en cuanto a la capacidad de la Unión para hacer frente a estas situaciones” (Comisión Europea, 2019a). Por ello, se están implementando diversas iniciativas destinadas a la promoción, prevención y respuesta a nivel de la UE frente a las posibles violaciones por los Estados miembros del Estado de Derecho. Entre los mecanismos de respuesta diseñados por la Comisión Europea sobresale la iniciativa de vincular el presupuesto de la UE y el Estado de Derecho. La propuesta de Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, presentada en 2018, contenía importantes elementos controvertidos: la compatibilidad con el art. 7 TUE y la posible existencia de normas de Derecho derivado que permitan esta solución; su fundamento jurídico en el Derecho originario; el concepto de “deficiencia generalizada” del Estado de Derecho y su compatibilidad con el principio de seguridad jurídica; y la mayoría cualificada inversa como sistema de adopción de las posibles medidas sancionatorias.

La iniciativa legislativa de la Comisión ha contado con la oposición de Polonia y Hungría, como principales Estados que podrían ser afectados por las medidas de retención o suspensión de los fondos europeos. Incluso Polonia y Hungría plantearon un veto a la aprobación del MFP 2021-2027 y a la revisión de la Decisión sobre Recursos Propios, que deben ser aprobados por unanimidad. En efecto, la revisión de la Decisión sobre Recursos Propios ha sido imprescindible para permitir a la Comisión contraer, en nombre de la Unión, empréstitos en los mercados de capitales con el único y exclusivo propósito de financiar el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (*Next Generation EU*). Este Instrumento de Recuperación es un mecanismo de asistencia financiera destinado exclusivamente a financiar la recuperación tras la pandemia, que presenta un carácter excepcional y temporal.

El *Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión* presenta importantes modificaciones respecto de la propuesta de la Comisión, que afectan a algunos de sus elementos más controvertidos. En especial, estos cambios afectan a la propia naturaleza del mecanismo, ya que se trata de un instrumento de carácter presupuestario y no de un mecanismo de carácter general para la protección del Estado de Derecho en la Unión. Así lo acredita la existencia de dos requisitos cumulativos para la activación del régimen de condicionalidad: la vulneración del Estado de Derecho por un Estado miembro y que tal vulneración del Estado de Derecho afecte o amenace con afectar la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de “un modo suficientemente directo”. Sin duda, esta circunstancia supone un cambio sustancial en la configuración del régimen de condicionalidad.

lidad, pero permite la adecuación del mecanismo al art. 322.1.a) TFUE, que habilita a la UE a aprobar normas financieras referidas al establecimiento y ejecución del presupuesto. Además, el Reglamento 2020/2092 abandona el sistema de mayoría cualificada inversa, de tal forma que las posibles medidas sancionatorias acordadas son propuestas por la Comisión y aprobadas, por mayoría cualificada, por el Consejo. Además, debe valorarse positivamente la existencia de un acuerdo sobre un mecanismo de condicionalidad presupuestaria, especialmente si se tiene presente que su aprobación se ha producido en un momento de movilización extraordinaria de recursos, como es la respuesta económica a la crisis sanitaria.

Sin embargo, resulta especialmente criticable que, excediendo sus funciones de desarrollo y definición de las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE, las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020 limiten la aplicación del mecanismo de condicionalidad. Con la finalidad de desbloquear la aprobación del MFP 2021-2027 y la revisión de la Decisión de Recursos Propios, el Consejo Europeo llega a un acuerdo que restringe la aplicación efectiva del mecanismo de condicionalidad que ha sido aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo. En efecto, el Consejo Europeo encomienda a la Comisión Europa la elaboración de unas directrices sobre la aplicación del Reglamento 2020/2092, las cuales no deberán ser aprobadas hasta que se resuelva un posible recurso de anulación ante el TJ. Como era fácilmente previsible, Polonia y Hungría han presentado el mencionado recurso de anulación contra el Reglamento 2020/2092, por lo que la aplicación del régimen de condicionalidad se encuentra en una situación de indefinición difícilmente justiciable e incompatible con el principio de equilibrio institucional en la UE.

## FUENTES CITADAS

### A. Bibliografía

- Alemano, A. et.al. (2021, 31 de agosto). 6 reasons why the EU should use the approval of National Recovery and Resilience Plans to enforce the rule of law in Hungary and Poland. *The Good Lobby Blog*. <https://www.thegoodlobby.eu/2021/08/30/6-reasons-why-eu-should-use-the-approval-of-national-recovery-and-resilience-plans-to-enforce-the-rule-of-law-in-hungary-and-poland/>.
- Aranda Álvarez, E. (2021). *Los efectos de la crisis del covid-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea. Una oportunidad para repensar la relación entre estabilidad presupuestaria y gasto público*, Marcial Pons, Madrid, 2021
- Bar Cendón, A. (2020). "El conflicto entre el Tribunal Constitucional Federal alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Zweiten Senats], 2 BVR 859/15, 2 BVR 1651/15, 2, de 5 de mayo de 2020. *Revista de las Cortes Generales*, (109), 655-682.
- Bar Cendón, A. (2014). La Unión Europea como unión de valores y derechos: Teoría y realidad. *Teoría y Realidad Constitucional: Ejemplar dedicado a la integración política de Europa (II)*, (33), 99-139.

- Baraggia, A. y Bonelli, M. (2021). Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges. *German Law Journal* (en prensa).
- Belavusau, U. (2013). On age discrimination and beating dead dogs: *Commission v. Hungary*. *Common Market Law Review*, 50 (4), 1145-1160.
- Biglino Campos, P. (2018). La Comisión de Venecia y el patrimonio constitucional común. *Revista General del Derecho Constitucional*, (28).
- Bonelli, M. y Claes, M. (2018). Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary. *European Constitutional Law Review*, 14 (3), 622-643.
- Burchett, J. (2020). La Court de Justice de l'Union Européenne et l'exigence d'indépendance de la justice. *European Papers*, 5 (3), 2020, 1251-1269. [https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf\\_version/EP\\_eJ\\_2020\\_3\\_10\\_Articles\\_SS2\\_2\\_Julia\\_Burchett\\_00424\\_0.pdf](https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2020_3_10_Articles_SS2_2_Julia_Burchett_00424_0.pdf).
- Calliess, C. (2004). Europa als Wertegemeinschaft — Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht? *Juristen Zeitung*, 21 (5), 1033-1045.
- Campos Sánchez-Bordona, M. (2020). La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea. [Editorial]. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (65), 11-31.
- Carrera Hernández, F.J. (2013). Nuevos instrumentos para la gobernanza económica en la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos – PDM. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (17) 44, 63-100.
- Carrera Hernández, F.J. (2020). del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) al nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). ¿Ha sido necesaria una pandemia para reforzar la solidaridad financiera en la Unión Europea? *Revista Española de Derecho Europeo*, (75), pp. 9-53.
- Closa, C. (2018). Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law: Normative Arguments, Institutional Proposals and the Procedural Limitations. En C. Closa y D. Kochenov (Eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 15-35.
- Cortés Martín, J.M. (2020). Sorteando los inconvenientes del art. 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (66), 473-517.
- Corti Varela, J. (2021). El Public Sector Purchase Programme (PSPP) a la luz de las jurisprudencias del TJUE y del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Antecedentes y consecuencias de la sentencia del BVerfG de 5 de mayo de 2020 (2 BvR 859/15). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 25 (68) 2021, 67-112.
- Costa, J.P. (2004). La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. *EU Working Paper Law*, 2004/05. <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2820/law04-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Craig, P. (2017). Constitucionalismo transnacional: la contribución de la Comisión de Venecia. *Teoría y Realidad Constitucional*, (40), 79-109.
- Donaire Villa, F.J. (2018). ¿Los derechos en serio en la eurozona? Los recortes, las condicionalidades, la carta y el tribunal de justicia. *Revista de Derecho Constitucional Europeo. Ejemplar dedicado a: Gobernanza europea, economía y derechos* 15 (29), 15-54.
- Eder, F. (2017a, 1 de junio). Juncker: German plan to link funds and rules would be poison". *Politico*. <https://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/>).

- Eder, F. (2017b, 30 de mayo). Berlin looks into freezing funds for EU rule-breakers. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/poland-rule-of-law-europe-germany-berlin-looks-into-freezing-funds-for-eu-rule-breakers/>.
- Fromont, L. (2016). L'application problématique de la Charte des droits fondamentaux aux mesures d'austérité : vers une immunité juridictionnelle. *Journal européen des droits de l'homme*, (4), 469-495.
- Galetta, D. y Ziller, J. (2020). ¿Kkarlsruhe über alles? La insoportable pesadez del juez constitucional alemán (sobre la sentencia del "Zweiter Senat" del Tribunal Constitucional Federal alemán del 5 de mayo de 2020 relativa al programa PSPP del Banco Central Europeo. *Revista Española de Derecho Europeo*, (73-74), 179-212.
- Gallinaro, E. (2021). Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto? *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 3 (1), 139-159.
- González Alonso, L.N. (2021). En el nombre de los valores: El Tribunal de Luxemburgo como garante del estado de derecho en los Estados miembros de la Unión. En: A. Salinas De Frías y E.J. Martínez Pérez (Dirs.), *La Unión Europea y los muros materiales e inmateriales. Desafíos para la seguridad, la sostenibilidad y el estado de derecho*, Tirant lo Blanch, 51-74.
- Gros, D. (2020). EU solidarity in exceptional times: Corona transfers instead of Coronabonds. En: A. Benassy-Quere, y B. Weder Di Mauro (Eds.), *Europe in the Time of Covid-19*, Centre for Economic Policy Research, 119-122.
- Gutiérrez Espada, C., Cervell Hortal, M.J. y Piernas López, J.J. (2019). *La Unión Europea y su Derecho* (3.ª ed.). Editorial Trotta.
- Halmay, G. (2017). The Early Retirement Age of the Hungarian Judges. En: F. NICOLA y B. Davies (Eds.), *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge University Press, 471-488.
- Hillion, C. (2021). Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law. *Common Market Law Review*, 58 (2), 267-284
- Hoffmann-Riem, W. (2014). The Venice Commission on the Council of Europe — Standards and Impact. *International Journal of European Law*, 25 (2), 579-597.
- Hoxhaj, A. (2021). The EU Rule of Law Initiative Towards the Western Balkans. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13 (1), 143-172.
- Jack, B. (2013). Article 260(2) TFEU. An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements? *European Law Journal*, 19 (3), 404-421.
- Kmezić, M. (2020). Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice. *Southeast European and Black Sea Studies*, 20 (1), 183-198
- Kochenov, D. y Klamert, M. Article 2 TEU. (2019). Article 2 TEU. En M. Kellerbauer, M. Klamert y J. Tomkin (Eds.), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary*. Oxford University Press, 22-30.
- Krzywoń, A. (2019). La jubilación de los jueces polacos, bajo el control europeo. *Agenda Pública* [blog], 8-7-2019. Disponible en: <https://bit.ly/2AlBvcr>.
- Krzywoń, A. (2020). La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (119), 85-117.
- Lacny, J. (2021). The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money? *Hague Journal on the Rule of Law*, 13 (1), 79-105.
- Lasa López, A. (2021). Regímenes híbridos, Estado de Derecho y buena gestión financiera: efectos del equilibrio disfuncional en el régimen general de condicionalidad para la protección de los intereses financieros de la Unión. *Unión Europea Aranzadi*, XLVII (2), 37-66.
- Lastra, R.M. y Louis, J.V. (2013). European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects. *Yearbook of European Law* 32 (1), 57-206.

- Leitao, A. (2020). The politics of Covid-19: The Discourse on the nature of the economic crisis and the legitimization of Eu's response. En: J.M. CAETANO, I.M. PIREIRA y A. CALEIRO (Eds.), *New Challenges for the Eurozone Governance: Joint Solutions for Common Threats?*, pp. 267-284.
- Liñán Nogueras, D.J. (2018). La internacionalización del Estado de Derecho y la Unión Europea: una traslación categorial imperfecta. En D.J. LIÑÁN NOGUERAS y P.J. MARTÍN RODRÍGUEZ (Dir.), *Estado de Derecho y Unión Europea*, Tecnos, 39-68.
- López Escudero, M. (2015). La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación? *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (19) 50, 361-433.
- López Escudero, M. (2018). La degradación de las exigencias del Estado de Derecho en el ámbito de la Unión económica y monetaria. En D.J. Liñán Nogueras y P.J. Martín Rodríguez (Dir.), *Estado de Derecho y Unión Europea*, Tecnos, 189-229.
- Mangas Martín, A. (2018). Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho? [Editorial]. *Revista General del Derecho Europeo*, (44).
- Mangas Martín, A. (2020). Unión Europea: Regreso al futuro tras la pandemia. En: El 70 aniversario de la Declaración Schuman. *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Movimiento Europeo-Consejo Federal Español, Madrid, 147-161.
- Martín Rodríguez, P.J. (2019). "Dialogical rule of law" y la respuesta europea a la crisis". En L.M. Hinojosa Martínez y P.J. Martín Rodríguez (Dir.), *La regulación internacional de los mercados y la erosión de modelo político y social europeo*, Aranzadi, 303-328.
- Martín Rodríguez, P.J. (2020a). La insoportable levedad de la confianza mutua en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En J.M. Cortés Martín y F.G. Ruiz Yamuza (Coords.), *Retos actuales de la cooperación penal en la Unión Europea*, Dykinson, 95-124.
- Martín Rodríguez, P.J. (2020b). "Y sonaron las trompetas a las puertas de Jericó... en forma de sentencia del Bundesverfassungsgericht. *Revista General del Derecho Europeo*, (52), 1-44.
- Martín Rodríguez, P.J. (2021). *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Teoría y Realidad Constitucional* (43), 121-159.
- Más Rodríguez, P., (2021). The EU Budget: the new MFF and the Recovery Instrument: Next Generation EU. En: F. Fernández Méndez De Andrés (Ed.), *The Euro in 2021: Monetary Union after Covid19. A Yearbook on the Euro 2021*, Fundación de Estudios Financieros, 169-195. [https://www.ieaf.es/images/Publicaciones-FEF/Anuarioeuro2021/2\\_ANUARIO\\_EURO\\_2021\\_EN.pdf](https://www.ieaf.es/images/Publicaciones-FEF/Anuarioeuro2021/2_ANUARIO_EURO_2021_EN.pdf).
- Morgades Gil, S. (2019). Tutela judicial efectiva y medidas de ayuda a los estados en el marco de la UEM: jurisprudencia del TJUE y comparación con otros ámbitos de derecho de la Unión Europea. En A. OLESTI RAYO (Coord.), *La profundización de la Unión Económica y Monetaria*, Marcial Pons, 27-54.
- Olesti Rayo, A. (2021). La Unión Europea y la financiación de las medidas para afrontar la crisis de la Covid-19. *Revista General del Derecho Europeo*, (53) pp. 243-273.
- Pech, L. y Wachowiec, P. (2019). "1095 days later: from bad to worse regarding the rule of law in Poland (Part I)", *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/1095-days-later-from-bad-to-worse-regarding-the-rule-of-law-in-poland-part-i/>.
- Peers, S. (2019). Should the EU sanction its Member States for breaches of rule of law and human rights. Part 1: The legal framework. *EU Law Analysis*. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/07/should-eu-sanction-its-member-states.html>.

- Pérez Bernabeu, B. (2016). Hacia el federalismo fiscal en la UE: un presupuesto para la zona euro. *Revista Española de Derecho Financiero*, (170), 63-108. En L.M. Hinojosa Martínez y P.J. Martín Rodríguez (Dirs.), *La regulación internacional de los mercados y la erosión de modelo político y social europeo*, Aranzadi, 263-299.
- Pérez Bernárdez, C. (2016). La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General del Derecho Europeo*, (40).
- Pérez Bernárdez, C. (2019). A new rule of law mechanism for the EU Budget. An effective negative conditionality for respect for the EU's fundamental values? En L.M. Hinojosa Martínez y P.J. Martín Rodríguez (Dirs.), *La regulación internacional de los mercados y la erosión de modelo político y social europeo*, Aranzadi, 263-302.
- Rangel De Mesquita, M. (2018). European Union Values, Rule of Law and the Multiannual Financial Framework 2021-2027. *ERA Forum*, 19 (2), 287-94.
- Ripoll Carulla, S. (2018). Unión Europea y fortalecimiento y defensa del estado de derecho. *Anuario Español de Derecho Internacional*, (34), 777-811.
- Rubio, E. (2020). Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like? *Institut Jacques Delors - Policy Brief*. [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PB\\_20101\\_Lawconditionality\\_Rubio\\_EN-1.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PB_20101_Lawconditionality_Rubio_EN-1.pdf).
- Ruiz Yamuza, F.G. (2020)., El sistema europeo de derechos fundamentales como contexto de operatividad de la orden europea de detención y entrega. La jurisprudencia sobre deficiencias sistémicas. Nuevas perspectivas y retos. En J.M. CORTÉS MARTÍN y F.G. RUIZ YAMUZA (Coords.), *Retos actuales de la cooperación penal en la Unión Europea*, Dykinson, 235-274.
- Ruthardt, M. (2020). “Quelques réflexions autour des corona bonds et leurs enjeux juridiques”. *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, (639), 341-348.
- San Basilio Pardo, C., y Díaz Álvarez De Toledo, C. (2020). Respuesta económica europea en tiempos de pandemia: una visión española. *Real Instituto Elcano, ARI 106/2020*, 18 de septiembre de 2020. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f588a9e6-a45d-4367-ad50-980a745badc0/ARI106-2020-SanBasilio-Diaz-Respuesta-economica-europea-en-tiempos-de-pandemia-vision-espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f588a9e6-a45d-4367-ad50-980a745badc0>.
- Sánchez Barrueco, M.L. (2021). El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 25 (69), 555-599.
- Sánchez Ramos, B. (2021). Promoción de la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos en la acción exterior de la Unión Europea. En E. Fernandes Monica, G. Luiz Hansen y G. Suárez Blázquez (Coords.), *Democracia, totalitarismo y gestión institucional: lecturas transversales*, Dykinson, 57-79.
- Sanz Caballero, S. (2020). *El futuro de la Unión y la amenaza de una no Europa. La crisis de valores de la UE*, Aranzadi.
- Sarmiento, D. (2018). A comment on the CJEU's judgment in LM, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 25, (4), 385-387.
- Scheppele, K.L., Kochenov D.V. y Grabowska-Moroz, B. (2020). *Yearbook of European Law*, 39 (1), 3-121.
- Steible, B. (2021). Tribunal de justicia de la unión, tribunales nacionales y salvaguardia del estado de derecho en la UE. *Revista de derecho constitucional europeo*, (35).
- Stern, K. (2007). La Unión Europea en el camino hacia una comunidad de Derecho Constitucional. *Revista de Derecho Político* (70), 15-34.
- Szente, Z. (2017). Challenging the Basic Values: Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them. En A. Jakab y D. Kochenov (Eds.). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford University Press, 456-475.

- Úbeda De Torres, A. (2020). Los estándares del Derecho electoral a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia. *Teoría y Realidad Constitucional*, (40), 563-584.
- Uría Gavilán, E. (2018). *La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Bosch Editor.
- Vincze, A. (2013). The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 Commission v. Hungary. *European Public Law*, 19 (3), 489-500.
- Viță, V. (2017). Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, (19), 116-143.
- Von Bogdandy, A. (2010). Los principios fundamentales de la Unión Europea. Aspectos teóricos y doctrinales. *Revista General del Derecho Europeo*, (22).
- Von Bogdandy, A. et. al. (2018). A Constitutional Moment for the European Rule of Law - Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary. *Common Market Law Review*, 55 (4), 963-996.

## B. Legislación y jurisprudencia

- Auto del TJ. (2011). Ministerul Administrației și Internelor (MAI) y otros, C-434/11, EU:C:2011:830.
- Auto del TJ. (2012). Corpul National al Politistilor, C-134/12, EU:C:2012:288.
- Auto del TJ. (2012). Corpul National al Politistilor y otros, C-369/12, EU:C:2012:725;
- Auto del TJ. (2013). Sindicato dos Bancarios do Norte y otros, C-128/12, EU:C:2013:149.
- Auto del TJ. (2014). Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros y otros, C-264/12, EU:C:2014:2036.
- Auto del TJ. (2014). Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros y otros, C-665/13, EU:C:2014:2327.
- Auto del TJ. (2018). Comisión Europea c. República de Polonia, C-619/18 R, EU:C:2018:1021.
- Auto del TJ. (2020). Comisión c. República de Polonia, C-791/19 R, EU:C:2020:277.
- Conclusiones del Abogado General. (2021). IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), C-564/19, EU:C:2021:292.
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 de junio de 1993.
- Conclusiones del Consejo sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación, 25 de marzo de 2020.
- Conclusiones del Consejo Europeo, 23 de abril de 2020.
- Conclusiones de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) Bruselas, 21 de julio de 2020.
- Conclusiones del Consejo Europeo, 10 y 11 de diciembre de 2020.
- Comisión Europea (2003). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea - Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, (COM/2003/606 final).
- Comisión Europea (2014). Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, Un nuevo marco para reforzar el Estado de Derecho, (COM/2014/ 158 final).
- Comisión Europea (2017), Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia, (COM/2017/ 835 final).
- Comisión Europea (2018a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones,

- Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales, (COM/2018/65 final).
- Comisión Europea (2018b) Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020 (COM/2018/ 98 final).
- Comisión Europea (2018c) 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, (COM/2018/ 324 final).
- Comisión Europea (2019a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Refuerzo del Estado de Derecho. Propuesta de actuación (COM/2019/343 final).
- Comisión Europea (2019b). Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas, (COM/2019/ 163 final).
- Comisión Europea (2020a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales, (COM/2020/ 57 final).
- Comisión Europea (2020b). Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19, (COM/2020/441 final/2).
- Comisión Europea (2021). Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, (COM 2021/ 700 final).
- Decisión Marco del Consejo, 2002/584/JAI, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, «DOUE L 190» (18 de julio de 2002).
- Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom, «DOUE L 424» (de 15 de diciembre de 2020).
- Dictamen TJUE. (2014). Adhesión de la Unión al CEDH, 2/13. ECLI:EU:C:2014:2454.
- Dictamen del Tribunal de Cuentas (2018), sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de mayo de 2018, sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros «DOUE C 291» (de 17 de agosto de 2018).
- Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 25 de octubre de 2018, doc. n.º. 13593/18.
- Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo Europeo, Parte I de las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre de 2020 - Conformidad con los Tratados y con el texto del Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, JUR 592, Bruselas, 11 de diciembre de 2020.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, «DOUE L 303» (de 2 diciembre de 2000).
- Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), «DOUE L 204» (de 26 de julio de 2006).
- Directiva 2017/1371 del Parlamento y del Consejo, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal u

- otros presupuestos gestionados y controlados directa o indirectamente por ellos, «DOUE L 198» (de 28 de julio de 2017).
- European Commission for Democracy Through Law, Report on The Rule of Law (2011), 86.<sup>a</sup> sesión plenaria.
- European Commission for Democracy Through Law (2016), Rule of Law Check List, 106<sup>o</sup> período de sesiones.
- Parlamento Europeo (2018a). Resolución sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión, P8\_TA(2018)0340, «DOUE C 433» (de 23 de diciembre de 2019).
- Parlamento Europeo (2018b). Resolución sobre la necesidad de un mecanismo global para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, P8\_TA(2018)0456.
- Parlamento Europeo (2019). Resolución legislativa sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, P8\_TA(2019)0349.
- Parlamento Europeo (2020a). Resolución sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría, P9\_TA(2020)0014, «DOUE C 270» (de 7 de julio de 2021).
- Parlamento Europeo (2020b). Resolución sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia, P9\_TA(2020)0225, «DOUE C 415» (13 de octubre de 2021).
- Parlamento Europeo (2020c). Resolución sobre el establecimiento de un mecanismo de la UE sobre democracia, estado de derecho y Derechos fundamentales, P9\_TA(2020)0251.
- Parlamento Europeo (2020d). Resolución legislativa respecto de la Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, P9\_TA(2020)0356.
- Parlamento Europeo (2020e). Resolución sobre el marco financiero plurianual 2021-2027, el Acuerdo Interinstitucional, el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y el Reglamento relativo al Estado de Derecho, P9\_TA(2020)0360.
- Parlamento Europeo (2021). Resolución sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092: mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho, P9\_TA(2021)0103.
- Parlamento Europeo (2021b). Resolución del Parlamento Europeo sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión, P9\_TA(2021)0439.
- Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión relativa al Estado de Derecho en Polonia, «DOUE L 217» (12 agosto de 2016).
- Recomendación (UE) de la Comisión sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374, «DOUE L 22» (17 de enero de 2017).
- Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146, «DOUE L 228» (2 de septiembre de 2017).
- Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520, «DOUE L 17» (23 de enero de 2018).

- Reglamento 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, «DOUE L 306» (23 de noviembre de 2011).
- Reglamento 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, «DOUE L 306» (23 de noviembre de 2011).
- Reglamento 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, «DOUE L 36» (23 de noviembre de 2011).
- Reglamento 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo, «DOUE L 347» (20 de diciembre de 2013).
- Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, «DOUE L 433» (22 de diciembre de 2020).
- Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, «DOUE L 433» (22 de diciembre de 2020).
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, «DOUE L 57» (18 de febrero de 2021).
- Sentencia TEDH (2021), Asunto *Reczkowicz v. Poland*, 43447/19, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.
- Sentencia TJUE (1983), *Les Verts/ Parlamento Europeo*, C- 294/83, EU:C:1986:166.
- Sentencia TJUE (2002), *Unión de Pequeños Agricultores/ Consejo de la Unión Europea*, C-50/00 P, EU:C:2002:462.
- Sentencia TJUE (2006), *Graham J. Wilson/ Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, C-506/04, EU:C:2006:587.
- Sentencia TJUE (2007), *PKK y KNK/ Consejo*, C 229/05 P, EU:C:2007:32.
- Sentencia TJUE (2007), *Stichting ROM-projecten/ Staatssecretaris van Economische Zaken*, C-158/06, EU:C:2007:370.
- Sentencia TJUE (2008), *Kadi y Al Barakaat International Foundation/ Consejo y Comisión*, C 402/05 P y C 415/05 P, EU:C:2008:461.
- Sentencia TJUE (2008), *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) y otros/ Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros*, C-428/06-C-434/06, EU:C:2008:488.
- Sentencia TJUE (2012), *Comisión/ Hungría*, C-286/12, EU:C:2012:687.
- Sentencia TJUE (2012), *Thomas Pringle/ Gouvernement of Ireland y otros*, C-370/12, EU:C:2012:756.
- Sentencia TJUE (2013), *Telefónica S.A./ Comisión*, C-274/12 P, EU:C:2013:852.
- Sentencia TJUE (2014), *Somvao*, C-599/13, EU:C:2014:2462.
- Sentencia TJUE (2015), *Berlington Hungary y otros*, C 98/14, EU:C:2015:386.
- Sentencia TJUE (2015), *Maximillian Schrems/ Data Protection Commissioner*, C-362/14, EU:C:2015:650.
- Sentencia TJUE (2016), *Pál Aranyosi y Robert Căldăraru*, C-404/15-C-659/15 PPU, EU:C:2016:198.
- Sentencia TJUE (2016), *Ledra Advertising y otros/ Comisión Europea y Banco Central Europeo*, C-8/15 P- C-10/15 P, EU:C:2016:701.

- Sentencia TJUE (2017), Ramón Margarit Panicello/ Pilar Hernández Martínez, C-503/15, EU:C:2017:126.
- Sentencia TJUE (2017), Eugenia Florescu y otros/ Casa Județeană de Pensii Sibiu y otros, C-258/14, EU:C:2017:448.
- Sentencia TJUE (2017), Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985.
- Sentencia TJUE (2018), Associação Sindical dos Juizes Portugueses/ Tribunal de Contas, Asunto C-64/16, EU:C:2018:117.
- Sentencia TJUE (2018), Asunto LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.
- Sentencia TJUE (2018), Wightman y otros, C-621/18, EU:C:2018:999.
- Sentencia TJUE (2019), Comisión Europea/ República de Polonia, EU:C:2019:531.
- Sentencia TJUE (2019), BCE/ Trasta Komerčbanka y otros, C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923.
- Sentencia TJUE (2019), Comisión Europea/ República de Polonia, C-192/18, EU:C:2019:924.
- Sentencia TJUE (2019), A. K./ Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO/ Sąd Najwyższy, C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982.
- Sentencia TJUE (2020), Miasto Łowicz contra Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki y Prokurator Generalny/ VX y otros, C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234.
- Sentencia TJUE (2021), A. B. y otros/ Krajowa Rada Sądownictwa y otros, C-824/18, EU:C:2021:153.
- Sentencia TJUE (2021), Hungría/ Parlamento, C 650/18, EU:C:2021:426.
- Sentencia TJUE (2021), Comisión Europea/ República de Polonia, C-791/19, EU:C:2021:596.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania (2020) (2 BvR 859/15, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915).
- Sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia (2021), Asunto P 7/20.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia (2021), Asunto K 3/21.

