



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
presentadas el 2 de diciembre de 2021<sup>1</sup>

**Asunto C-157/21**

**República de Polonia**  
**contra**  
**Parlamento Europeo**

**Consejo de la Unión Europea**

«Recurso de anulación — Artículo 151, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal — Incidente de procedimiento — Solicitud de retirada de documento — Dictámenes jurídicos — Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 — Régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión — Protección del presupuesto de la Unión en caso de violación de los principios del Estado de derecho en un Estado miembro — Base jurídica del Reglamento 2020/2092 — Supuesta violación de disposiciones de los Tratados — Principio de seguridad jurídica — Igualdad de los Estados miembros — Principio de proporcionalidad»

1. En este recurso,<sup>2</sup> interpuesto al amparo del artículo 263 TFUE, la República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia la anulación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.<sup>3</sup>
2. En el recurso, cuya relevancia *constitucional* es innegable, se debate si el Reglamento 2020/2092, que implanta un mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a las violaciones de principios del Estado de derecho por los Estados miembros vinculadas a la ejecución presupuestaria, se ha adoptado con una base jurídica adecuada y si es compatible con varias disposiciones del derecho originario, en especial, con el artículo 7 TUE.
3. El Tribunal de Justicia ha decidido atribuir el conocimiento del recurso al Pleno, en cuanto formación jurisdiccional idónea para resolver asuntos que revisten una «importancia excepcional» (artículo 16 del Estatuto del Tribunal de Justicia).

<sup>1</sup> Lengua original: español.

<sup>2</sup> En el asunto C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, Hungría formula igual pretensión. En esta misma fecha presento mis conclusiones en ambos asuntos.

<sup>3</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO 2020, L 4331, p. 1).

## **I. Marco jurídico**

4. Me remito a la transcripción de las normas de los Tratados y del derecho derivado de la Unión que expongo en las conclusiones del asunto C-156/21.

## **II. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

5. La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule íntegramente el Reglamento 2020/2092.

— Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

6. El Parlamento y el Consejo instan al Tribunal de Justicia a que desestime el recurso y condene en costas a la República de Polonia.

7. El 12 de mayo de 2021, el Parlamento Europeo solicitó que el asunto se tramitara por la vía del artículo 133 del Reglamento de Procedimiento (procedimiento acelerado), a lo que accedió, el 9 de junio de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia.

8. El 12 de mayo de 2021, el Consejo pidió al Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 151, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que no tuviera en cuenta determinados pasajes de la demanda de la República de Polonia, porque reproducían o hacían referencia a un dictamen no publicado del Servicio Jurídico del Consejo. El 29 de junio de 2021, el Tribunal de Justicia decidió, con arreglo al apartado 5 de aquel artículo, que ese incidente se resolvería, junto con el fondo, en la sentencia.

9. En la vista, celebrada ante el Pleno del Tribunal de Justicia los días 11 y 12 de octubre de 2021, han intervenido la República de Polonia, el Parlamento Europeo y el Consejo, así como la Comisión Europea y los Gobiernos del Reino de Bélgica, del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de Hungría, de Irlanda, del Reino de España, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia.

10. Seguiré en estas conclusiones el mismo orden utilizado en las del asunto C-156/21. Abordaré, primero, el incidente procesal suscitado por el Consejo. A continuación, me referiré al contexto jurídico en el que se incardina la elaboración y la adopción del Reglamento 2020/2092. Finalmente, me detendré en los once motivos de anulación invocados por la República de Polonia para solicitar la anulación del Reglamento 2020/2092.

11. Para evitar repeticiones, me remitiré a las conclusiones del asunto C-156/21 (cuyo registro es previo en el tiempo respecto de este) en todo lo que pueda. Abordaré en estas, por lo tanto, solo las cuestiones que no hayan sido ya tratadas en aquellas.

### **III. Incidente de procedimiento: solicitud de retirada de un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo**

12. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia «no tener en cuenta los pasajes de la demanda y de sus anexos que hacen referencia a, reproducen el contenido o reflejan el análisis efectuado en el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo (documento 13593/18 del Consejo) de 25 de octubre de 2018 y, en especial, los pasajes [de los apartados 53, 75, 126, 133 y 139]».

13. El Gobierno polaco pide al Tribunal de Justicia que rechace la demanda del Consejo porque sus argumentos son infundados y no pueden acogerse.

14. En mis conclusiones del asunto C-156/2021 expongo las razones que me inducen a sugerir la desestimación de la demanda incidental del Consejo, idéntica a la del presente asunto, tras analizar: a) la normativa sobre acceso e invocación en justicia de los documentos de las instituciones; b) la jurisprudencia relativa al acceso a los dictámenes de los servicios jurídicos de las instituciones y a su invocación en justicia; y c) su aplicación a ese litigio.

15. Por esas mismas razones, propongo al Tribunal de Justicia que desestime, también en este asunto, la demanda incidental del Consejo.

### **IV. Reglamento 2020/2092: una norma a caballo entre la condicionalidad financiera y la garantía del Estado de derecho**

16. Me remito a los argumentos expuestos en las conclusiones del asunto C-156/21 sobre el procedimiento legislativo seguido para adoptar el Reglamento 2020/2092 y sobre los mecanismos de condicionalidad financiera existentes en el derecho de la Unión.

### **V. Primer motivo del recurso: ausencia de base jurídica válida del Reglamento 2020/2092**

17. El Gobierno polaco esgrime que un reglamento adoptado sobre la base del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), no puede definir la noción de Estado de derecho ni los elementos constitutivos de las violaciones de este. Tampoco podría autorizar a la Comisión y al Consejo a explicitar, en la aplicación de aquel Reglamento, las exigencias ligadas a los principios del Estado de derecho. Finalmente, el legislador no podía autorizar al Consejo a apoyarse en las constataciones de la Comisión sobre la vulneración de esos principios para adoptar medidas de protección del presupuesto de la Unión dirigidas contra un Estado miembro.

18. El Gobierno polaco aduce que el Reglamento 2020/2092 habilita para imponer *sanciones* a los Estados miembros por incumplir las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados. El Reglamento 2020/2092 no respondería, pues, a los requisitos que debe satisfacer un mecanismo de condicionalidad financiera. De ahí que no pueda tener como base jurídica el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), que atribuye funciones estrictamente presupuestarias a las instituciones de la Unión.

19. El análisis de estos argumentos en los puntos correlativos de las conclusiones del asunto C-156/21 me conduce a propugnar la desestimación del primer motivo del recurso.

## VI. Segundo motivo del recurso: carácter inapropiado de la base jurídica del Reglamento 2020/2092

### A. Alegaciones de las partes

20. El Gobierno polaco sostiene que, si el Tribunal de Justicia aceptara que la Unión dispone de competencia para adoptar el Reglamento 2020/2092, su base jurídica debería ser el artículo 311 TFUE, párrafo tercero, o, en su defecto, el artículo 312 TFUE, apartado 2, en vez del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).

21. A juicio del Gobierno polaco, el Reglamento 2020/2092 se refiere a, y está ligado con, el nuevo ciclo presupuestario, el conjunto de compromisos financieros alcanzados para el marco financiero plurianual (en lo sucesivo, «MFP») <sup>4</sup> y el Instrumento para la Recuperación de la Unión Europea Next Generation EU, <sup>5</sup> como demostraría su proceso de elaboración.

22. El artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), no proporcionaría cobertura jurídica adecuada para el Reglamento 2020/2092, pues solo permite la adopción de actos de ejecución del presupuesto anual de la Unión.

23. El empleo de esa base jurídica incorrecta habría provocado que se acudiese a un procedimiento legislativo inadecuado (el ordinario) y a un sistema de votación incorrecto (por mayoría cualificada). Se infringen así requisitos de forma sustanciales, porque el artículo 311 TFUE, párrafo tercero, y el artículo 312 TFUE, apartado 2, prescriben la utilización de un procedimiento legislativo especial y la decisión por unanimidad.

24. El Parlamento y el Consejo rebaten estos argumentos. <sup>6</sup>

### B. Apreciación

25. El Reglamento 2020/2092 implanta un mecanismo de condicionalidad financiera de carácter *permanente* no vinculado a ningún presupuesto anual ni a un determinado MFP.

26. Las normas de ejecución del presupuesto cuya adopción admite el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), se aplican tanto a los marcos financieros plurianuales (y al Instrumento Next Generation EU) como a los presupuestos anuales. El artículo 310 TFUE consagra el principio de anualidad, lo que significa que los ingresos y gastos previstos en los marcos financieros plurianuales se dividen y ejecutan anualmente mediante cada presupuesto.

27. De los dos artículos invocados por el Gobierno polaco, el primero (artículo 311 TFUE, párrafo tercero) señala que «el Consejo adoptará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión. En este contexto se podrá

<sup>4</sup> En la actualidad, está vigente el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DO 2020, L 433I, p. 11).

<sup>5</sup> Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DO 2020, L 433I, p. 23; en lo sucesivo, «Next Generation EU»).

<sup>6</sup> En lo sucesivo, para evitar repeticiones, daré por sentado que los Estados que han intervenido en la vista (con excepción, lógicamente, de Hungría y la República de Polonia), así como la Comisión, comparten las tesis del Parlamento y del Consejo.

establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir una categoría existente. Dicha decisión sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

28. Pues bien, el Reglamento 2020/2092 no crea ningún nuevo tipo de recurso propio, no suprime ninguno de los existentes, no regula las modalidades de recaudación de los recursos propios ni la relación entre ellos. Está diseñado para aplicarse fundamentalmente a los gastos de la Unión, más que a sus ingresos. Por eso, el artículo 311 TFUE, párrafo tercero, no puede ser la base jurídica idónea para adoptarlo.

29. Lo mismo cabe decir del segundo artículo supuestamente infringido (artículo 312 TFUE, apartado 2), según el que «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 [...]».

30. El marco financiero plurianual se acuerda para un mínimo de cinco años, tiene por objeto garantizar, durante ese período, la evolución ordenada de los gastos y, a esos efectos, determina los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos.

31. Por el contrario, el Reglamento 2020/2092 no contiene planificación alguna de los compromisos y de los pagos de la Unión durante un período de tiempo (seguirá estando vigente mientras no se derogue) y no se le puede calificar de mecanismo adecuado para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual, en el sentido del artículo 312 TFUE, apartado 3.

32. En cuanto a la circunstancia de que el Reglamento 2020/2092 se haya adoptado en paralelo con las negociaciones del MFP 2021-2027 y del Instrumento Next Generation EU (o de que tenga un vínculo político con ellos), ese factor temporal no incide en la elección de su base jurídica ni en el control de su legalidad.

33. En esas condiciones, el segundo motivo del recurso ha de desestimarse.

## **VII. Tercer motivo del recurso: vulneración del Protocolo n.º 2, anexo al TUE y al TFUE, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad**

### ***A. Alegaciones de las partes***

34. El Gobierno polaco esgrime, con carácter subsidiario (por si el Tribunal de Justicia reconociera la competencia del legislador de la Unión para aprobarlo), que la tramitación del Reglamento 2020/2092 se ha realizado infringiendo el Protocolo n.º 2, relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

35. Según el Gobierno polaco, la ejecución del presupuesto de la Unión no sería una competencia exclusiva de las mencionadas en el artículo 3 TFUE, apartado 1, sino una competencia compartida de las del artículo 4 TFUE, apartado 1, aunque no figure en la lista de estas.

36. Apoyaría esa aseveración el artículo 325 TFUE, apartado 1, a tenor del que «la Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo [...]».

37. Haciendo referencia al proyecto de la Comisión sobre el (futuro) Reglamento 2020/2092,<sup>7</sup> el Gobierno polaco alega que, al no haberse transmitido esta propuesta a los Parlamentos nacionales para verificar su adecuación al principio de subsidiariedad, se han violado los artículos 4, párrafo primero, 6, párrafo primero, y 7, apartado 1, del Protocolo n.º 2.

38. Esa omisión sería un vicio sustancial de forma que abocaría a la anulación del Reglamento 2020/2092. Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia para el incumplimiento del deber de consulta al Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo.

39. El Consejo y el Parlamento Europeo rebaten estos argumentos.

## **B. Apreciación**

40. El presupuesto permite a la Unión desarrollar sus políticas y asegurar el funcionamiento de sus instituciones, órganos y organismos. No le es aplicable el reparto vertical de competencias entre la Unión y sus Estados miembros (artículos 3 TFUE a 6 TFUE), pues responde a una competencia interna relativa al funcionamiento de la Unión y de sus instituciones, que se aproxima a la que estas ostentan para aprobar los reglamentos internos, el régimen lingüístico o el estatuto de sus funcionarios y agentes. La ejecución del presupuesto de la Unión no es, por tanto, una materia sometida al principio de atribución de competencias, sino que se trata de un poder que corresponde en exclusiva a la Unión.

41. Estas afirmaciones no resultan contradichas por el artículo 317 TFUE, que asigna a la Comisión la función de ejecutar, bajo su propia responsabilidad, el presupuesto «en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos aprobados en virtud del artículo 322 [TFUE]».

42. Es posible, pues, una intervención por delegación de los Estados miembros en la gestión del presupuesto de la Unión, bajo el control de la Comisión. Así lo pone de relieve el régimen de «gestión compartida» que el Reglamento Financiero<sup>8</sup> prevé en su artículo 63.<sup>9</sup> Esa gestión compartida entre la Unión y sus Estados miembros no significa, sin embargo, que estos últimos puedan adoptar las normas por las que se rige el presupuesto de la Unión.<sup>10</sup> La ejecución de su presupuesto compete en exclusiva a la Unión y esta puede delegarla en los Estados miembros

<sup>7</sup> Documento COM(2018) 324 final, de 2 de mayo de 2018, 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.

<sup>8</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento Financiero»).

<sup>9</sup> A tenor de su apartado 1, «cuando la Comisión ejecute el presupuesto en régimen de gestión compartida, se delegarán en los Estados miembros las funciones relativas a la ejecución presupuestaria».

<sup>10</sup> En su propuesta de Reglamento, la Comisión aseguraba, en relación con el principio de subsidiariedad, que «las normas financieras por las que se rige el presupuesto de la Unión en virtud del artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la UE no pueden ser adoptadas al nivel de los Estados miembros» [Documento COM(2018) 324 final, de 2 de mayo de 2018, 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, exposición de motivos, apartado 2, párrafo segundo].

cuando entienda que la gestión compartida es la mejor manera de ponerla en práctica. Lógicamente, en la gestión compartida la Comisión mantiene el control sobre las actuaciones de las autoridades estatales.

43. El artículo 325 TFUE, en el capítulo dedicado a la «lucha contra el fraude», tampoco puede invocarse para dotar de competencia a los Estados miembros en lo que atañe al mecanismo de condicionalidad financiera vinculado a la ejecución del presupuesto de la Unión.

44. Al instaurar dicho mecanismo, el Reglamento 2020/2092 no tiene como finalidad inmediata la lucha contra el fraude. Además, este mecanismo de condicionalidad financiera actúa solo en relación con los Estados miembros, pero no respecto a los operadores privados, que es a quienes se orientan el artículo 325 TFUE y las normas de derecho derivado que lo desarrollan.

45. Sentada esta premisa, como el principio de subsidiariedad rige en los ámbitos que son de competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión (artículo 5 TUE, apartado 3), no se aplica a la ejecución del presupuesto de la Unión. Pero, incluso si así lo fuera y aquel principio se reputase aplicable, opino que no se ha producido el vicio sustancial de forma que denuncia el Gobierno polaco.

46. En cuanto a la supuesta violación de los artículos 4, párrafo primero, 6, párrafo primero, y 7, apartado 1, del Protocolo n.º 2, recordaré que los reglamentos, como los demás actos normativos, los aprueban las instituciones de la Unión según lo que dispone el artículo 288 TFUE, párrafo primero. Si una institución de la Unión no interviene en su adopción, cuando así lo prevea con carácter vinculante una norma de los Tratados, es lógico que ese vicio de forma se califique de sustancial y provoque efectos invalidantes.<sup>11</sup>

47. Ahora bien, las funciones de los Parlamentos nacionales se limitan a las recogidas en el artículo 12 TUE que, para lo que aquí importa, consisten en ser informados y recibir notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión [letra a)] y velar por el respeto del principio de subsidiariedad, de conformidad con lo previsto en el Protocolo n.º 2 [letra b)]. Según el artículo 7 del Protocolo n.º 2, su intervención no bloquea la adopción del acto normativo, sino que obliga a la Comisión a volver a estudiar la propuesta para retirarla, modificarla o mantenerla.

48. El vicio de forma que el Gobierno polaco denuncia lo habría cometido la Comisión al incumplir su obligación de transmitir a los Parlamentos nacionales el proyecto de acto legislativo, tal como prescribe el artículo 4, párrafo primero, del Protocolo n.º 2.

49. De esa infracción inicial se derivarían la del artículo 6, párrafo primero, del Protocolo n.º 2 (posibilidad de que un Parlamento nacional emita un dictamen motivado «en el que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad») y la del artículo 7, apartado 1, del mismo Protocolo (las instituciones de la Unión, «si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ell[a]s, tendrán en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos nacionales»).

<sup>11</sup> Es jurisprudencia reiterada que la consulta en debida forma al Parlamento Europeo, en los casos especificados por el Tratado, constituye un requisito sustancial de forma cuyo incumplimiento conlleva la nulidad del acto en cuestión. La participación efectiva del Parlamento en el proceso de toma de decisiones con arreglo a los procedimientos recogidos en el Tratado representa, en efecto, un elemento esencial del equilibrio institucional perseguido por el Tratado. Esta competencia constituye la expresión de un principio democrático fundamental, según el que los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa [véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 11 de noviembre de 1997, Eurotunnel y otros (C-408/95, EU:C:1997:532), apartado 45; de 7 de marzo de 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), apartados 24 y 25; y de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), apartado 160].

50. Sin embargo, no cabe olvidar que:

- El preámbulo del Reglamento 2020/2092 expresa que el Parlamento y el Consejo lo han adoptado «previa transmisión del proyecto legislativo a los Parlamentos nacionales».<sup>12</sup>
- Consta en la propuesta de la Comisión que el proyecto se envió a los Parlamentos nacionales.
- El Gobierno polaco reconoce que algunos Parlamentos nacionales, entre ellos el de la República de Polonia, remitieron sus dictámenes a la Comisión, en relación con el ajuste del proyecto al principio de subsidiariedad.<sup>13</sup>

51. El reconocimiento expreso por el Gobierno polaco de que el proyecto de la Comisión se transmitió a los Parlamentos nacionales<sup>14</sup> no impide a ese mismo Gobierno afirmar que la Comisión debió llevar a cabo una segunda notificación, a la vista de que aquel proyecto sufrió modificaciones relevantes en el curso del procedimiento legislativo.

52. Esgrime el Gobierno polaco, en apoyo de su tesis, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>15</sup> en cuya virtud «la exigencia de consultar al Parlamento [Europeo] durante el procedimiento de toma de decisiones, en los casos previstos por el Tratado, implica la necesidad de consultarlo nuevamente siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya se haya consultado al Parlamento».

53. Sin embargo, esa jurisprudencia no es aplicable en este asunto, a la vista de que el Protocolo n.º 2 no contempla segundas (o sucesivas) transmisiones de los proyectos de actos legislativos a los Parlamentos nacionales, cuando su tramitación en el procedimiento que se sigue ante el Consejo y el Parlamento modifique su contenido. En el caso del Reglamento 2020/2092, la Comisión no alteró su propuesta inicial, sino que fueron el Consejo y el Parlamento los que la modificaron hasta llegar al texto final adoptado.

54. A tenor de las consideraciones precedentes, ha de desestimarse el tercer motivo del recurso.

## **VIII. Cuarto motivo del recurso: vulneración de la obligación de motivación (artículo 296 TFUE, párrafo segundo)**

### ***A. Alegaciones de las partes***

55. El Gobierno polaco arguye, en síntesis, que la motivación del Reglamento que figuraba en la propuesta de la Comisión no respetaba la obligación impuesta por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia.

<sup>12</sup> El artículo 3 del Protocolo n.º 1 señala: «Los Parlamentos nacionales podrán dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad, con arreglo al procedimiento establecido por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

<sup>13</sup> Recurso del Gobierno polaco, apartados 44 y 45.

<sup>14</sup> *Ibidem*, frase final del apartado 49.

<sup>15</sup> Sentencias de 13 de noviembre de 1990, *The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (C-331/88, EU:C:1990:391), apartado 39; y de 6 de septiembre de 2017, *Eslovaquia/Consejo* (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), apartado 161.

56. En particular, añade, esa propuesta no justificaba la necesidad de adoptar el Reglamento 2020/2092 ni la elección del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), como base jurídica.

57. El Parlamento y el Consejo rebaten esta argumentación.

## **B. *Apreciación***

58. En primer lugar, este motivo de recurso es inoperante, porque concierne únicamente a la propuesta inicial de la Comisión y no al contenido final del Reglamento 2020/2092. Es este el acto legislativo que se impugna, y no aquella propuesta.

59. Aunque los textos barajados en la tramitación legislativa de un acto de la Unión pueden sopesarse para analizar su motivación, la única que importa es la que contenga el acto normativo tal como se haya aprobado y publicado. La motivación de ese acto será, lógicamente, la que ofrecen los considerandos que figuren en su preámbulo.

60. En segundo lugar, según el Tribunal de Justicia, la motivación que reclama el artículo 296 TFUE, párrafo segundo,<sup>16</sup> debe adaptarse a la naturaleza del acto y mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane, de forma que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control.<sup>17</sup>

61. Pues bien, en este caso el legislador de la Unión ha justificado de modo suficiente la adopción del Reglamento 2020/2092 a lo largo de los veintinueve considerandos de su preámbulo. En el primero de los «vistos» que contiene ese preámbulo se invoca, en especial, el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).

62. En esos considerandos constan las razones que han conducido a la instauración del mecanismo de condicionalidad financiera para la protección del presupuesto de la Unión ante la eventual vulneración de los principios del Estado de derecho por los Estados miembros.

63. La relación «entre el respeto del Estado de derecho y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión de conformidad con el principio de buena gestión financiera», como elemento clave del Reglamento 2020/2092, se identifica de modo particular en el considerando décimo tercero de este.

64. En consecuencia, ha de desestimarse el cuarto motivo del recurso.

<sup>16</sup> «Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados».

<sup>17</sup> No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de derecho pertinentes. La motivación no solo debe apreciarse en relación con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia en cuestión. Esto es en particular cierto cuando los Estados miembros han estado estrechamente asociados al proceso de elaboración del acto objeto de litigio y conocen, por tanto, las razones que motivan este acto. Cuando se trate de actos destinados a una aplicación general, la motivación puede limitarse a indicar, por un lado, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otro lado, los objetivos generales que se propone alcanzar. Si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas adoptadas. Véanse las sentencias de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuotas de captura de pez espada del Mediterráneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), apartados 4 a 42; de 22 de noviembre de 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938), apartado 79; y de 17 de marzo de 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), apartado 58.

## **IX. Quinto motivo del recurso: vulneración del artículo 7 TUE**

65. A juicio del Gobierno polaco, el Reglamento 2020/2092 introduce un nuevo mecanismo, no previsto en los Tratados, para controlar el respeto de los principios del Estado de derecho por los Estados miembros. Tiene, por eso, efecto equivalente al de la modificación de los Tratados, invariable a través de una mera norma de derecho derivado.

66. Además, como su objetivo coincide con el del procedimiento del artículo 7 TUE, el Reglamento 2020/2092 eludiría la aplicación de este artículo, cuyas condiciones son más exigentes y ofrecen más garantías a los Estados miembros.

67. El análisis de estos argumentos en los puntos correlativos de las conclusiones del asunto C-156/21 me conduce a propugnar la desestimación del quinto motivo del recurso.

## **X. Sexto motivo del recurso: vulneración del artículo 269 TFUE, párrafo primero**

68. Según el Gobierno polaco, la adopción del Reglamento 2020/2092 implica *de facto* una violación del artículo 269 TFUE, párrafo primero, porque extiende la competencia del Tribunal de Justicia (que ese artículo limita al control de las reglas de procedimiento) a cualquier infracción de los principios del Estado de derecho, cuyo alcance define, también sin fundamento alguno, el Reglamento 2020/2092.

69. El análisis de estos argumentos en los puntos correlativos de las conclusiones del asunto C-156/21 me conduce a propugnar la desestimación del sexto motivo del recurso.

## **XI. Séptimo motivo del recurso: vulneración de los artículos 4 TUE, apartados 1 y 2, segunda frase, y 5 TUE, apartado 2**

### ***A. Alegaciones de las partes***

70. Según el Gobierno polaco, al introducir el mecanismo de condicionalidad, ligado al respeto de los principios del Estado de derecho, en el Reglamento 2020/2092, el legislador de la Unión:

- Habría vulnerado el principio de atribución establecido en los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartado 2.
- Habría incumplido la obligación de respetar las funciones esenciales del Estado, singularmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional (artículo 4 TUE, apartado 2, segunda frase).

71. El Parlamento y el Consejo rebaten estos argumentos.

## **B. *Apreciación***

72. En lo que respecta a la supuesta vulneración del principio de atribución de competencia (artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartado 2), debo reiterar que no se produce porque la Unión dispone de base jurídica en el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), para adoptar el Reglamento 2020/2092. Me remito al estudio realizado en las conclusiones del asunto C-156/21.

73. En cuanto al artículo 4 TUE, apartado 2, el Gobierno polaco no denuncia en este motivo<sup>18</sup> la violación de su primera frase (es decir, la que se refiere a la identidad nacional),<sup>19</sup> sino exclusivamente de la segunda, que alude al respeto de las funciones esenciales del Estado.<sup>20</sup>

74. En contra de lo que sostiene el Gobierno polaco, el Reglamento 2020/2092 no somete al control de la Comisión ámbitos cruciales de la soberanía de los Estados miembros, como su integridad territorial, el mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad nacional.

75. Es verdad que el mecanismo del Reglamento 2020/2092 puede desplegarse en relación con la actividad de algunas autoridades nacionales (como las encargadas del control financiero y de la concesión de los contratos públicos; los servicios de investigación; la fiscalía y los órganos jurisdiccionales), pero solo en la medida en que incida en la ejecución del presupuesto de la Unión o afecte a los intereses financieros de esta.

76. El artículo 4 TUE, apartado 2, segunda frase, no autoriza a los Estados miembros a desvincularse de las obligaciones que les impone el derecho de la Unión en sectores de competencia nacional ligados al ejercicio de las funciones esenciales del Estado.

77. Así lo ha confirmado el Tribunal de Justicia para ámbitos tan sensibles como la seguridad interior y exterior,<sup>21</sup> la organización jurisdiccional nacional<sup>22</sup> e incluso la organización de las fuerzas armadas,<sup>23</sup> cuando se trate de materias reguladas por el derecho de la Unión. La

<sup>18</sup> Lo hará en el octavo motivo del recurso.

<sup>19</sup> La cláusula del respeto a la identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados miembros (que son conceptos autónomos del derecho de la Unión), se plasma en el artículo 4 TUE, apartado 2, primera frase, para limitar el impacto del derecho de la Unión en los ámbitos que se consideran esenciales para los Estados miembros. Opera en relación con la delimitación vertical de competencias entre la Unión y sus Estados miembros y se relaciona, además, con el principio de cooperación leal, que la acompaña en el artículo 4 TUE, apartado 3.

<sup>20</sup> «[La Unión] respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro».

<sup>21</sup> Sentencias de 6 de octubre de 2020, *La Quadrature du Net y otros* (C-511/18, C-512/18 y C-520/18, EU:C:2020:791), apartado 99; y de 2 de abril de 2020, *Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional)* (C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257), apartados 143 y 170.

<sup>22</sup> Según el Tribunal de Justicia, corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, pero, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el derecho de la Unión, y, en particular, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Véanse las sentencias de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)* (C-619/18, EU:C:2019:531), apartado 52; de 5 de noviembre de 2019, *Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios)* (C-192/18, EU:C:2019:924), apartado 102; de 19 de noviembre de 2019, *A.K. (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)* (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apartado 75; de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros (Nombramiento de jueces en el Tribunal Supremo)* (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 68; y de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 40.

<sup>23</sup> Sentencia de 15 de julio de 2021, *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:597), apartado 40: «[...] si bien corresponde únicamente a los Estados miembros determinar sus intereses esenciales de seguridad y adoptar las medidas adecuadas para garantizar su seguridad interior y exterior, incluidas las decisiones relativas a la organización de sus fuerzas armadas, el mero hecho de que se haya adoptado una medida nacional con el fin de proteger la seguridad nacional no puede dar lugar a la inaplicabilidad del derecho de la Unión ni dispensar a los Estados miembros de la necesaria observancia de dicho derecho [...] Lo mismo puede decirse de las medidas nacionales adoptadas para la protección de la integridad territorial de un Estado miembro».

«necesaria observancia» de este conlleva que actuaciones de las autoridades estatales en aquellos ámbitos no sean inmunes a los actos de las instituciones de la Unión, cuando estas últimas ejercitan legítimamente sus competencias.

78. Ciertamente, como afirma la República de Polonia, regular la organización y el funcionamiento de las instituciones estatales que identifica el Reglamento 2020/2092 (entre otras, los servicios de investigación, la fiscalía o los órganos jurisdiccionales) es una competencia nacional que ampara el artículo 4 TUE, apartado 2, segunda frase.

79. Ahora bien, el Reglamento 2020/2092 no impone a los Estados miembros ninguna *nueva* obligación respecto a la organización y al funcionamiento de esos órganos estatales que pudiera afectar al ejercicio de sus funciones esenciales. El deber de que las mencionadas autoridades, y cualesquiera otras, se atengan en su actuación a los principios del Estado de derecho, como valor común a todos los Estados miembros, es, obviamente, anterior a la aprobación del Reglamento 2020/2092 y deriva directamente de los Tratados.

80. En cuanto que la gestión del presupuesto de la Unión y la protección de sus intereses financieros pueden resultar perjudicadas por conductas de aquellas autoridades que vulneren los principios del Estado de derecho, las medidas correctoras que autoriza el Reglamento 2020/2092 responden al ejercicio de una competencia de la propia Unión.

81. En realidad, el Gobierno polaco repite en este motivo argumentos análogos a los que ha vertido en otros litigios (ya sean recursos directos o peticiones de decisión prejudicial) sobre la inviabilidad de apelar al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y al artículo 47 de la Carta para poner en cuestión normas de la República de Polonia relativas al estatuto de los jueces nacionales o a sus propios tribunales. El Tribunal de Justicia ha rechazado esos argumentos que invocaban en su favor, entre otros, los artículos 4 TUE, 5 TUE, apartados 1 y 2, y 13 TUE, apartado 2.<sup>24</sup>

82. A tenor de las consideraciones precedentes, el séptimo motivo de recurso ha de desestimarse.

## **XII. Octavo motivo del recurso: vulneración del principio de igualdad de trato entre Estados miembros (artículo 4 TUE, apartado 2, primera frase)**

### ***A. Alegaciones de las partes***

83. El Gobierno polaco sostiene que el Reglamento 2020/2092 no solo atenta al principio de igualdad entre los Estados miembros, sino que contribuye a perpetuar las manifestaciones de su violación.

84. A su juicio, el Reglamento 2020/2092 no garantiza que la declaración de que se han vulnerado los principios del Estado de derecho esté precedida de una «evaluación cualitativa exhaustiva» de la Comisión que pueda calificarse de objetiva, imparcial y justa.

<sup>24</sup> Véanse las sentencias citadas en la nota 22 de estas conclusiones.

85. Además, aduce que el procedimiento de adopción de medidas de protección del presupuesto de la Unión discrimina directa e inequívocamente a los Estados miembros *pequeños y medianos*, en relación con los *grandes*, pues el Consejo adopta sus decisiones por mayoría cualificada con arreglo a un sistema en cuyo cálculo los votos de estos últimos adquieren un «peso desproporcionado».

86. El Parlamento y el Consejo rebaten estos argumentos,

### **B. Apreciación**

87. En el desarrollo de este motivo se entremezclan cuestiones heterogéneas, no todas relacionadas con lo que, en teoría, debía ser su único objeto (es decir, la vulneración del principio de igualdad de trato).

88. Si he entendido bien su argumentación, el Gobierno polaco esgrime, en primer lugar, que la Comisión no puede llevar a cabo una evaluación objetiva, imparcial y justa porque uno de los elementos que ha de sopesar son los informes de la Comisión de Venecia,<sup>25</sup> organismo consultivo que, en una ocasión,<sup>26</sup> ha diferenciado entre las *antiguas* y las *nuevas* democracias al valorar la compatibilidad del nombramiento de jueces con las exigencias del Estado de derecho.

89. De acuerdo con el considerando décimo sexto del Reglamento 2020/2092, la Comisión ha de ponderar la «información pertinente procedente de fuentes disponibles e instituciones reconocidas». Entre esas fuentes e instituciones se hallan, junto a otras, los órganos del Consejo de Europa como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y la Comisión de Venecia.

90. Ese mismo considerando asevera, no obstante, que la Comisión, ha de llevar a cabo una evaluación exhaustiva, «objetiva, imparcial y justa [...]». La Comisión no está vinculada en su evaluación por documentos de la Comisión de Venecia y no habría de tenerlos en cuenta si de ellos derivara un trato desigual para los Estados miembros a la hora de aplicar el Reglamento 2020/2092.<sup>27</sup>

91. Además, el considerando vigésimo sexto del Reglamento 2020/2092 indica que «el procedimiento [...] debe respetar los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros y debe desarrollarse con arreglo a un planteamiento imparcial y basado en pruebas».

92. Me parece lógico que, a esos efectos, la Comisión pueda recabar información de todas las fuentes disponibles, como indica el artículo 6, apartado 3, del Reglamento 2020/2092. Si el Estado infractor cree que esas informaciones no son certeras, puede servirse de dos rondas de consultas para rebatirlas ante la Comisión, previamente a que esta proponga las medidas al Consejo.

<sup>25</sup> Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa.

<sup>26</sup> Documento CDL-AD(2007)028-f, de 16-17 de marzo de 2007, Nominations judiciaires - Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70ème session plénière.

<sup>27</sup> Sobre el valor de esos documentos, véanse las conclusiones del abogado general Bobek en el asunto Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» y otros (C-83/19, C-291/19 y C-355/19, EU:C:2020:746), punto 170; y del abogado general Hogan en el asunto Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055), punto 88.

93. En segundo lugar, las alegaciones del Gobierno polaco en torno a la vulneración del principio de igualdad de los Estados miembros no llegan a identificar exactamente por qué el Reglamento 2020/2092 discriminaría a unos respecto de otros. El artículo 6, apartados 6 y 9, de ese Reglamento brinda a todos ellos, sin distinción, la posibilidad de presentar observaciones a la Comisión sobre la evaluación que realice, así como sobre las medidas que propone al Consejo.

94. El Gobierno polaco parece apuntar a un elemento discriminatorio en la circunstancia de que los Estados miembros *pequeños y medianos* carecen, en el Consejo, «del peso para adoptar o rechazar las decisiones» que corresponde a los Estados *grandes*, en virtud del sistema de cómputo para alcanzar la mayoría cualificada.<sup>28</sup>

95. Esa crítica no puede referirse, lógicamente, al sistema de voto en sí, que está previsto en los Tratados y no podría ser objeto de anulación por el Tribunal de Justicia. Si entiendo bien la postura del Gobierno polaco, su censura atañe al empleo de aquel sistema de voto para aprobar, por mayoría cualificada del Consejo, las decisiones de aplicación del Reglamento 2020/2092 (artículo 6, apartados 10 y 11).

96. Ahora bien, como recuerda el Consejo, en virtud del artículo 16 TUE, apartado 3, «el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa». No encuentro ninguna norma del derecho primario de la Unión que, en este caso, aboque a un resultado diferente.

97. Por lo demás, en la medida en que el Gobierno polaco reitera en este motivo argumentos sobre el carácter sancionador de las medidas del Reglamento 2020/2092, que no tenderían a la protección del presupuesto de la Unión, sino directamente del Estado de derecho, me remito a las conclusiones del asunto C-156/21 en las que explico por qué no comparto esos argumentos.

98. A tenor de las consideraciones precedentes, el octavo motivo de recurso ha de desestimarse.

### **XIII. Motivo noveno del recurso: vulneración del principio de seguridad jurídica**

99. El Gobierno polaco sostiene que el Reglamento 2020/2092, en particular, sus artículos 3 y 4, apartado 2, no cumplen los requisitos de claridad y precisión inherentes al principio de seguridad jurídica.

100. Una vez más, el análisis de esta tesis en los puntos correlativos de las conclusiones del asunto C-156/21 me conduce a propugnar su desestimación.

<sup>28</sup> Las modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el artículo 16 TUE, apartado 4, y, por remisión de este, en el artículo 238 TFUE, apartado 2.

#### **XIV. Motivo décimo del recurso: vulneración del principio de proporcionalidad (artículo 5 TUE, apartado 4)**

##### ***A. Alegaciones de las partes***

101. Según el Gobierno polaco, el Reglamento 2020/2092 vulnera el principio de proporcionalidad consagrado por el artículo 5 TUE, apartado 4, al no justificar el vínculo entre la protección del presupuesto de la Unión y las violaciones de los principios del Estado de derecho.

102. Aduce que el legislador no habría demostrado el valor añadido del mecanismo instaurado por el Reglamento 2020/2092 respecto de las normas financieras de la Unión ya existentes.

103. Para el Gobierno polaco, «será imposible, en la práctica» respetar la proporcionalidad de las medidas recogidas en el Reglamento 2020/2092, a la vista de los elementos que este incluye para adoptarlas.

104. El Parlamento y el Consejo rebaten estos argumentos.

##### ***B. Apreciación***

105. Con arreglo al artículo 5 TUE, apartado 4, «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».

106. En la línea seguida por el Parlamento y el Consejo, opino que el Reglamento 2020/2092 no vulnera ese precepto, es decir, no atenta al principio de proporcionalidad.<sup>29</sup> Son varias las razones que me inducen a entenderlo así.

107. En primer lugar, el legislador cuenta con un amplio margen de apreciación en el ejercicio de sus atribuciones<sup>30</sup> y no considero que el Reglamento 2020/2092 sea una norma manifiestamente inadecuada para llegar al objetivo que busca, a saber, crear un mecanismo de condicionalidad financiera con el que hacer frente a las violaciones de los principios del Estado de derecho que tengan un vínculo directo con la ejecución del presupuesto de la Unión.

108. En segundo lugar, el legislador de la Unión ha justificado suficientemente, a mi parecer, la necesidad del Reglamento 2020/2092, así como el valor añadido que conlleva respecto a la normativa financiera de la Unión ya existente. Parto de la premisa de que el vínculo entre la protección del presupuesto de la Unión y las violaciones de los principios del Estado de derecho ha quedado demostrado, según expongo en otros pasajes de estas conclusiones y en las del asunto C-156/21.

<sup>29</sup> Según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad reclama «que los medios que establece una disposición del derecho de la Unión sean aptos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para lograrlo». Véanse las sentencias de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo (C-620/18, EU:C:2020:1001), apartado 111; de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), apartado 76; y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 67.

<sup>30</sup> «El Tribunal de Justicia ha reconocido al legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido, una amplia facultad de apreciación en materias en las que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. En consecuencia, no se trata de determinar si la medida adoptada en un ámbito de este tipo era la única o la mejor posible, pues solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo que pretende conseguir la institución competente puede afectar a la legalidad de tal medida» [sentencias de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo (C-620/18, EU:C:2020:1001), apartado 112; y de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), apartado 77 y jurisprudencia citada].

109. La explicación de ese valor añadido consta en el considerando décimo séptimo del Reglamento 2020/2092, al afirmar que sus medidas «son necesarias, en particular, en los casos en que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión no permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz».

110. El procedimiento del Reglamento 2020/2092, aplicable ante la vulneración de los principios del Estado de derecho que incidan en la ejecución presupuestaria, se suma, pues, a las normas financieras precedentes de la Unión que contemplan mecanismos de condicionalidad vinculados con las obligaciones implantadas en los programas de transferencias de fondos a los Estados miembros.

111. La novedad del Reglamento 2020/2092 y de su carácter horizontal, frente a las normas anteriores, es que admite tener en cuenta violaciones de los principios del Estado de derecho con incidencia suficientemente directa en la ejecución del presupuesto de la Unión, cuando esa incidencia derive de actuaciones de las autoridades nacionales.

112. En la medida en que esas actuaciones, contrarias a los principios del Estado de derecho, pudieran influir en la buena gestión del presupuesto de la Unión, las normas financieras anteriores no contemplaban específicamente mecanismos de reacción de una intensidad similar a la del Reglamento 2020/2092.

113. El Reglamento 2020/2092 respeta, pues, el principio de proporcionalidad en cuanto que, para el legislador, el mecanismo de condicionalidad que implanta es utilizable «a menos que [...] otros procedimientos [...] permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz» (artículo 6, apartado 1).

114. En tercer lugar, nada impide que las futuras medidas correctoras para proteger el presupuesto de la Unión, tal como las prevé el Reglamento 2020/2092, se atengan a las exigencias del principio de proporcionalidad. Es más, han de hacerlo, en virtud de lo recogido en su artículo 5, apartado 3, y en el considerando decimotercero.

115. A tenor de los razonamientos precedentes, el décimo motivo del recurso ha de desestimarse.

## **XV. Motivo undécimo del recurso: desviación de poder**

### ***A. Alegaciones de las partes***

116. Para el Gobierno polaco, el legislador de la Unión ha incurrido en desviación de poder al aprobar el Reglamento 2020/2092. Formula esa acusación desde una doble perspectiva:

- El objetivo *declarado* del Reglamento 2020/2092 es distinto de su objetivo *real*. Este último no consistiría en la protección del presupuesto de la Unión, pese a que así lo proclame el título del propio Reglamento, sino en la protección del Estado de derecho.
- El mecanismo instaurado por el Reglamento 2020/2092 trata de eludir el procedimiento del artículo 7 TUE, cuyos requisitos son más estrictos, para sancionar las vulneraciones de los principios del Estado de derecho.

117. El Parlamento y el Consejo rebaten estas alegaciones.

## **B. *Apresiasi***

118. El Gobierno polaco desarrolla este motivo en la línea de lo ya expuesto en sus alegaciones anteriores. En particular, como él mismo reconoce, aborda las cuestiones relativas a la finalidad del Reglamento 2020/2092 en el marco del primer motivo del recurso.<sup>31</sup>

119. Verdaderamente, no hay nada nuevo en esta argumentación que no conste en los motivos primero, segundo, séptimo, octavo y noveno del recurso, ya examinados. Así ocurre no solo en lo que atañe a la finalidad del Reglamento 2020/2092, sino también al procedimiento que instaura, en relación con el del artículo 7 TUE.

120. Según el Tribunal de Justicia, «un acto incurre en desviación cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado exclusivamente o, al menos, de modo determinante para alcanzar fines distintos de aquellos para los que se ha conferido la facultad de que se trate o para eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado FUE para hacer frente a las circunstancias del caso».<sup>32</sup>

121. La finalidad del Reglamento 2020/2092, como ya he repetido, es crear un mecanismo de condicionalidad financiera que facilite adoptar medidas de protección del presupuesto de la Unión cuando se produzcan vulneraciones del Estado de derecho vinculadas directamente con la ejecución de dicho presupuesto.

122. El artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), confiere poderes al legislador de la Unión para implantar este tipo de mecanismos de condicionalidad, de los que el Reglamento 2020/2092 es un ejemplo, con el propósito de proteger el presupuesto de la Unión.

123. El Reglamento 2020/2092 no instaura un procedimiento análogo (aunque con menos restricciones) que el del artículo 7 TUE para sancionar las violaciones de los principios del Estado de derecho. Son, insisto, instrumentos jurídicos diferentes.

124. En esas condiciones, ha de desestimarse el undécimo motivo del recurso.

## **XVI. Costas**

125. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber instado el Parlamento y el Consejo la condena en costas de la República de Polonia y desestimarse las pretensiones de esta, procede condenarla en costas.

126. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la Comisión Europea, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Hungría, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

<sup>31</sup> Apartado 123 de su recurso, que remite a los apartados 28 a 33.

<sup>32</sup> Sentencias de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo (C-620/18, EU:C:2020:1001), apartado 82; de 5 de mayo de 2015, España/Parlamento y Consejo (C-146/13, EU:C:2015:298), apartado 56; y de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, EU:C:1990:391), apartado 24.

## **XVII. Conclusión**

127. A tenor de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia:

- «1) Desestimar la petición incidental del Consejo por la que solicita no tener en cuenta los pasajes de la demanda de la República de Polonia y de sus anexos que hacen referencia a, reproducen el contenido o reflejan el análisis efectuado en el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo (documento 13593/18 del Consejo) de 25 de octubre de 2018.
- 2) Desestimar el recurso de anulación interpuesto por la República de Polonia contra el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para proteger el presupuesto de la Unión.
- 3) La República de Polonia soportará, además de sus propias costas, las del Parlamento Europeo y las del Consejo.
- 4) La Comisión Europea, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Hungría, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas».