



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)

de 16 de febrero de 2022*

Índice

I.	Marco jurídico	5
	A. Reglamento (CE) n.º 1049/2001	5
	B. Reglamento interno del Consejo	6
	C. Directrices para el tratamiento de los documentos internos del Consejo	7
	D. Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013	7
	E. Reglamento Financiero	7
II.	Reglamento impugnado	12
III.	Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia	21
IV.	Pretensión de que no se tengan en cuenta determinados pasajes de la demanda de Hungría y del anexo A.3 de esta	23
	A. Alegaciones de las partes	23
	B. Apreciación del Tribunal de Justicia	25
V.	Recurso	28
	A. Sobre la pretensión principal al objeto de que se anule el Reglamento impugnado en su totalidad	28
	1. Motivos primero y segundo, basados en la incompetencia de la Unión para adoptar el Reglamento impugnado	28
	a) Alegaciones de las partes	28
	b) Apreciación del Tribunal de Justicia	34

* Lengua de procedimiento: húngaro.

1) Base jurídica del Reglamento impugnado	34
2) Elusión del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE	44
2. Tercer motivo, basado en la violación del principio de seguridad jurídica	51
a) Alegaciones de las partes	51
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	55
B. Sobre las pretensiones subsidiarias con objeto de que se anule parcialmente el Reglamento impugnado	67
1. Pretensión de anulación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado	67
a) Alegaciones de las partes	67
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	67
2. Pretensión de anulación del artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado	68
a) Alegaciones de las partes	68
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	68
3. Pretensión de anulación del artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado	69
a) Alegaciones de las partes	69
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	70
4. Pretensión de anulación del artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado	71
a) Alegaciones de las partes	71
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	73
5. Pretensión de anulación del artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado	74
a) Alegaciones de las partes	74
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	75
6. Pretensión de anulación del artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado	76
a) Alegaciones de las partes	76
b) Apreciación del Tribunal de Justicia	77
VI. Costas	78

«Recurso de anulación — Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 — Régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea — Protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros — Base jurídica — Artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a) — Supuesta elusión del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE — Supuestas violaciones de los artículos 4 TUE, apartado 1, 5 TUE, apartado 2, y 13 TUE, apartado 2, y de los principios de seguridad jurídica, de proporcionalidad y de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados»

En el asunto C-156/21,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 11 de marzo de 2021,

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér y por la Sra. M. M. Tátrai, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna y por la Sra. S. Żyrek, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. F. Drexler, R. Crowe, U. Rösslein y T. Lukácsi y por la Sra. A. Pospíšilová Padowska, en calidad de agentes,

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. A. de Gregorio Merino, E. Rebasti y A. Tamás y por la Sra. A. Sikora-Kaléda, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por

Reino de Bélgica, representado por las Sras. C. Pochet, M. Jacobs y L. Van den Broeck, en calidad de agentes,

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por la Sra. M. Søndahl Wolff y por el Sr. J. Nymann-Lindegren, y posteriormente por las Sras. M. Søndahl Wolff y V. Pasternak Jørgensen, en calidad de agentes,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes,

Irlanda, representada por las Sras. M. Browne y J. Quaney y por el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Fennelly, BL,

Reino de España, representado inicialmente por el Sr. J. Rodríguez de la Rúa Puig y por la Sra. S. Centeno Huerta, y posteriormente por el Sr. J. Rodríguez de la Rúa Puig y por la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por las Sras. A.-L. Desjonquères y A.-C. Drouant y por el Sr. E. Leclerc, en calidad de agentes,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado inicialmente por los Sres. A. Germeaux y T. Uri, y posteriormente por el Sr. A. Germeaux, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

República de Finlandia, representada por la Sra. H. Leppo y el Sr. S. Hartikainen, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por los Sres. O. Simonsson y J. Lundberg y por las Sras. C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder y R. Shamsavan Eriksson, en calidad de agentes,

Comisión Europea, representada por los Sres. D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz y A. Tokár, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe, los Sres. C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis y N. Jääskinen, la Sra. I. Ziemele y por el Sr. J. Passer, Presidentes de Sala, y por los Sres. M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb y N. Piçarra, la Sra. L. S. Rossi, los Sres. A. Kumin, N. Wahl y D. Gratsias, la Sra. M. L. Arastey Sahún y por los Sres. M. Gavalec y Z. Csehi, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretarios: Sr. M. Aleksejev, jefe de unidad, y Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista los días 11 y 12 de octubre de 2021;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de diciembre de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, Hungría solicita al Tribunal de Justicia que anule, con carácter principal, el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO 2020, L 433I, p. 1; corrección de errores en DO 2021, L 373, p. 94; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), y, con carácter subsidiario, los artículos 4, apartados 1 y 2, letra h); 5, apartados 2 y 3, penúltima y última frases, y 6, apartados 3 y 8, de dicho Reglamento.

I. Marco jurídico

A. Reglamento (CE) n.º 1049/2001

- 2 El artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), prevé en su apartado 1:

«Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.»

- 3 A tenor del artículo 4 de dicho Reglamento:

«[...]

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

[...]

– los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

[...]

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

[...]

5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.

7. Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 solo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. [...]»

4 El artículo 5 de dicho Reglamento dispone:

«Cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento.

Alternativamente, el Estado miembro podrá remitir la solicitud a la institución.»

B. Reglamento interno del Consejo

5 El 1 de diciembre de 2009, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2009/937/UE, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO 2009, L 325, p. 35). El artículo 6 de dicho Reglamento interno (en lo sucesivo, «Reglamento interno del Consejo»), titulado «Secreto profesional y presentación de documentos ante los tribunales», establece en su apartado 2:

«El Consejo y el [Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros (Coreper)] podrán autorizar la presentación ante los tribunales de copia o extracto de cualquier documento del Consejo que no se haya hecho accesible al público de conformidad con las normas sobre acceso del público a los documentos.»

6 A tenor del artículo 10 de dicho Reglamento, titulado «Acceso del público a los documentos del Consejo»:

«Las disposiciones específicas sobre acceso del público a los documentos del Consejo figuran en el anexo II.»

7 El anexo II del Reglamento interno del Consejo, titulado «Disposiciones específicas relativas al acceso del público a los documentos del Consejo», contiene el artículo 5, relativo a las «solicitudes presentadas por los Estados miembros», que preceptúa:

«Cuando un Estado miembro presente una solicitud al Consejo, se tramitará de conformidad con los artículos 7 y 8 del [Reglamento n.º 1049/2001] y las disposiciones correspondientes del presente anexo. En caso de denegación de acceso total o parcial, se informará al solicitante de que cualquier solicitud confirmatoria deberá dirigirse directamente al Consejo.»

C. Directrices para el tratamiento de los documentos internos del Consejo

8 Mediante la Nota 7695/18, de 10 de abril de 2018, el Consejo aprobó las directrices para el tratamiento de los documentos internos del Consejo. Los puntos 1, 2, 20 y 21 de dichas directrices tienen el siguiente tenor:

- «1. El presente documento contiene directrices relativas al tratamiento de los documentos no clasificados del Consejo, de difusión interna en el Consejo y sus miembros, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y, según los asuntos, otras instituciones de la [Unión] (por ejemplo, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia o el Banco Central Europeo) y órganos (por ejemplo, el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social Europeo). Una divulgación pública inoportuna de dichos documentos podría afectar negativamente al proceso de toma de decisiones del Consejo.
2. Las directrices tienen un impacto directo en el funcionamiento del Consejo y, como consecuencia, tienen que ser respetadas por los Estados miembros en calidad de miembros del Consejo, en consonancia con el principio de cooperación leal que rige las relaciones entre las instituciones de la [Unión] y los Estados miembros.

[...]

20. Los documentos “LIMITE” no deberán hacerse públicos salvo que un funcionario del Consejo debidamente autorizado, la administración nacional de un Estado miembro (véase el apartado 21) o, cuando proceda, el Consejo, hayan tomado una decisión a tal fin, de conformidad con el [Reglamento n.º 1049/2001] y con el Reglamento interno del Consejo.
21. Los funcionarios y agentes de las instituciones u órganos de la [Unión] distintos del Consejo no podrán decidir por sí mismos hacer públicos documentos “LIMITE” sin consultar primero a la Secretaría General del Consejo. Los funcionarios y agentes de la administración nacional de los Estados miembros consultarán a la Secretaría General del Consejo antes de tomar una decisión en este sentido, salvo si es manifiesto que dicho documento puede hacerse público, de conformidad con el artículo 5 del [Reglamento n.º 1049/2001].»

D. Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013

9 El artículo 2, punto 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo (DO 2013, L 248, p. 1), define, a efectos de este último, los «intereses financieros de la Unión» en el sentido de que «incluirán los ingresos, gastos y activos cubiertos por el presupuesto de la Unión Europea así como los cubiertos, gestionados o supervisados por los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos».

E. Reglamento Financiero

10 A tenor del artículo 2 del 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»), titulado «Definiciones»:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

7) “ejecución del presupuesto”: la realización de actividades relativas a la gestión, el seguimiento, el control y la auditoría de créditos presupuestarios de conformidad con los métodos establecidos en el artículo 62;

[...]

42) “organización de un Estado miembro”: una entidad establecida en un Estado miembro en calidad de organismo de Derecho público, o de organismo que se rige por el Derecho privado al que se ha confiado una misión de servicio público y se ha dotado de garantías financieras adecuadas por parte del Estado miembro;

[...]

59) “buena gestión financiera”: la ejecución del presupuesto de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia;

[...]».

11 El artículo 61 de dicho Reglamento, titulado «Conflictos de intereses», establece:

«1. Los agentes financieros con arreglo al capítulo 4 del presente título, y otras personas, incluidas las autoridades nacionales de cualquier rango, que participen en la ejecución del presupuesto de forma directa, indirecta y compartida en la gestión, incluidos los actos preparatorios al respecto, la auditoría o el control, no adoptarán ninguna medida que pueda acarrear un conflicto entre sus propios intereses y los de la Unión. Adoptarán asimismo las medidas oportunas para evitar un conflicto de intereses en las funciones que estén bajo su responsabilidad y para hacer frente a situaciones que puedan ser percibidas objetivamente como conflictos de intereses.

2. Cuando exista el riesgo de un conflicto de intereses que implique a un miembro del personal de una autoridad nacional, la persona en cuestión remitirá el asunto a su superior jerárquico. Cuando se trate de personal al que se aplica el Estatuto, la persona en cuestión remitirá el asunto al ordenador correspondiente por delegación. El superior jerárquico correspondiente o el ordenador por delegación confirmará por escrito si se considera que existe un conflicto de intereses. Cuando se considere que existe un conflicto de intereses, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o la autoridad nacional pertinente velará por que la persona de que se trate cese toda actividad en ese asunto. El ordenador por delegación que corresponda o la autoridad nacional pertinente velará por que se adopte cualquier medida adicional de conformidad con el Derecho aplicable.

3. A los efectos del apartado 1, existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 1 se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal.»

- 12 El artículo 62 del citado Reglamento, que lleva como título «Métodos de ejecución presupuestaria», dispone, en su apartado 1, párrafo primero:

«La Comisión ejecutará el presupuesto de cualquiera de las maneras siguientes:

- a) de manera directa (“gestión directa”), conforme a lo dispuesto en los artículos 125 a 153, por medio de sus servicios, incluido su personal en las delegaciones de la Unión bajo la responsabilidad del jefe de delegación correspondiente, de conformidad con el artículo 60, apartado 2, o a través de las agencias ejecutivas a que se refiere el artículo 69;
- b) mediante gestión compartida con los Estados miembros (“gestión compartida”) conforme a lo dispuesto en los artículos 63 y 125 a 129;
- c) de manera indirecta (“gestión indirecta”), conforme a lo dispuesto en los artículos 125 a 149 y 154 a 159, cuando ello se contemple en el acto de base o en los casos a que se refiere el artículo 58, apartado 2, letras a) a d), delegando competencias de ejecución del presupuesto en:

[...]».

- 13 El artículo 63 del mismo Reglamento, titulado «Gestión compartida con los Estados miembros», preceptúa en sus apartados 2 y 8:

«2. Al desempeñar las funciones relativas a la ejecución presupuestaria, los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias, incluidas medidas legales, reglamentarias y administrativas, para proteger los intereses financieros de la Unión, a saber:

- a) garantizando que las acciones financiadas mediante el presupuesto se ejecutan correcta y eficazmente y en cumplimiento de las normas sectoriales aplicables;
- b) designando los órganos responsables de la gestión y el control de los fondos de la Unión, con arreglo al apartado 3, y supervisando dichos órganos;
- c) previniendo, detectando y corrigiendo las irregularidades y el fraude;
- d) cooperando, conforme al presente Reglamento y a las normas sectoriales específicas, con la Comisión, la [Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)], el [Tribunal de Cuentas Europeo] y, en lo que respecta a los Estados miembros participantes en la cooperación reforzada en virtud del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo[, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO 2017, L 283, p. 1)], con la Fiscalía Europea.

Con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión, los Estados miembros, respetando al mismo tiempo el principio de proporcionalidad y de conformidad con el presente artículo y con las normas sectoriales pertinentes, llevarán a cabo controles previos y *a posteriori*, incluidos, en su caso, controles *in situ* de muestras de operaciones representativas o basadas en el riesgo.

Asimismo, recuperarán los fondos pagados indebidamente y ejercerán las acciones judiciales necesarias al respecto.

Los Estados miembros impondrán sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas a los perceptores cuando así esté dispuesto en las normas sectoriales o en las disposiciones específicas establecidas en el Derecho nacional.

Como parte de esta evaluación del riesgo, y de conformidad con las normas sectoriales, la Comisión supervisará los sistemas de gestión y control establecidos en los Estados miembros. En su trabajo de auditoría, la Comisión respetará el principio de proporcionalidad y tendrá en cuenta el nivel del riesgo evaluado con arreglo a las normas sectoriales específicas.

[...]

8. Con el fin de garantizar que los fondos de la Unión se utilizan de conformidad con las normas aplicables, la Comisión:

- a) procederá al examen y a la aceptación de las cuentas de los organismos designados siguiendo procedimientos que aseguren la exhaustividad, la exactitud y la veracidad de las cuentas;
- b) excluirá de la financiación de la Unión los gastos correspondientes a desembolsos que se hayan efectuado contraviniendo el Derecho aplicable;
- c) interrumpirá los plazos de pago o suspenderá los pagos cuando lo prevean las normas sectoriales específicas.

La Comisión levantará total o parcialmente la interrupción de los plazos de pago o la suspensión de los pagos después de que un Estado miembro haya presentado sus observaciones y tan pronto como haya adoptado las medidas necesarias. El informe anual de actividades mencionado en el artículo 74, apartado 9, se referirá a todas las obligaciones contempladas en el presente apartado.»

14 El artículo 129 del Reglamento Financiero, titulado «Cooperación para la protección de los intereses financieros de la Unión», establece:

«1. Toda persona o entidad que reciba fondos de la Unión cooperará plenamente en la defensa de los intereses financieros de la Unión y concederá, como condición para recibir los fondos, los derechos y el acceso necesarios para que el ordenador competente, la Fiscalía Europea respecto de los Estados miembros participantes en la cooperación reforzada [...], la OLAF, el Tribunal de Cuentas y, cuando proceda, las autoridades nacionales competentes, ejerzan plenamente sus competencias respectivas. En el caso de la OLAF, dichos derechos incluirán el derecho a realizar investigaciones, entre otras cosas inspecciones y controles *in situ*, de conformidad con el Reglamento [relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF].

2. Toda persona o entidad que reciba fondos de la Unión en régimen de gestión directa e indirecta deberá comprometerse por escrito a conceder los derechos necesarios a que se refiere el apartado 1 y deberá garantizar que los terceros implicados en la ejecución de los fondos de la Unión concedan derechos equivalentes.»

15 A tenor del artículo 131 del Reglamento Financiero, titulado «Suspensión, terminación y reducción»:

«1. Si el procedimiento de adjudicación hubiera sido objeto de irregularidades o fraude, el ordenador competente lo suspenderá y podrá adoptar cualquier medida necesaria, incluida la anulación del procedimiento. El ordenador competente informará inmediatamente a la OLAF sobre posibles casos de fraude.

[...]

3. El ordenador competente podrá suspender los pagos o la ejecución del compromiso jurídico cuando:

[...]

b) sea necesario comprobar si se han producido efectivamente presuntas irregularidades, fraude o incumplimiento de obligaciones;

c) las irregularidades, el fraude o el incumplimiento de obligaciones pongan en tela de juicio la fiabilidad o eficacia de los sistemas de control interno de la persona o entidad que ejecuta los fondos de la Unión en virtud del artículo 62, apartado 1, párrafo primero, letra c), o la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

[...]»

16 El artículo 135 de dicho Reglamento, titulado «Protección de los intereses financieros de la Unión mediante detección de riesgos, exclusión e imposición de sanciones pecuniarias», dispone:

«1. A fin de proteger los intereses financieros de la Unión, la Comisión creará y administrará un sistema de detección precoz y exclusión.

El objetivo de ese sistema será facilitar:

a) la detección precoz de las personas o entidades a que se refiere el apartado 2 que supongan un riesgo para los intereses financieros de la Unión;

[...]

3. La decisión de registrar información relativa a una detección precoz de los riesgos a que se refiere el apartado 1, párrafo segundo, letra a), del presente artículo, de excluir a personas o entidades contempladas en el apartado 2 o de imponer una sanción pecuniaria a un perceptor será adoptada por el ordenador competente. La información relativa a esas decisiones se registrará en la base de datos a que se hace referencia en el artículo 142, apartado 1. Cuando dichas decisiones se adopten sobre la base del artículo 136, apartado 4, la información registrada en la base de datos incluirá la relativa a las personas mencionadas en dicho apartado.

4. La decisión de excluir a personas o entidades contempladas en el apartado 2 del presente artículo o de imponer sanciones pecuniarias a un perceptor se basará en una sentencia firme o, en las situaciones de exclusión a que se refiere el artículo 136, apartado 1, en una decisión administrativa definitiva o en una calificación jurídica preliminar por parte de la instancia a que

se refiere el artículo 143 en las situaciones mencionadas en el artículo 136, apartado 2, a fin de garantizar una evaluación centralizada de dichas situaciones. En los casos a que se refiere el artículo 141, apartado 1, el ordenador competente rechazará a un participante en un procedimiento específico de adjudicación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136, apartado 5, el ordenador competente podrá tomar la decisión de excluir a un participante o perceptor y/o de imponer una sanción pecuniaria a un perceptor, así como la decisión de publicar la información conexas, sobre la base de una calificación preliminar contemplada en el artículo 136, apartado 2, solo si ha obtenido previamente una recomendación de la instancia contemplada en el artículo 143.»

II. Reglamento impugnado

- 17 De los vistos del Reglamento impugnado resulta que se adoptó sobre la base del «[TFUE], y en particular [de] su artículo 322, apartado 1, letra a)», así como del «Tratado [CEEA], y en particular [de] su artículo 106 *bis*».
- 18 Los considerandos 2, 3, 5 a 10, 12 a 16, 18 a 20 y 26 del Reglamento impugnado tienen la siguiente redacción:
- «(2) En sus conclusiones de 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo declaró que los intereses financieros de la Unión se han de proteger de conformidad con los principios generales asentados en los Tratados, en particular los valores establecidos en el artículo [2 TUE]. Asimismo, subrayó la importancia de proteger los intereses financieros de la Unión y destacó la importancia de respetar el Estado de Derecho.
- (3) El Estado de Derecho requiere que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites establecidos por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y del respeto de los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, “Carta”) y otros instrumentos aplicables, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales. Exige, en particular, que se respeten ([Comunicación de la Comisión “Un nuevo marco de la [Unión] para reforzar el Estado de Derecho”, COM(2014) 0158 final, anexo I]) los principios de legalidad ([sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, apartado 63]), que implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista; de seguridad jurídica ([sentencia de 12 de noviembre de 1981, Meridionale Industria Salumi y otros, 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, apartado 10]); de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo ([sentencia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst/Comisión, 46/87 y 227/88, EU:C:1989:337, apartado 19]); de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por órganos jurisdiccionales independientes e imparciales ([sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartados 31, 40 y 41, y de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartados 63 a 67]), y de separación de poderes ([sentencias de 22 de diciembre de 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, apartado 58; de 10 de noviembre de 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, apartado 35, y de 10 de noviembre de 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, apartado 36]).

[...]

- (5) Una vez que un país candidato se convierte en Estado miembro, se integra en una construcción jurídica que se basa 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, como se precisa en el artículo 2 TUE. Esta premisa implica y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y, por lo tanto, en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica ([dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 168]). La legislación y las prácticas de los Estados miembros deben seguir respetando los valores comunes en los que se fundamenta la Unión.
- (6) Aunque no existe una jerarquía entre los valores de la Unión, el respeto del Estado de Derecho es esencial para la protección de los demás valores fundamentales en los que se fundamenta la Unión, como la libertad, la democracia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos. El respeto del Estado de Derecho está intrínsecamente vinculado al respeto de la democracia y de los derechos fundamentales. No puede haber democracia ni respeto de los derechos fundamentales sin respeto del Estado de Derecho, y viceversa.
- (7) Siempre que los Estados miembros ejecuten el presupuesto de la Unión, incluidos los recursos asignados mediante el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea establecido de conformidad con el 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)] y mediante préstamos y otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión, y cualquiera que sea su modo de ejecución, el respeto del Estado de Derecho es una condición previa esencial para cumplir el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 [TFUE].
- (8) Los Estados miembros solo pueden garantizar la buena gestión financiera si las autoridades públicas actúan conforme a Derecho, si los casos de fraude, incluido el fraude fiscal, de evasión fiscal, de corrupción, de conflictos de interés y otros incumplimientos del Derecho son efectivamente perseguidos por los servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal, y si las decisiones arbitrarias o ilícitas de las autoridades públicas, incluidas las autoridades policiales, son objeto de un control judicial efectivo por parte de órganos jurisdiccionales independientes y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- (9) La independencia y la imparcialidad de los jueces siempre deben estar garantizadas y los servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal deben poder desempeñar adecuadamente sus funciones. Los jueces y los servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal deben tener a su disposición los recursos financieros y humanos suficientes y los procedimientos que les permitan actuar de manera eficaz y en pleno respeto del derecho a un juicio justo e imparcial, incluido el respeto de los derechos de defensa. Las sentencias firmes deben ejecutarse de forma efectiva. Estas condiciones son necesarias como garantía mínima frente a decisiones ilícitas y arbitrarias de las autoridades públicas que podrían perjudicar a los intereses financieros de la Unión.

- (10) La independencia de los jueces presupone, en particular, que el órgano jurisdiccional en cuestión esté en condiciones de ejercer, tanto con arreglo a las normas aplicables como en la práctica, 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. Las garantías de independencia e imparcialidad postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio.

[...]

- (12) El artículo 19 [TUE], que es la expresión concreta del valor del Estado de Derecho establecido en el artículo 2 [TUE], obliga a los Estados miembros a proporcionar una tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, incluidos los referentes a la ejecución del presupuesto de la Unión. La existencia misma de un control judicial efectivo destinado a garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho y requiere órganos jurisdiccionales independientes ([sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartados 32 a 36]). Resulta primordial preservar la independencia de los órganos jurisdiccionales, como lo confirma el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta ([sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartados 40 y 41]). Tal afirmación es especialmente cierta respecto del control judicial de la validez de las medidas, los contratos u otros instrumentos que den lugar a gastos o deuda públicos, en el contexto, entre otros, de los procedimientos de contratación pública que también pueden someterse al control de los órganos jurisdiccionales.
- (13) Existe por lo tanto una clara relación entre el respeto del Estado de Derecho y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión de conformidad con el principio de buena gestión financiera.
- (14) La Unión ha desarrollado diversos instrumentos y procesos que fomentan el Estado de Derecho y su aplicación, como el apoyo financiero a las organizaciones de la sociedad civil, el Mecanismo Europeo del Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la [Unión], y que ofrecen una respuesta eficaz de las instituciones de la Unión a las vulneraciones del Estado de Derecho mediante el procedimiento de incumplimiento y el procedimiento establecido en el artículo 7 [TUE]. El mecanismo establecido en el presente Reglamento complementa estos instrumentos protegiendo 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.

- (15) Las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular las que afectan al buen funcionamiento de las autoridades públicas y al control judicial efectivo, pueden atentar gravemente contra los intereses financieros de la Unión. Así sucede con las vulneraciones puntuales de los principios del Estado de Derecho y, más aún, con las vulneraciones generalizadas o debidas a prácticas u omisiones reiteradas por parte de las autoridades públicas, o a medidas generales adoptadas por tales autoridades.
- (16) La detección de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho precisa una evaluación cualitativa exhaustiva por parte de la Comisión. Dicha evaluación debe ser objetiva, imparcial y justa, y debe tener en cuenta la información pertinente procedente de fuentes disponibles e instituciones reconocidas, como las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los informes del Tribunal de Cuentas, el informe anual sobre el Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la [Unión] de la Comisión, los informes de la [OLAF] y de la Fiscalía Europea, según corresponda, y las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones y redes internacionales pertinentes, incluidos órganos del Consejo de Europa como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y la [Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)], en particular su lista de criterios relativos al Estado de Derecho, y las redes europeas de tribunales supremos y consejos del poder judicial. La Comisión podría consultar a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y a la Comisión de Venecia si ello fuera necesario a fin de efectuar una evaluación cualitativa exhaustiva.

[...]

- (18) El principio de proporcionalidad debe aplicarse al determinar las medidas que han de adoptarse, teniendo en cuenta en particular la gravedad de la situación, el tiempo transcurrido desde el inicio de la actuación de que se trate, la duración y recurrencia de esta, la intención y el grado de colaboración del Estado miembro de que se trate para poner fin a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, así como los efectos en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o los intereses financieros de la Unión.
- (19) Es fundamental que los intereses legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales queden adecuadamente protegidos al adoptarse las medidas en caso de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. Cuando la Comisión considere la adopción de medidas, debe tener en cuenta su posible repercusión para los destinatarios y beneficiarios finales. Habida cuenta de que, en la gestión compartida, los pagos de la Comisión a los Estados miembros son jurídicamente independientes de los pagos de las autoridades nacionales a los beneficiarios, no debe considerarse que las medidas adecuadas en virtud del presente Reglamento afecten a la disponibilidad de financiación para los pagos a los beneficiarios dentro de los plazos de pago establecidos en las normas sectoriales y financieras aplicables. Las decisiones adoptadas con arreglo al presente Reglamento y las obligaciones para con los destinatarios o beneficiarios finales establecidas en el presente Reglamento forman parte del Derecho de la Unión aplicable con respecto a la ejecución de la financiación en régimen de gestión compartida. Los Estados miembros afectados por las medidas deben informar periódicamente a la Comisión sobre el cumplimiento de sus obligaciones para con los destinatarios o beneficiarios finales. La presentación de informes sobre el cumplimiento de las obligaciones de pago para con los beneficiarios establecidas en las normas sectoriales y financieras aplicables debe permitir a la Comisión comprobar que

las decisiones adoptadas en virtud del presente Reglamento no afectan en modo alguno, directa o indirectamente, a los pagos que deban efectuarse con arreglo a las normas sectoriales y financieras aplicables.

Para reforzar la protección de los destinatarios o beneficiarios finales, la Comisión debe facilitar información y orientaciones a través de un sitio web o un portal de internet, junto con las herramientas adecuadas para que se le informe sobre cualquier incumplimiento de la obligación legal por parte de las entidades públicas y los Estados miembros de seguir efectuando los pagos una vez adoptadas las medidas sobre la base del presente Reglamento. La Comisión debe realizar un seguimiento de dicha información para comprobar si se han respetado las normas aplicables, en particular el artículo 69, el artículo 74, apartado 1, letra b), y el artículo 104 del Reglamento (UE) 2021/1060 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO 2021, L 231, p. 159)]. Cuando sea necesario, a fin de garantizar que cualquier importe adeudado por entidades públicas o Estados miembros se abone efectivamente a los destinatarios o beneficiarios finales, la Comisión debe recuperar los pagos efectuados o, en su caso, efectuar una corrección financiera reduciendo la ayuda de la Unión a un programa en consonancia con las normas sectoriales y financieras aplicables.

- (20) A fin de garantizar condiciones uniformes de ejecución del presente Reglamento y habida cuenta de la importancia de los efectos financieros de las medidas adoptadas en virtud de este, deben conferirse al Consejo competencias de ejecución, el cual ha de actuar sobre la base de una propuesta de la Comisión.

[...]

- (26) El procedimiento de adopción y levantamiento de las medidas 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. Si, excepcionalmente, el Estado miembro de que se trate considera que se han producido vulneraciones graves de dichos principios, puede solicitar al presidente del Consejo Europeo que someta el asunto al siguiente Consejo Europeo. En tales circunstancias excepcionales, no debe adoptarse ninguna decisión relativa a las medidas hasta que el Consejo Europeo haya deliberado al respecto. 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.»

19 El artículo 1 del Reglamento impugnado dispone:

«El presente Reglamento establece las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros.»

20 A tenor del artículo 2 de dicho Reglamento:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- a) “Estado de derecho”, el valor de la Unión consagrado en el artículo 2 [TUE]. Comprende los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley. El Estado de derecho se entenderá habida cuenta de los demás valores y principios de la Unión consagrados en el artículo 2 [TUE];
- b) “entidad pública”, toda autoridad pública en cualquier nivel de la administración, incluidas las autoridades nacionales, regionales y locales, así como las organizaciones de los Estados miembros en el sentido del artículo 2, punto 42, del Reglamento [Financiero].»

21 El artículo 3 del Reglamento impugnado, que lleva como título «Vulneración de los principios del Estado de Derecho», establece:

«A los efectos del presente Reglamento se podrá considerar indicio de vulneración de los principios del Estado de Derecho lo siguiente:

- a) poner en peligro la independencia de los jueces;
- b) no impedir, corregir o sancionar decisiones arbitrarias o ilícitas por parte de las autoridades públicas, incluidas las autoridades policiales, retener recursos financieros y humanos que afecten a su buen funcionamiento, o no garantizar la ausencia de conflictos de interés;
- c) limitar la disponibilidad y eficacia de las vías de recurso judicial, a través, entre otros medios, de normas procesales restrictivas y de la no ejecución de las resoluciones judiciales, o limitar la investigación, la persecución o sanción efectivos de las infracciones del Derecho.»

22 El artículo 4 de dicho Reglamento, titulado «Condiciones para la adopción de medidas», establece:

«1. Se adoptarán medidas adecuadas cuando se determine de conformidad con el artículo 6 que una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo.

2. A los efectos del presente Reglamento, la vulneración de los principios del Estado de Derecho se referirá a uno o varios de los aspectos siguientes:

- a) el buen funcionamiento de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión, incluidos los préstamos y otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión, en particular en el contexto de procedimientos de contratación pública o de subvención;
- b) el buen funcionamiento de las autoridades que realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías, y el buen funcionamiento de unos sistemas de gestión financiera y rendición de cuentas eficaces y transparentes;

- c) el buen funcionamiento de los servicios de investigación y de la fiscalía en relación con la investigación y el ejercicio de la acción penal por fraude, en particular por fraude fiscal, corrupción u otras infracciones del Derecho de la Unión relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión;
- d) el control judicial efectivo, por órganos jurisdiccionales independientes, de las acciones u omisiones de las autoridades a que se refieren las letras a), b) y c);
- e) la prevención y la sanción del fraude, incluidos el fraude fiscal, la corrupción u otras infracciones del Derecho de la Unión relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión, y la imposición de sanciones eficaces y disuasorias a los beneficiarios por los órganos jurisdiccionales o por las autoridades administrativas;
- f) la recuperación de los fondos indebidamente pagados;
- g) la cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la OLAF y, a reserva de la participación del Estado miembro de que se trate, con la Fiscalía Europea en sus investigaciones o ejercicio de la acción penal en virtud de los actos de la Unión aplicables, de conformidad con el principio de cooperación leal;
- h) otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión.»

23 El artículo 5 del citado Reglamento, titulado «Medidas para la protección del presupuesto de la Unión», prevé, en sus apartados 1 a 4:

«1. Siempre que se cumplan las condiciones del artículo 4 del presente Reglamento, podrán adoptarse de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 6 del presente Reglamento una o varias de las siguientes medidas adecuadas:

- a) en caso de que la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión directa o indirecta con arreglo al artículo 62, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento Financiero, y el beneficiario sea una entidad pública:
 - i) la suspensión de los pagos o de la ejecución del compromiso jurídico o la resolución del compromiso jurídico con arreglo al artículo 131, apartado 3, del Reglamento Financiero;
 - ii) la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos;
 - iii) la suspensión del desembolso total o parcial de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos garantizados por el presupuesto de la Unión;
 - iv) la suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la Unión;
 - v) la prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión;
- b) en caso de que la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión compartida con los Estados miembros con arreglo al artículo 62, apartado 1, letra b), del Reglamento Financiero:
 - i) la suspensión de la aprobación de uno o más programas o su modificación;
 - ii) la suspensión de los compromisos;

- iii) la reducción de los compromisos, incluso mediante correcciones financieras o transferencias a otros programas de gasto;
- iv) la reducción de la prefinanciación;
- v) la interrupción de los plazos de pago;
- vi) la suspensión de los pagos.

2. Salvo que se disponga de otro modo en la decisión por la que se adopten las medidas, la imposición de medidas adecuadas no afectará a las obligaciones de las entidades públicas a que se refiere el apartado 1, letra a), o de los Estados miembros a que se refiere el apartado 1, letra b), de ejecutar el programa o el fondo afectado por la medida ni, en particular, a las obligaciones que tengan respecto de los destinatarios o beneficiarios finales, tampoco a la obligación de efectuar pagos con arreglo al presente Reglamento y a las normas sectoriales o financieras aplicables. Cuando ejecuten fondos de la Unión en régimen de gestión compartida, los Estados miembros a los que afecten las medidas adoptadas en virtud del presente Reglamento informarán a la Comisión sobre el cumplimiento de dichas obligaciones cada tres meses a partir de la adopción de dichas medidas.

La Comisión comprobará si se ha cumplido la normativa aplicable y, en caso necesario, adoptará todas las medidas adecuadas para proteger el presupuesto de la Unión, en consonancia con las normas sectoriales y financieras.

3. Las medidas adoptadas serán proporcionadas. Se determinarán a la luz de las repercusiones reales o potenciales que tenga la vulneración de los principios del Estado de Derecho en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en los intereses financieros de la Unión. Se tendrán debidamente en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho. Las medidas se centrarán, en la medida de lo posible, en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración.

4. La Comisión proporcionará a través de un sitio web o de un portal de internet información y orientaciones para los destinatarios o beneficiarios finales sobre las obligaciones de los Estados miembros contempladas en el apartado 2. La Comisión proporcionará asimismo, en el mismo sitio web o portal de internet, herramientas adecuadas para los destinatarios o beneficiarios finales con el fin de informar a la Comisión sobre cualquier incumplimiento de esas obligaciones que, en opinión de los destinatarios o beneficiarios finales, les afecte directamente. El presente apartado se aplicará de modo que garantice la protección de los denunciantes de infracciones del Derecho de la Unión, en consonancia con los principios establecidos en la Directiva ([UE] 2019/1937 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO 2019, L 305, p. 17)]. La información facilitada por los destinatarios o beneficiarios finales de conformidad con el presente apartado irá acompañada de la prueba de que el destinatario o beneficiario final de que se trate ha presentado una reclamación formal a la autoridad competente del Estado miembro de que se trate.»

24 A tenor del artículo 6 del referido Reglamento, que lleva como epígrafe «Procedimiento»:

«1. Cuando la Comisión constate que existen motivos razonables para considerar que se cumplen las condiciones del artículo 4, remitirá al Estado miembro de que se trate una notificación escrita en la que exponga los elementos objetivos y los motivos específicos en los que base sus constataciones, a menos que considere que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz. La

Comisión informará sin demora al Parlamento Europeo y al Consejo sobre tal notificación y su contenido.

2. A la luz de la información recibida con arreglo al apartado 1, el Parlamento Europeo podrá invitar a la Comisión a un diálogo estructurado sobre sus constataciones.

3. Al evaluar si se cumplen las condiciones del artículo 4, la Comisión tendrá en cuenta información pertinente procedente de fuentes disponibles, incluidas decisiones, conclusiones y recomendaciones de las instituciones de la Unión, otras organizaciones internacionales pertinentes y otras instituciones reconocidas.

4. La Comisión podrá solicitar toda la información adicional que necesite para llevar a cabo la evaluación a que se refiere el apartado 3, tanto antes como después de haber remitido la notificación por escrito de conformidad con el apartado 1.

5. El Estado miembro de que se trate proporcionará la información requerida y podrá formular sus observaciones en relación con las constataciones incluidas en la notificación a que se refiere el apartado 1 en un plazo indicado por la Comisión, que no podrá ser inferior a un mes ni superior a tres meses a partir de la fecha de notificación de las constataciones. En sus observaciones, el Estado miembro podrá proponer la adopción de medidas correctoras para abordar las constataciones incluidas en la notificación de la Comisión.

6. Al decidir si presenta una propuesta de Decisión de Ejecución sobre las medidas adecuadas, la Comisión tendrá en cuenta la información recibida y las observaciones formuladas por el Estado miembro de que se trate, así como la adecuación de las medidas correctoras propuestas. La Comisión llevará a cabo su evaluación en el plazo indicativo de un mes a partir de la recepción de la información del Estado miembro de que se trate o de sus observaciones, o, de no recibir información u observaciones, a partir del vencimiento del plazo fijado de conformidad con el apartado 5, y, en cualquier caso, en un plazo de tiempo razonable.

7. En caso de que la Comisión tenga intención de presentar una propuesta con arreglo al apartado 9, antes de presentarla, dará al Estado miembro la oportunidad de presentar sus observaciones, en particular en cuanto a la proporcionalidad de las medidas previstas, en el plazo de un mes.

8. Al valorar la proporcionalidad de las medidas que se impongan, la Comisión tendrá en cuenta la información y las orientaciones a que se refiere el apartado 3.

9. En caso de que la Comisión considere que se cumplen las condiciones del artículo 4 y que las eventuales medidas correctoras propuestas por el Estado miembro en virtud del apartado 5 no responden adecuadamente a las constataciones incluidas en su notificación, presentará al Consejo una propuesta de Decisión de Ejecución sobre las medidas adecuadas en el plazo de un mes a partir de la recepción de las observaciones del Estado miembro o, de no haberse formulado observaciones, sin demora indebida y en todo caso en el plazo de un mes a partir del plazo fijado en el apartado 7. La propuesta expondrá los motivos específicos y las pruebas en que la Comisión haya basado sus constataciones.

10. El Consejo adoptará la Decisión de Ejecución a que se refiere el apartado 9 del presente artículo en el plazo de un mes a partir de la recepción de la propuesta de la Comisión. En casos excepcionales, el plazo de adopción de dicha Decisión de Ejecución podrá prorrogarse por dos

meses como máximo. A fin de garantizar una decisión en tiempo oportuno, la Comisión ejercerá los derechos que le confiere el artículo 237 [TFUE] siempre que lo considere adecuado.

11. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá modificar la propuesta de la Comisión y adoptar el texto modificado mediante una Decisión de Ejecución.»

25 El artículo 7 del Reglamento impugnado, titulado «Levantamiento de las medidas», establece, en sus apartados 1 y 2:

«1. El Estado miembro de que se trate podrá adoptar en todo momento nuevas medidas correctoras y presentar a la Comisión una notificación escrita que incluya pruebas para demostrar que han dejado de cumplirse las condiciones del artículo 4.

2. A petición del Estado miembro de que se trate, o por propia iniciativa y a más tardar un año después de la adopción de medidas por el Consejo, la Comisión volverá a evaluar la situación en el Estado miembro de que se trate teniendo en cuenta toda prueba aportada por este, así como la adecuación de cualquier nueva medida correctora adoptada por el Estado miembro de que se trate.

En caso de que la Comisión considere que han dejado de cumplirse las condiciones del artículo 4, presentará al Consejo una propuesta de Decisión de Ejecución por la que se levanten las medidas adoptadas.

En caso de que la Comisión considere que la situación que condujo a la adopción de medidas ha sido parcialmente subsanada, presentará al Consejo una propuesta de Decisión de Ejecución por la que se adapten las medidas adoptadas.

En caso de que la Comisión considere que la situación que condujo a la adopción de medidas no ha sido subsanada, dirigirá al Estado miembro de que se trate una decisión motivada e informará al Consejo al respecto.

Cuando el Estado miembro de que se trate presente una notificación escrita de conformidad con el apartado 1, la Comisión presentará su propuesta o adoptará su decisión en el plazo de un mes a partir de la recepción de dicha notificación. Este plazo podrá prorrogarse en circunstancias debidamente justificadas, en cuyo caso la Comisión informará sin demora al Estado miembro de que se trate de los motivos de la prórroga.

Se aplicará por analogía el procedimiento establecido en el artículo 6, apartados 3, 4, 5, 6, 9, 10 y 11, según corresponda.»

III. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

26 Hungría solicita al Tribunal de Justicia:

- Con carácter principal, que anule el Reglamento impugnado.
- Con carácter subsidiario, que anule los artículos 4, apartados 1 y 2, letra h); 5, apartados 2 y 3, penúltima y última frases, y 6, apartados 3 y 8, de dicho Reglamento.

- Condene en costas al Parlamento Europeo y al Consejo.
- 27 Por otra parte, Hungría solicitó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que el presente asunto fuera enjuiciado por la Gran Sala.
- 28 El Parlamento y el Consejo piden al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas a Hungría.
- 29 Mediante escrito de 12 de mayo de 2021, el Parlamento solicitó que el presente asunto se tramitara por el procedimiento acelerado previsto en el artículo 133 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En apoyo de esta solicitud, alegó que la adopción del Reglamento impugnado era un requisito político esencial para la aprobación del 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), y que, dada la urgencia económica, los fondos disponibles del plan de recuperación de la COVID-19 denominado «Next Generation EU» debían ponerse a disposición de los Estados miembros en plazos extremadamente breves. A este respecto precisó, en particular, que, de conformidad con el artículo 3, apartado 4, del Reglamento 2020/2094, al menos el 60 % de los compromisos jurídicos deberán contraerse a más tardar el 31 de diciembre de 2022 y que la totalidad de los compromisos jurídicos habrán de contraerse a más tardar el 31 de diciembre de 2023. Por otra parte, el Parlamento subrayó que, a raíz de la entrada en vigor de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por la que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DO 2020, L 424, p. 1), la Comisión emitirá sus empréstitos en los mercados de capitales a partir del verano de 2022 para financiar el mencionado plan de recuperación. Según el Parlamento, el endeudamiento y la puesta a disposición de fondos extremadamente importantes, en plazos muy breves, supondrán inevitablemente riesgos para el presupuesto de la Unión que el Reglamento impugnado pretende proteger. El Parlamento concluye que tal protección es importante puesto que la incapacidad para proteger eficazmente el presupuesto podría tener repercusiones nefastas, en particular para la solidaridad dentro de la Unión a largo plazo.
- 30 El artículo 133, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento establece que, a instancia de la parte demandante o de la parte demandada, el Presidente del Tribunal de Justicia podrá, tras oír a la otra parte, al Juez Ponente y al Abogado General, decidir tramitar un asunto mediante un procedimiento acelerado cuando la naturaleza del asunto exija resolverlo en breve plazo.
- 31 En el presente asunto, el 9 de junio de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, tras oír a las demás partes, al Juez Ponente y al Abogado General, acceder a dicha solicitud. Esta decisión vino motivada por la importancia fundamental que el presente asunto reviste para el ordenamiento jurídico de la Unión, en particular por cuanto se refiere a las competencias de esta para defender su presupuesto e intereses financieros frente a perjuicios que puedan derivarse de la vulneración de los valores consagrados en el artículo 2 TUE.
- 32 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 2021, se autorizó la intervención del Reino de Bélgica, del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, 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, del Reino de Suecia y de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo.

- 33 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de ese mismo día, se autorizó la intervención de la República de Polonia en apoyo de las pretensiones de Hungría.
- 34 Mediante escrito de 11 de mayo de 2021, el Consejo solicitó al Tribunal de Justicia que no tuviera en cuenta los pasajes de la demanda de Hungría y de sus anexos, en particular los de su anexo A.3, que hacen referencia al dictamen n.º 13593/18 del Servicio Jurídico del Consejo, de 25 de octubre de 2018, relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros [(COM/2018) 324 final], que dio origen al Reglamento impugnado (en lo sucesivo, «dictamen jurídico n.º 13593/18»), o que reproducen el contenido o el razonamiento de dicho dictamen jurídico. El 29 de junio de 2021, el Tribunal de Justicia decidió acumular esta solicitud al examen del fondo del asunto.
- 35 El 7 de septiembre de 2021, al considerar que el presente asunto reviste una importancia excepcional, el Tribunal de Justicia decidió, oído el Abogado General, atribuirlo al Pleno, de conformidad con el artículo 16, último párrafo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

IV. Pretensión de que no se tengan en cuenta determinados pasajes de la demanda de Hungría y del anexo A.3 de esta

A. Alegaciones de las partes

- 36 En apoyo de su solicitud de que no se tomen en consideración los apartados 21, 22, 164 y 166 de la demanda de Hungría ni el anexo A.3 de esta, en la medida en que hacen referencia al dictamen jurídico n.º 13593/18, reproducen su contenido o reflejan su análisis, el Consejo alega que este dictamen jurídico constituye un documento interno no clasificado que lleva la marca «LIMITE». Entiende que, por lo tanto, está amparado por el secreto profesional y que su presentación ante los tribunales se supedita a los requisitos establecidos, en particular, en el artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo y en los puntos 20 y 21 de las directrices para el tratamiento de los documentos internos del Consejo.
- 37 A tenor del artículo 6, apartado 2, de dicho Reglamento interno, solo el Consejo y el Coreper podrán autorizar la presentación ante los tribunales de copia o extracto de cualquier documento del Consejo que no se haya hecho accesible al público de conformidad con el Derecho de la Unión sobre acceso del público a los documentos. Por otra parte, de acuerdo con los puntos 20 y 21 de dichas directrices, un documento «LIMITE» no deberá hacerse público salvo que un funcionario del Consejo debidamente autorizado, la administración nacional de un Estado miembro, previa consulta de la Secretaría General del Consejo, o, cuando proceda, el Consejo, hayan tomado una decisión a tal fin, de conformidad con el Reglamento n.º 1049/2001 y con el Reglamento interno del Consejo.
- 38 Pues bien, el Consejo señala que, en el presente asunto, hasta la fecha, solo ha hecho públicos, con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001, los ocho primeros apartados del dictamen jurídico n.º 13593/18 y no ha autorizado a Hungría a presentarlo en el presente procedimiento judicial.

- 39 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, sería contrario al interés público, según el cual las instituciones deben poder hacer uso de los dictámenes emitidos con absoluta independencia por sus servicios jurídicos, admitir que tales documentos internos puedan presentarse en el marco de un litigio ante el Tribunal de Justicia sin que la institución de que se trate lo haya autorizado o sin que lo haya ordenado el órgano jurisdiccional.
- 40 El Consejo señala que el hecho de que solamente diera acceso parcial al dictamen jurídico n.º 13593/18 a raíz de solicitudes presentadas al amparo del Reglamento n.º 1049/2001 se debe, en particular, al riesgo de que, en el marco de un litigio sobre la validez del Reglamento impugnado, una parte demandante pueda oponerle los argumentos formulados por su propio Servicio Jurídico en dicho dictamen, en violación de las exigencias de un proceso equitativo y de la igualdad de armas entre las partes de un procedimiento judicial. El Consejo añade que, por lo demás, estos riesgos se han materializado con la interposición del presente recurso.
- 41 Por otra parte, según el Consejo, Hungría siempre votó, sobre la base de esos argumentos, a favor de las decisiones denegatorias del acceso del público al dictamen jurídico n.º 13593/18. Si este Estado miembro hubiera deseado que el dictamen jurídico se hiciera público, debería haber presentado una solicitud a tal efecto en virtud del Reglamento n.º 1049/2001 o haber pedido autorización de conformidad con el Reglamento interno del Consejo y las directrices para el tratamiento de los documentos internos del Consejo.
- 42 El Consejo sostiene que, si se autorizara a Hungría a hacer uso del dictamen jurídico n.º 13593/18 en el presente asunto pese a no haber seguido el procedimiento previsto al efecto y a que la cuestión no se ha sometido a un control judicial efectivo, se estarían eludiendo los procedimientos establecidos en el Reglamento n.º 1049/2001 y en el Reglamento interno del Consejo. A este respecto, el Consejo hace referencia a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que estima las solicitudes de las instituciones al objeto de que se retiren sus documentos internos de los autos en poder del Tribunal de Justicia cuando no han autorizado su presentación ante los tribunales y considera que de ella se desprende que el dictamen jurídico n.º 13593/18 no puede utilizarse en el presente asunto.
- 43 Además, el Consejo alega que, si se admitiera la presentación del dictamen jurídico n.º 13593/18 en el presente procedimiento, se vería obligado a realizar apreciaciones ante el juez de la Unión sobre un dictamen destinado a uso interno que emitió su propio Servicio Jurídico con ocasión de la elaboración del Reglamento impugnado, lo que transgrediría las exigencias de un proceso equitativo y mermaría las posibilidades del Consejo de recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos.
- 44 Por último, el Consejo arguye que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el hecho de que el dictamen jurídico n.º 13593/18 se divulgara sin autorización del Consejo en el sitio de Internet de un órgano de prensa y de que, de este modo, su contenido se revelara al público no afecta a estas consideraciones. Además, el perjuicio causado al Consejo y a las instituciones de la Unión por el uso no autorizado de dicho dictamen jurídico en el presente procedimiento es mucho mayor que el causado por su publicación en la prensa; en efecto, permitir a Hungría basarse en este dictamen jurídico pondría en peligro el interés público consistente en que las instituciones puedan hacer uso de los dictámenes de sus servicios jurídicos con total independencia y desvirtuaría por completo la eficacia de los procedimientos de protección de dicho interés.
- 45 Hungría rebate las alegaciones del Consejo.

B. Apreciación del Tribunal de Justicia

- 46 Mediante sus alegaciones, el Consejo sostiene esencialmente que Hungría, al incluir, en los apartados 21, 22, 164 y 166 de la demanda y en el anexo A.3 de esta, referencias al dictamen jurídico n.º 13593/18 y análisis de su contenido, en primer lugar, infringió el artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo; en segundo lugar, incumplió los puntos 20 y 21 de las directrices para el tratamiento de los documentos internos del Consejo; en tercer lugar, violó el Reglamento n.º 1049/2001; en cuarto lugar, vulneró el interés público consistente en que el Consejo pueda hacer uso de los dictámenes de su Servicio Jurídico emitidos con absoluta independencia y, en quinto lugar, colocó al Consejo en una situación que podía llevarlo a tener que pronunciarse en el procedimiento principal sobre los análisis de su propio Servicio Jurídico, conculcando así el principio de igualdad de armas.
- 47 Por lo que respecta a la alegación de que se ha infringido el artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo, ha de recordarse que, a tenor de esta disposición, «el Consejo y el Coreper podrán autorizar la presentación ante los tribunales de copia o extracto de cualquier documento del Consejo que no se haya hecho accesible al público».
- 48 A este respecto, procede señalar, de entrada, que la demanda y su anexo A.3 hacen referencia a apartados del dictamen jurídico n.º 13593/18 distintos de los ocho apartados que el Consejo hizo públicos en aplicación del Reglamento n.º 1049/2001; a continuación, que Hungría no solicitó al Consejo autorización para presentar ante los tribunales una copia o extractos de ese dictamen jurídico y, por último, que no adjuntó a su demanda una copia del citado dictamen jurídico.
- 49 Por lo tanto, procede determinar si, al haber hecho referencia en su demanda y en el anexo A.3 de esta a pasajes del dictamen jurídico n.º 13593/18, debe considerarse que Hungría ha presentado ante los tribunales extractos del dictamen, en el sentido del artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo.
- 50 Sobre este particular, ha de señalarse que los apartados 22 y 164 de la demanda, así como los párrafos segundo a séptimo y noveno de su anexo A.3, contienen una argumentación propia de Hungría que, según alega este Estado miembro, refleja el análisis efectuado en el dictamen jurídico, mientras que los apartados 21 y 166 de la demanda contienen, también en el contexto de una argumentación propia de Hungría, meras referencias a dicho dictamen jurídico. Así pues, tales argumentaciones propias acompañadas de meras alegaciones de concordancia con el dictamen jurídico n.º 13593/18 y de referencias a este —cuya exactitud, por otra parte, el Consejo discute— no pueden considerarse extractos de dicho dictamen jurídico.
- 51 En cambio, debe considerarse que el anexo A.3 de la demanda, en tanto en cuanto cita, en su cuarto párrafo, el dictamen jurídico n.º 13593/18, contiene un «extracto» de dicho dictamen jurídico a los efectos del artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo. Por lo demás, la presentación de tal extracto en el anexo de un escrito procesal constituye una «presentación ante los tribunales», en el sentido de dicha disposición.
- 52 En consecuencia, Hungría estaba en principio obligada, en virtud del artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo, a obtener la autorización del Consejo para presentar ante el Tribunal de Justicia el extracto del dictamen jurídico n.º 13593/18 que figura en el anexo A.3 de la demanda.

- 53 A este respecto, es cierto que, como señala el Consejo, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que sería contrario al interés público, que exige que las instituciones puedan hacer uso de los dictámenes emitidos con absoluta independencia por sus servicios jurídicos, admitir que tales documentos internos puedan presentarse en el marco de un litigio ante el Tribunal de Justicia sin que la institución de que se trate lo haya autorizado o sin que lo haya ordenado el órgano jurisdiccional (auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438, apartado 8 y jurisprudencia citada, y sentencia de 31 de enero de 2020, Eslovenia/Croacia, C-457/18, EU:C:2020:65, apartado 66).
- 54 En efecto, mediante la presentación no autorizada de tal dictamen jurídico, el demandante opone, como sostiene el Consejo, a la institución de que se trata, en el procedimiento relativo a la validez de un acto impugnado, un dictamen emitido por su propio Servicio Jurídico con ocasión de la elaboración de dicho acto. Pues bien, en principio, admitir que dicho demandante aporte a los autos un dictamen jurídico de una institución cuya divulgación esta no ha autorizado contraviene las exigencias de un proceso justo y supone eludir el procedimiento de solicitud de acceso a dicho documento establecido por el Reglamento n.º 1049/2001 (véanse, en este sentido, el auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438, apartado 14 y jurisprudencia citada, y la sentencia de 31 de enero de 2020, Eslovenia/Croacia, C-457/18, EU:C:2020:65, apartado 68).
- 55 No obstante, debe tenerse en cuenta el principio de transparencia, recogido en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, y en el artículo 10 TUE, apartado 3, así como en el artículo 15 TFUE, apartado 1, y en el artículo 298 TFUE, apartado 1, que permite, en particular, garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático (véase, en este sentido, el auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438, apartado 13 y jurisprudencia citada). Al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, la transparencia contribuye además a aumentar la confianza de los ciudadanos (sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 56 Es cierto que solo con carácter excepcional el principio de transparencia puede justificar la divulgación en el marco de un procedimiento judicial de un documento de una institución que no se ha hecho accesible al público y que contiene un dictamen jurídico. Es por ello por lo que el Tribunal de Justicia ha declarado que el mantenimiento, en los autos de un asunto, de un documento que contenga un dictamen jurídico de una institución no está justificado por ningún interés público superior cuando, por una parte, dicho dictamen no se refiere a un procedimiento legislativo que exija una mayor transparencia y, por otra parte, el interés del Estado miembro en que se mantenga en los autos consiste únicamente en poder invocar dicho dictamen jurídico en el marco de un litigio. En efecto, según el Tribunal de Justicia, la presentación de tal dictamen jurídico parece estar guiada por los propios intereses del demandante en sustentar su argumentación y no por un interés público superior, como el de hacer público el procedimiento que condujo al acto impugnado (véanse, en este sentido, el auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438, apartado 18, y la sentencia de 31 de enero de 2020, Eslovenia/Croacia, C-457/18, EU:C:2020:65, apartado 71).
- 57 En el presente caso, es preciso señalar que, a diferencia de los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia citada en el apartado anterior, el dictamen jurídico n.º 13593/18 se refiere a un procedimiento legislativo.

- 58 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha considerado que la divulgación de los documentos que contienen un dictamen del servicio jurídico de una institución acerca de cuestiones jurídicas surgidas durante el debate sobre iniciativas legislativas puede incrementar la transparencia y la apertura del proceso legislativo y reforzar el derecho de los ciudadanos europeos a controlar la información que constituyó la base de un acto legislativo. De ello ha deducido que no existe una necesidad general de confidencialidad por lo que respecta a los dictámenes del Servicio Jurídico del Consejo relativos a un procedimiento legislativo y que el Reglamento n.º 1049/2001 obliga, en principio, a divulgarlos (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartados 67 y 68).
- 59 En efecto, es precisamente la transparencia a este respecto lo que, al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, contribuye a reducir las dudas en el ánimo de los ciudadanos no solo en cuanto a la legalidad de un acto legislativo aislado, sino también en cuanto a la legitimidad del proceso legislativo en su totalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 59), y contribuye a reforzar los principios de democracia y el respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 TUE y en la Carta, como recuerda el considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001.
- 60 No obstante, esta transparencia no impide que la divulgación de un dictamen jurídico específico, emitido en el contexto de un proceso legislativo determinado pero que tenga un carácter especialmente sensible o un alcance particularmente amplio que vaya más allá del marco de dicho proceso legislativo, pueda denegarse para proteger el asesoramiento jurídico, en cuyo caso corresponde a la institución de que se trate motivar detalladamente la denegación (sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 69).
- 61 Pues bien, en el presente asunto, como ha señalado el Abogado General en los puntos 70 a 72 de sus conclusiones, el Consejo no ha justificado que el dictamen jurídico n.º 13593/18 tenga un carácter especialmente sensible o un alcance particularmente amplio que vaya más allá del marco del proceso legislativo correspondiente.
- 62 Por lo tanto, ni el artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo ni la jurisprudencia recordada en el apartado 53 de la presente sentencia se oponen a que Hungría divulgue dicho dictamen jurídico en su demanda total o parcialmente.
- 63 Esta apreciación no se ve desvirtuada por el hecho de que Hungría tenga un interés propio en que el Tribunal de Justicia tome en consideración los pasajes controvertidos de su demanda y del anexo A.3 de esta. En efecto, dado que tal toma en consideración también puede contribuir a reducir las dudas en el ánimo de los ciudadanos no solo en cuanto a la legalidad del Reglamento impugnado, sino también en cuanto a la legitimidad del proceso legislativo en su totalidad, sirve en cualquier caso al interés público superior recordado en los apartados 58 y 59 de la presente sentencia.
- 64 Por consiguiente, y sin que sea necesario pronunciarse por separado sobre los motivos basados en la violación de los puntos 20 y 21 de las directrices para el tratamiento de los documentos internos del Consejo, del Reglamento n.º 1049/2001 y del principio de igualdad de armas, dado que no pueden en ningún caso prosperar, habida cuenta de las apreciaciones realizadas en los apartados 55 a 63 de la presente sentencia, procede desestimar por infundada la solicitud del

Consejo al objeto de que no se tomen en consideración los pasajes de la demanda de Hungría y de sus anexos —en particular los del anexo A.3— que hacen referencia al dictamen jurídico n.º 13593/18, reproducen su contenido o reflejan su análisis.

V. Recurso

- 65 Mediante su recurso, Hungría, apoyada por la República de Polonia, solicita, con carácter principal, la anulación del Reglamento impugnado en su totalidad y, con carácter subsidiario, la anulación parcial de dicho Reglamento, en concreto de sus artículos 4, apartados 1 y 2, letra h); 5, apartados 2 y 3, tercera y cuarta frases; y 6, apartados 3 y 8.

A. Sobre la pretensión principal al objeto de que se anule el Reglamento impugnado en su totalidad

- 66 En apoyo de su pretensión principal de anulación del Reglamento impugnado en su totalidad, Hungría esgrime tres motivos. Procede examinar, en primer lugar y conjuntamente, los motivos primero y segundo, que se basan, en esencia, en la incompetencia de la Unión para adoptar el Reglamento impugnado.

1. Motivos primero y segundo, basados en la incompetencia de la Unión para adoptar el Reglamento impugnado

a) Alegaciones de las partes

- 67 Mediante el primer motivo, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega la falta de base jurídica del Reglamento impugnado. A este respecto, recuerda que el artículo 322 TFUE, apartado 1, letras a) y b), autoriza al legislador de la Unión a adoptar, respectivamente, las «normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas» y las «normas por las que se organizará el control de la responsabilidad de los agentes financieros, en particular de los ordenadores de pagos y de los contables». Añade que, a tenor del artículo 322 TFUE, apartado 2, el Consejo fijará las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los ingresos presupuestarios previstos en el régimen de recursos propios de la Unión y definirá las medidas que deban aplicarse para hacer frente a las necesidades de tesorería.
- 68 Según Hungría, estas disposiciones ya han servido, total o parcialmente, de base jurídica para numerosos actos jurídicos relacionados efectivamente con el presupuesto anual de la Unión o con su marco financiero plurianual, como el Reglamento Financiero, el Reglamento (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013 y (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19 (DO 2020, L 130, p. 1), que permite aplicar un porcentaje excepcional de cofinanciación en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión, o el Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus

consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (DO 2020, L 437, p. 30), que establece normas de ejecución para favorecer la reparación de los daños causados por la pandemia y contempla, con carácter excepcional, recursos adicionales para apoyar la cohesión social y la recuperación económica.

- 69 Así, por lo que respecta al Reglamento Financiero, Hungría alega que este fija, en su primera parte, de manera general y completa, los principios y procedimientos para la elaboración y la aplicación del presupuesto de la Unión, así como para el control de sus fondos. A su juicio, estos principios y procedimientos constituyen «normas financieras» por las que se determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a). Lo mismo sucede, en su opinión, con los Reglamentos 2020/558 y 2020/2221, cuyas normas están efectiva y directamente relacionadas con el presupuesto de la Unión, con el marco financiero plurianual y con las ayudas otorgadas con cargo a los distintos fondos de la Unión.
- 70 En cambio, en opinión de Hungría, los elementos esenciales de las disposiciones del Reglamento impugnado, como la definición del concepto de «Estado de Derecho» o las posibles formas de vulneración de los principios del Estado de Derecho, no pueden considerarse objetivamente normas financieras por las que se determinan las modalidades de ejecución del presupuesto, en el sentido de esa disposición. Según Hungría, la inadecuación del artículo 322 TFUE, apartado 1, como base jurídica del Reglamento impugnado se desprende, en particular, de la comparación de las normas en materia de conflictos de interés que respectivamente se contemplan en este Reglamento y en el Reglamento Financiero.
- 71 A este respecto, Hungría arguye que del artículo 61 del Reglamento Financiero se desprende que la obligación de evitar los conflictos de interés se aplica a todos los métodos de ejecución de los fondos de la Unión, lo que incluye a las autoridades de los Estados miembros que actúan en el marco de la ejecución de esos fondos, de modo que dichos Estados están obligados a adoptar una normativa adecuada en este sentido. A tal fin, según Hungría, el Reglamento Financiero contiene normas de procedimiento adecuadas que permiten poner fin a los conflictos de interés.
- 72 Pues bien, Hungría alega que del artículo 3, letra b), del Reglamento impugnado se desprende que no garantizar la ausencia de conflictos de interés se podrá considerar indicio de vulneración de los principios del Estado de Derecho, aun cuando dicho Reglamento no establece ninguna norma de procedimiento relativa a las medidas que los Estados miembros podrían adoptar para prevenir tales conflictos o para ponerles remedio. Por lo tanto, en su opinión, esta disposición permite que se adopten medidas contra los Estados miembros sobre la base de expectativas que no se especifican, lo que excede de las exigencias fijadas en el Reglamento Financiero.
- 73 Con carácter más general, Hungría considera que las disposiciones del Reglamento impugnado no pueden considerarse normas financieras por las que se determina un procedimiento de ejecución del presupuesto de la Unión; en efecto, según su artículo 1, el objeto de dicho Reglamento es establecer las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros. A tal efecto, el artículo 2 del citado Reglamento define el concepto de «Estado de Derecho» y el artículo 3 del mismo expone, a título ilustrativo, casos de vulneración de los principios del Estado de Derecho. Por lo tanto, en opinión de Hungría, los elementos esenciales del Reglamento impugnado son la definición del concepto de «Estado de Derecho» y de las posibles formas de vulneración del Estado de Derecho.

- 74 Pues bien, Hungría aduce que el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), no autoriza a la Unión a definir los casos que constituyen vulneración del Estado de Derecho, ni tampoco, siquiera, a determinar los elementos constitutivos del concepto de «Estado de Derecho». Así, a su juicio, esta disposición no constituye una base jurídica que permita examinar o establecer vulneraciones de los principios del Estado de Derecho o prescribir las consecuencias jurídicas derivadas de tales vulneraciones, ya que no puede considerarse objetivamente que tales normas sean normas financieras por las que se determinan las modalidades de ejecución del presupuesto.
- 75 En su opinión, el mero hecho de que las normas sustantivas y de procedimiento establecidas en el Reglamento impugnado presenten un vínculo con el presupuesto de la Unión no basta para calificarlas de «normas financieras», en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1. A su modo de ver, una interpretación del concepto de «normas financieras» a tal punto amplia que abarcase las disposiciones del Reglamento impugnado llevaría a extender este concepto a la práctica totalidad del Derecho de la Unión y a partes muy vastas de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, pues resulta difícil encontrar alguna disposición a la que no sea posible asociar algún efecto, al menos indirecto, sobre un recurso presupuestario de la Unión.
- 76 Hungría alega que la inadecuación de la base jurídica del Reglamento impugnado se deriva también del hecho de que su artículo 5, apartado 2, no contiene normas financieras que determinen el procedimiento de ejecución del presupuesto de la Unión. En efecto, en su opinión, la obligación de seguir aplicando un programa determinado una vez se hayan detectado irregularidades, infracciones o deficiencias que afectan la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión no se incluye entre las obligaciones de control o de auditoría que recaen sobre los Estados miembros en la ejecución del presupuesto con arreglo al artículo 317 TFUE, como tampoco deriva de las normas financieras por las que se determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las de rendición y censura de cuentas, previstas en el artículo 322 TFUE, a fin de garantizar el respeto de los principios presupuestarios y, en concreto, de los principios de buena gestión financiera, de transparencia y de no discriminación.
- 77 Hungría sostiene que tales normas financieras no obligan a los Estados miembros a seguir aplicando un programa determinado una vez se hayan detectado tales irregularidades, infracciones o deficiencias. Antes bien, a su juicio, el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), permite adoptar normas financieras, como la suspensión de los pagos de un programa determinado, precisamente con el objeto de garantizar que el Estado miembro cumpla las condiciones fijadas por las normas financieras pertinentes en orden a garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión y la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en el marco del programa determinado.
- 78 Pues bien, según Hungría, va en contra de la lógica subyacente a las normas financieras que unas normas financieras de la Unión puedan obligar a un Estado miembro a seguir aplicando un programa aunque la Comisión haya constatado irregularidades en su aplicación que perjudican los intereses financieros de la Unión y el principio de buena gestión financiera o que ponen en riesgo la consecución de los objetivos perseguidos.
- 79 De ello se desprende, según Hungría, que el objetivo que se persigue con la imposición de tal obligación no es garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión, sino sancionar a un Estado miembro en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho, lo cual es incompatible con la base jurídica elegida; además, la obligación de un Estado miembro de financiar enteramente con cargo a su propio presupuesto programas para cuyo diseño no tiene

sino un margen de maniobra reducido limita su derecho a utilizar su propio presupuesto y establece una exigencia que no recae sobre el presupuesto de la Unión, sino sobre el presupuesto del Estado miembro de que se trate.

- 80 Mediante su segundo motivo, Hungría sostiene que el Reglamento impugnado infringe, en primer lugar, el artículo 7 TUE; en segundo lugar, los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartado 2, y, en tercer lugar, el artículo 13 TUE, apartado 2, y el artículo 269 TFUE.
- 81 Hungría aduce, en primer lugar, que el artículo 7 TUE es el único artículo en virtud del cual puede constatarse el riesgo de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 TUE; el Reglamento impugnado establece, en un ámbito determinado, un procedimiento paralelo que tiene la misma finalidad que el previsto en dicho artículo 7 TUE, lo que infringe este último.
- 82 En efecto, según Hungría, en primer término, los Tratados no disponen que el artículo 7 TUE pueda aplicarse mediante actos legislativos relativos a la constatación de violaciones de los valores contemplados en el artículo 2 TUE y a la determinación de las consecuencias jurídicas de tales violaciones.
- 83 En segundo término, el procedimiento instituido por el Reglamento impugnado implica que el Tribunal de Justicia tenga competencia para controlar las decisiones adoptadas por el Consejo sobre la base de dicho Reglamento y, por lo tanto, para apreciar si un Estado miembro ha vulnerado los principios del Estado de Derecho, aunque ni la normativa o la práctica nacionales que hayan dado lugar a tal vulneración estén comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, en consecuencia, el Tribunal de Justicia no sea competente para examinarlas; así, el Reglamento impugnado, en violación de los Tratados y eludiendo, en particular, las limitaciones fijadas en el artículo 269 TFUE, amplía no solo las competencias del Consejo y de la Comisión, sino también las del Tribunal de Justicia.
- 84 En tercer término, según Hungría, en el sistema de los Tratados, solo el artículo 7 TUE confiere a las instituciones de la Unión la competencia para examinar, constatar y, en su caso, sancionar la violación de los valores del Estado de Derecho en los Estados miembros.
- 85 Hungría alega que, de forma análoga a ese precepto, el Reglamento impugnado establece que la Comisión ha de pronunciarse sobre tres cuestiones antes de presentar su propuesta de Decisión de Ejecución al Consejo y que este debe, a continuación, pronunciarse sobre cada una de estas cuestiones mediante tres decisiones sucesivas. Así, para empezar, la Comisión debe constatar, con arreglo a los artículos 3 y 4 de dicho Reglamento, la vulneración de los principios del Estado de Derecho. A continuación, debe examinarse, a la luz del artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, si la vulneración tiene un vínculo suficientemente estrecho con el presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión. Por último, ha de determinarse si procede adoptar, en virtud del artículo 5 de dicho Reglamento, una decisión que determine las medidas para la protección del presupuesto de la Unión que se consideren necesarias.
- 86 Pues bien, Hungría sostiene que, de estas tres decisiones, la primera y la tercera se incardinan en el artículo 7 TUE. En efecto, según ella, la constatación de una vulneración de los principios del Estado de Derecho, contemplada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado, en relación con su artículo 3, es en lo esencial idéntica a la apreciación que corresponde efectuar al Consejo y al Consejo Europeo con arreglo al artículo 7 TUE, apartados 1 y 2, y que la adopción de las medidas en virtud del artículo 5 de dicho Reglamento es una opción paralela a la de la

- suspensión de determinados derechos del Estado miembro de que se trate prevista en el artículo 7 TUE, apartado 3, suspensión que puede referirse a los recursos presupuestarios debidos al Estado miembro de que se trate.
- 87 Hungría arguye que el hecho que las medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento impugnado están vinculadas a la vulneración de alguno de los valores contemplados en el artículo 2 TUE queda confirmado por los artículos 5, apartado 3, y 6, apartado 8, de dicho Reglamento, de los que se desprende que la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, así como las fuentes pertinentes, deben tenerse debidamente en cuenta a la hora de valorar la proporcionalidad de las medidas. Hungría concluye que, en consecuencia, tanto la Comisión como el Consejo tendrán que apreciar en profundidad la existencia y el alcance de tal vulneración pese a que semejante apreciación solo puede realizarse sobre la base del artículo 7 TUE.
- 88 Hungría, apoyada por la República de Polonia, añade que el artículo 7 TUE establece un procedimiento sancionador de carácter constitucional contra un Estado miembro en particular. Por otra parte, los Estados miembros, como poder constituyente, fijaron exhaustivamente dicho procedimiento en el TUE debido a la dimensión política de los ámbitos comprendidos en dicho procedimiento, los cuales no entran necesariamente en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, como los referentes al funcionamiento de las autoridades e instituciones de los Estados miembros.
- 89 Según Hungría, el carácter exclusivo del procedimiento del artículo 7 TUE por lo que respecta a la violación de los principios del Estado de Derecho queda corroborado por los apartados 18 y 24 del dictamen del Servicio Jurídico del Consejo n.º 10296/14, de 27 de mayo de 2014, relativo a la compatibilidad con los Tratados de la Comunicación de la Comisión titulada «Un nuevo marco de la [Unión] para reforzar el Estado de Derecho»; si bien el Reglamento impugnado trata de vincular el examen de la eventual existencia de vulneración de los principios del Estado de Derecho a la ejecución del presupuesto de la Unión, su verdadero objetivo, tal como se desprende de la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión que condujo a la adopción de dicho Reglamento, no es otro que examinar el respeto de los principios del Estado de Derecho e imponer sanciones cuando se constate que un Estado miembro no los respeta.
- 90 En segundo lugar, Hungría estima que el Reglamento impugnado vulnera los principios de reparto y de atribución de competencias, garantizados en los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartado 2, por cuanto permite a las instituciones de la Unión examinar situaciones e instituciones nacionales que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión; en efecto, dicho Reglamento no muestra claramente que el examen de la vulneración de los principios del Estado de Derecho se ciña a los ámbitos que son de competencia de la Unión, ya que algunas de las situaciones expuestas en sus artículos 3 y 4 pueden referirse asimismo a vulneraciones que no se limitan a estos ámbitos.
- 91 Pues bien, Hungría sostiene que, habida cuenta de estos principios de reparto y de atribución de competencias, semejante examen fuera del ámbito de las competencias de la Unión solo sería posible a los efectos de una disposición de Derecho primario, como el artículo 7 TUE, y conforme al procedimiento establecido en tal disposición. En cambio, a su juicio, el Reglamento impugnado no puede basarse en tal disposición de Derecho primario, de modo que debe considerarse que dicho Reglamento se aparta del régimen general de reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros consagrado en los Tratados. Además, según Hungría, mientras que el procedimiento establecido en el artículo 7 TUE, apartados 1 y 2, solo se refiere a

las situaciones de riesgo manifiesto de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 TUE y de violación grave y persistente de dichos valores, el procedimiento establecido en el Reglamento impugnado puede aplicarse incluso cuando la vulneración alegada no sea ni grave ni persistente.

- 92 Por último, Hungría, apoyada por la República de Polonia, expone que, si bien el examen realizado con arreglo al Reglamento impugnado puede guardar, en algunos aspectos, relación con la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros, ello no significa empero que las situaciones examinadas deban considerarse necesariamente comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión meramente en virtud de la referida relación. Subraya que el análisis de la existencia de una vulneración del Estado de Derecho se realiza en la primera fase del examen, mientras que la relación con el presupuesto de la Unión solo puede determinarse una vez acometida la segunda fase; por consiguiente, el Reglamento impugnado permite constatar que un Estado miembro ha vulnerado el Estado de Derecho en situaciones que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 93 En tercer lugar, Hungría sostiene que el Reglamento impugnado quebranta el equilibrio institucional consagrado en los artículos 7 TUE y 13 TUE, apartado 2, y en el artículo 269 TFUE, y conculca los derechos que del primero de estos preceptos se derivan para el Estado miembro de que se trate.
- 94 A este respecto, Hungría alega que el Reglamento impugnado, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 7 TUE, concede en exclusiva a la Comisión el derecho de iniciativa para constatar la vulneración de los principios del Estado de Derecho. Afirma que este exige, para la votación del Consejo, una mayoría distinta de la contemplada en el artículo 7 TUE. Según Hungría, además, dicho Reglamento solo prevé la obligación de informar al Parlamento cuando este tenga reconocido un derecho de aprobación en virtud del artículo 7 TUE, apartados 1 y 2, y no confiere ninguna competencia al Consejo Europeo. Entiende que, dado que una decisión del Consejo que establezca medidas en virtud del Reglamento impugnado se adoptará por mayoría cualificada, la posición del Estado miembro de que se trate en el procedimiento queda mermada, especialmente si se tiene en cuenta que, en el contexto del artículo 7 TUE, apartados 2 y 3, la adopción de medidas en virtud de este precepto requiere una decisión unánime del Consejo Europeo.
- 95 De este modo, en opinión de Hungría, el Reglamento impugnado responde a la intención del legislador de la Unión, reflejada en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión que condujo a la adopción de dicho Reglamento, de habilitar una vía «más fácil», «más rápida» y «más eficaz» para constatar y sancionar la vulneración de los principios del Estado de Derecho. Hungría alega que, de este modo, contraviniendo el artículo 7 TUE, el citado Reglamento confiere nuevas competencias al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Justicia que permiten, en particular a este último, en violación del artículo 269 TFUE, examinar la conformidad a Derecho de las decisiones por las que se declare la vulneración de los principios del Estado de Derecho. Hungría concluye que, en consecuencia, dicho Reglamento contraría la voluntad expresa de los Estados miembros, autores de los Tratados, de limitar la competencia del Tribunal de Justicia a las cuestiones de procedimiento en los recursos contra actos adoptados por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 TUE.

- 96 El Parlamento y el Consejo, apoyados por el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten estas alegaciones.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 97 Mediante sus motivos primero y segundo, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega esencialmente, por un lado, que ni el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), ni ninguna otra disposición del TFUE pueden constituir una base jurídica adecuada para la adopción del Reglamento impugnado, en particular de sus artículos 2 a 4 y 5, apartado 2. Añade, por otro lado, que el procedimiento establecido por dicho Reglamento elude el contemplado en el artículo 7 TUE, el cual tiene carácter exclusivo para la protección de los valores recogidos en el artículo 2 TUE, y transgrede la limitación de las competencias del Tribunal de Justicia fijada en el artículo 269 TFUE.

1) Base jurídica del Reglamento impugnado

- 98 Con carácter preliminar, procede recordar que, en virtud del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), el Parlamento y el Consejo adoptarán 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».
- 99 Pues bien, tales normas están destinadas a regular todos los aspectos relacionados con la ejecución del presupuesto de la Unión comprendidos en el título II, denominado «Disposiciones financieras», de la sexta parte del TFUE, relativa a las «disposiciones institucionales y financieras» y, por lo tanto, esa ejecución en sentido amplio.
- 100 En efecto, además de que el artículo 322 TFUE figura en el capítulo 5 («Disposiciones comunes») de dicho título II, ha de señalarse que se hace referencia a él en el artículo 310 TFUE, apartados 2 y 3, comprendido en la parte introductoria de dicho título II, en el artículo 315 TFUE, párrafos primero y segundo, y en el artículo 316 TFUE, párrafos primero y segundo, englobados en el capítulo 3 («Presupuesto anual de la Unión») del referido título II, así como en el artículo 317 TFUE, encuadrado en el capítulo 4 («Ejecución del presupuesto y aprobación de la gestión») de mencionado título.
- 101 Pues bien, los artículos 310 TFUE y 315 TFUE a 317 TFUE guardan relación con la ejecución del presupuesto de la Unión.
- 102 En efecto, el artículo 310 TFUE establece en su apartado 1 que todos los ingresos y gastos de la Unión deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto, y dispone, en su apartado 3, que la ejecución de gastos consignados en el presupuesto requerirá la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante de la Unión que otorgue un fundamento jurídico a su acción y a la ejecución del correspondiente gasto de conformidad con el Reglamento a que se refiere el artículo 322 TFUE, salvo en las excepciones que dicho Reglamento establezca. Por último, el apartado 5 del

artículo 310 TFUE exige que el mencionado presupuesto se ejecute con arreglo al principio de buena gestión financiera y que los Estados miembros y la Unión cooperen para que los créditos consignados en el presupuesto se utilicen de acuerdo con dicho principio.

- 103 Por lo que respecta al artículo 315 TFUE, prevé, en su párrafo primero, que si, al iniciarse un ejercicio presupuestario, aún no se ha adoptado definitivamente el presupuesto, los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos, según lo dispuesto en el Reglamento adoptado en virtud del artículo 322 TFUE, dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el capítulo correspondiente del presupuesto del ejercicio precedente, sin que pueda superarse la doceava parte de los créditos previstos para el mismo capítulo en el proyecto de presupuesto. El artículo 316 TFUE, por su parte, se refiere a la prórroga al ejercicio siguiente de créditos sin utilizar al final de un ejercicio presupuestario.
- 104 En cuanto al artículo 317 TFUE, establece, en particular, que la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322 TFUE, con arreglo al principio de buena gestión financiera. También exige a los Estados miembros que cooperen con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con este principio y precisa que un reglamento adoptado en virtud del artículo 322 TFUE determinará las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, así como las responsabilidades que de ello se derivan.
- 105 De ello se deduce que las normas financieras por las que se determinan, «en particular, las modalidades de» ejecución del presupuesto y de rendición y censura de cuentas, en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), interpretado a la luz de las disposiciones mencionadas en el apartado 101 de la presente sentencia, comprenden no solo las normas que definen el modo en que se ejecutan, como tales, los gastos consignados en ese presupuesto, sino también, en concreto, las normas que fijan las obligaciones de control y auditoría que incumben a los Estados miembros cuando la Comisión ejecuta el presupuesto en cooperación con ellos, y las responsabilidades que de ello se derivan. En particular, está claro que el objetivo de estas normas financieras no es otro que garantizar la observancia, en la ejecución del presupuesto de la Unión, del principio de buena gestión financiera, también por parte de los Estados miembros.
- 106 En el presente asunto, las consideraciones anteriores deben guiar el examen acerca de si el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), podía constituir la base jurídica adecuada para adoptar el Reglamento impugnado.
- 107 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto (sentencias de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 31; de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 38, y de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo, C-626/18, EU:C:2020:1000, apartado 43).
- 108 Además, puede tenerse en cuenta, para determinar la base jurídica adecuada, el contexto jurídico en que se inscribe una nueva normativa, en particular por cuanto tal contexto puede arrojar luz sobre la finalidad de dicha normativa (sentencias de 3 de diciembre de 2019, República

Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 32; de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001, apartado 39, y de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo, C-626/18, EU:C:2020:1000, apartado 44).

- 109 En el presente asunto, por lo que respecta, en primer lugar, a si el Reglamento impugnado puede encuadrarse, en atención a su finalidad, en la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega que el objetivo último de este Reglamento consiste en permitir a la Comisión y al Consejo examinar si los Estados miembros respetan los principios del Estado de Derecho y, en caso de constatarse una vulneración de estos, imponer sanciones a través del presupuesto de la Unión, objetivo este que también se desprende de la exposición de motivos que acompañaba a la propuesta de la Comisión que condujo a la adopción de dicho Reglamento.
- 110 A este respecto, en primer lugar, el artículo 1 del Reglamento impugnado dispone que este establece «las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros». Así, del tenor de esta disposición se deduce que el citado Reglamento tiene por objeto proteger el presupuesto de la Unión frente a los perjuicios que pudieran derivarse de la vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros.
- 111 En segundo lugar, de la lectura conjunta de los artículos 4, apartado 1, y 6, apartado 1, del Reglamento impugnado resulta que la Comisión solo puede iniciar el procedimiento previsto a efectos de la adopción de «medidas adecuadas» de protección del presupuesto de la Unión cuando constate que existen motivos razonables para considerar no solo que se ha producido una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro, sino sobre todo que dicha vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros de un modo suficientemente directo.
- 112 Además, del artículo 5, apartados 1 y 3, de dicho Reglamento se desprende que estas medidas adecuadas consisten esencialmente en suspensiones de pagos, de la ejecución de compromisos jurídicos, del desembolso de los tramos, de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado, de la aprobación de programas o de compromisos; en la resolución de compromisos jurídicos; en la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos o de suscribir nuevos acuerdos; en el reembolso anticipado de préstamos garantizados; en reducciones de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado, de compromisos o de prefinanciaciones, y en la interrupción de los plazos de pago, y que deben ser proporcionadas, es decir, limitarse a lo estrictamente necesario a la luz de las repercusiones reales o potenciales que tenga la vulneración de los principios del Estado de Derecho en la gestión financiera del presupuesto de la Unión o en sus intereses financieros.
- 113 Asimismo, según el artículo 7, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento impugnado, la Comisión propondrá al Consejo el levantamiento de las medidas adoptadas en caso de que hayan dejado de cumplirse las condiciones previstas en el artículo 4 de dicho Reglamento y, por lo tanto, en particular, en caso de que ya no exista una afectación o amenaza de afectación grave a la buena gestión del presupuesto de la Unión o a la protección de sus intereses financieros, de modo que, como ha señalado el Abogado General en el punto 185 de sus conclusiones, esas medidas deben levantarse cuando el impacto sobre la ejecución presupuestaria cese, aunque persista la violación constatada de los principios del Estado de Derecho.

- 114 Pues bien, los tipos de medidas que pueden adoptarse, los criterios relativos a la elección y al alcance de dichas medidas, así como las condiciones para su adopción y levantamiento, dado que están en su totalidad relacionados con una afectación o amenaza de afectación grave a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión, corroboran que la finalidad del Reglamento impugnado es proteger el presupuesto de la Unión durante su ejecución.
- 115 Por otra parte, del tenor del artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado, a la luz del apartado 4 del mismo artículo y del considerando 19 de dicho Reglamento, se desprende que esta disposición no tiene por objeto, como alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, sancionar a los Estados miembros que vulneren un principio del Estado de Derecho, sino proteger los intereses legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales cuando se adopten medidas adecuadas en virtud de dicho Reglamento frente a un Estado miembro. Esta disposición establece, de este modo, las consecuencias de tales medidas con respecto a terceros. Por consiguiente, dicha disposición no permite sustentar la alegación de que el Reglamento impugnado tiene por objeto, más que proteger el presupuesto de la Unión, sancionar, como tal, la vulneración del Estado de Derecho en los Estados miembros.
- 116 En tercer lugar, como ha señalado el Abogado General en el punto 130 de sus conclusiones, los considerandos del Reglamento impugnado corroboran la finalidad perseguida por el Reglamento consistente, tal como se desprende de su artículo 1, en proteger el presupuesto de la Unión. En efecto, los considerandos 2 y 7 a 9 del citado Reglamento señalan, en particular, que el Consejo Europeo declaró que los intereses financieros de la Unión se han de proteger de conformidad con los valores que recoge el artículo 2 TUE, que siempre que los Estados miembros ejecuten el presupuesto de la Unión, el respeto del Estado de Derecho es una condición previa esencial para cumplir el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 TFUE, que los Estados miembros solo pueden garantizar la buena gestión financiera si las autoridades públicas actúan conforme a Derecho, si los incumplimientos del Derecho son efectivamente perseguidos y si las decisiones arbitrarias o ilícitas de las autoridades públicas son objeto de un control judicial efectivo, y que la independencia y la imparcialidad de los jueces, así como de los servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal, son necesarias como garantía mínima frente a decisiones ilícitas y arbitrarias de las autoridades públicas que podrían perjudicar a los intereses financieros de la Unión. El considerando 13 del mismo Reglamento expone que, en este contexto, existe por lo tanto «una clara relación entre el respeto del Estado de Derecho y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión de conformidad con el principio de buena gestión financiera», precisando por su parte el considerando 15 que «las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular las que afectan al buen funcionamiento de las autoridades públicas y al control judicial efectivo, pueden atentar gravemente contra los intereses financieros de la Unión».
- 117 En cuanto al considerando 14 del Reglamento impugnado, si bien señala que el mecanismo que establece «complementa» los instrumentos que fomentan el Estado de Derecho y su aplicación, precisa que dicho mecanismo lo hace «protegiendo 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».
- 118 En cuarto lugar, en la exposición de motivos que acompañaba a la propuesta que condujo a la adopción del Reglamento impugnado, la Comisión indicó ciertamente que había habido manifestaciones en favor de una intervención de la Unión para la protección del Estado de Derecho y, por lo tanto, para que adoptara medidas que garanticen su respeto. No obstante, en

esa misma exposición de motivos, la Comisión justificó su propuesta por la necesidad «de proteger los intereses financieros de la Unión frente al riesgo de pérdidas financieras ocasionado por las deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en un Estado miembro».

- 119 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la finalidad del Reglamento impugnado consiste, contrariamente a lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, en proteger el presupuesto de la Unión frente a los perjuicios ocasionados a este como resultado, de un modo suficientemente directo, de la vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros, y no en sancionar tal vulneración *per se*.
- 120 Pues bien, esta finalidad es coherente con la exigencia de que el presupuesto de la Unión se ejecute de conformidad con el principio de buena gestión financiera, establecida en concreto en el artículo 310 TFUE, apartado 5, exigencia esta que es aplicable al conjunto de las disposiciones del título II de la sexta parte del TFUE relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión y, por tanto, en particular, al artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).
- 121 En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si, por su contenido, el Reglamento impugnado puede encuadrarse en la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), Hungría, apoyada por la República de Polonia, sostiene, en esencia, que los artículos 2 a 4 y 5, apartado 2, de dicho Reglamento, particularmente, no pueden encuadrarse en dicha base jurídica. Afirma, en primer lugar, que el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a) no permite definir el concepto de «Estado de Derecho» ni el de «vulneración de los principios del Estado de Derecho». En segundo lugar, que el vínculo entre la vulneración de los principios del Estado de Derecho y el presupuesto de la Unión es demasiado tenue y permitiría, si se aceptara, ligarle todos los ámbitos del Derecho de la Unión, así como importantes aspectos de los sistemas jurídicos de los Estados miembros. En tercer lugar, que el citado artículo 5, apartado 2, no se refiere ni al presupuesto de la Unión ni a su ejecución, sino a los presupuestos de los Estados miembros. En cuarto lugar, que los mencionados artículos 2 a 4 permiten a las instituciones de la Unión examinar situaciones e instituciones nacionales que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 122 A este respecto, en primer lugar, las partes en el procedimiento coinciden en que un «mecanismo de condicionalidad» que supedita la percepción de financiación con cargo al presupuesto de la Unión al cumplimiento de determinadas condiciones puede estar comprendido en el concepto de «normas financieras», en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).
- 123 Sin embargo, mientras que Hungría, apoyada por la República de Polonia, estima que tales condiciones deben estar estrechamente relacionadas con alguno de los objetivos de un programa o acción específicos de la Unión, o con la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión, el Parlamento y el Consejo, apoyados por el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión, consideran que dicho mecanismo puede tener también carácter de «condicionalidad horizontal», en el sentido de que la condición en cuestión puede ligarse al valor del Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 TUE, que debe respetarse en todos los ámbitos de actuación de la Unión.
- 124 A este respecto, ha de recordarse que, en virtud del artículo 2 TUE, la Unión se fundamenta en valores, tales como el Estado de Derecho, que son comunes a los Estados miembros y que, de conformidad con el artículo 49 TUE, el respeto de estos valores constituye un requisito previo

para la adhesión a la Unión de cualquier Estado europeo que solicite ingresar en ella (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartados 160 y 161 y jurisprudencia citada).

- 125 En efecto, como se señala en el considerando 5 del Reglamento impugnado, cuando un Estado candidato se convierte en Estado miembro, se integra en una construcción jurídica que se basa en la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás Estados miembros, y reconoce que estos comparten con él, los valores comunes que figuran en el artículo 2 TUE, en los que se fundamenta la Unión. Esta premisa forma parte de las características específicas y esenciales del Derecho de la Unión, derivadas de su propia naturaleza, que resultan de la autonomía de que goza dicho Derecho respecto de los Derechos de los Estados miembros y del Derecho internacional. Esta premisa implica y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y, por lo tanto, en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica [véase, en este sentido, el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartados 166 a 168, y las sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 30, y de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 62]. Dicho considerando precisa, asimismo, que la legislación y las prácticas de los Estados miembros deben seguir respetando los valores comunes en los que se fundamenta la Unión.
- 126 De ello se sigue que el respeto por un Estado miembro de los valores que figuran en el artículo 2 TUE constituye un requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a dicho Estado miembro (sentencias de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 63; de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartado 162, y de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 162). En efecto, el respeto de estos valores no puede reducirse a una obligación que un Estado candidato está obligado a cumplir para adherirse a la Unión y de la que puede exonerarse tras su adhesión.
- 127 Los valores que recoge el artículo 2 TUE han sido identificados por los Estados miembros, que los comparten. Definen la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común. Así pues, la Unión debe estar en condiciones de defenderlos dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados.
- 128 De ello se deduce que, de conformidad con el principio de atribución de competencias consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 2, y con el principio de coherencia de las políticas de la Unión establecido en el artículo 7 TFUE, en el valor común de la Unión y de los Estados miembros que constituye el Estado de Derecho —el cual forma parte de los propios fundamentos de la Unión y de su ordenamiento jurídico— puede sustentarse un mecanismo de condicionalidad comprendido en el concepto de «normas financieras», en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).
- 129 A este respecto, procede señalar, por una parte, que el presupuesto de la Unión es uno de los principales instrumentos que permiten concretar, en las políticas y acciones de la Unión, el principio de solidaridad, mencionado en el artículo 2 TUE, el cual es a su vez uno de los principios fundamentales del Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 15 de julio de 2021, Alemania/Polonia, C-848/19 P, EU:C:2021:598, apartado 38), y, por otra parte, que la

aplicación de este principio, mediante dicho presupuesto, se basa en la confianza mutua entre los Estados miembros en la utilización responsable de los recursos comunes consignados en dicho presupuesto. Pues bien, esta confianza mutua se basa, como se ha recordado en el apartado 125 de la presente sentencia, en el compromiso de cada uno de los Estados miembros de cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión y de respetar de forma continuada, como por otra parte señala el considerando 5 del Reglamento impugnado, los valores consagrados en el artículo 2 TUE, entre los que figura el valor del Estado de Derecho.

- 130 Además, como se señala en el considerando 13 del Reglamento impugnado, existe una clara relación entre el respeto del valor del Estado de Derecho, por una parte, y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión —de conformidad con el principio de buena gestión financiera— y la protección de los intereses financieros de la Unión, por otra parte.
- 131 En efecto, esa buena gestión financiera y esos intereses financieros pueden verse gravemente comprometidos por la vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro, ya que esa vulneración puede tener como consecuencia, en particular, que no se garantice que los gastos consignados en el presupuesto de la Unión cumplen todas las condiciones de financiación establecidas por el Derecho de la Unión y, por lo tanto, se atienen a los objetivos que la Unión persigue al financiar tales gastos.
- 132 En particular, el cumplimiento de estas condiciones y objetivos, como elementos del Derecho de la Unión, no puede asegurarse plenamente a falta de una tutela judicial efectiva destinada a garantizar el respeto del Derecho de la Unión, debiendo precisarse que la existencia de dicha tutela, tanto en los Estados miembros como en el ámbito de la Unión, por órganos jurisdiccionales independientes es inherente a un Estado de Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartados 219 y 222).
- 133 De lo anterior resulta que, en contra de lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, un mecanismo de condicionalidad puede también estar comprendido en el concepto de «normas financieras» contemplado en el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), cuando establece, para disfrutar de la financiación con cargo al presupuesto de la Unión, una condicionalidad horizontal ligada al respeto del valor del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, recogido en el artículo 2 TUE, y que se relacione con la ejecución del presupuesto de la Unión.
- 134 Pues bien, el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado instituye un mecanismo de condicionalidad horizontal de tales características, ya que prevé la adopción de medidas adecuadas cuando se determine que una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros de un modo suficientemente directo.
- 135 En efecto, del artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento resulta que esta disposición establece exhaustivamente las «medidas adecuadas» que podrán adoptarse, que se han resumido en el apartado 112 de la presente sentencia y que están en su totalidad efectivamente relacionadas con la ejecución del presupuesto de la Unión.
- 136 En cuanto a la condición prevista en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado a propósito de la «vulneración de los principios del Estado de Derecho», su artículo 2, letra a), establece que el concepto de «Estado de Derecho» debe entenderse, a los efectos de dicho

Reglamento, como «el valor de la Unión consagrado en el artículo 2 [TUE]» y precisa que este concepto comprende los principios de legalidad, de seguridad jurídica, de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, de tutela judicial efectiva, de separación de poderes y de no discriminación e igualdad ante la ley. No obstante, la misma disposición destaca que el concepto de «Estado de Derecho», definido a efectos de la aplicación de dicho Reglamento, «se entenderá habida cuenta de los demás valores y principios de la Unión consagrados en el artículo 2 [TUE]». De ello se deduce que el respeto de esos valores y principios, en la medida en que contribuyen a la propia definición del valor del «Estado de Derecho» que figura en el artículo 2 TUE o en que, como se desprende de la segunda frase de dicho artículo, están íntimamente ligados a una sociedad respetuosa con el Estado de Derecho, puede exigirse en el marco de un mecanismo de condicionalidad horizontal como el que el Reglamento impugnado establece.

- 137 Además, el artículo 3 del Reglamento impugnado, que cita algunos casos que se podrán considerar indicios de vulneración de estos principios, entre los que figura el hecho de no garantizar la ausencia de conflictos de interés, tiene por objeto, como ha señalado el Abogado General en los puntos 152 y 280 de sus conclusiones, facilitar la aplicación de dicho Reglamento.
- 138 En cuanto al artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado, se deduce de él que, para que pueda aplicársele el mecanismo de condicionalidad horizontal establecido en el apartado 1 de dicho artículo, la vulneración de los principios del Estado de Derecho debe referirse a las situaciones o actuaciones de las autoridades que se enumeran en las letras a) a h) de dicho apartado 2, en la medida en que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión.
- 139 De lo anterior resulta que los artículos 2, letra a), 3, 4, apartado 2, y 5, apartado 1, del Reglamento impugnado son elementos constitutivos del mecanismo de condicionalidad horizontal establecido en el artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, dado que recogen las definiciones necesarias para su aplicación, precisan su ámbito de aplicación y establecen las medidas a las que puede dar lugar. Así, estas disposiciones forman parte integrante de dicho mecanismo y están comprendidas, por lo tanto, en el concepto de «normas financieras», en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).
- 140 En segundo lugar, esta apreciación no queda desvirtuada por la alegación de Hungría, apoyada por la República de Polonia, de que los artículos 2 a 4 del Reglamento impugnado permiten a las instituciones de la Unión examinar situaciones en los Estados miembros que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 141 En efecto, como se ha señalado en el apartado 111 de la presente sentencia, de la lectura conjunta de los artículos 4, apartado 1, y 6, apartado 1, del Reglamento impugnado resulta que la Comisión solo puede iniciar el procedimiento previsto a efectos de la adopción de «medidas adecuadas» para la protección del presupuesto de la Unión cuando constate que existen motivos razonables para considerar no solo que se ha producido una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro, sino sobre todo que tal vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros de un modo suficientemente directo.
- 142 Además, como se ha señalado en el apartado 138 de la presente sentencia, del artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado se desprende que, para que pueda aplicarse el mecanismo de condicionalidad horizontal establecido en el apartado 1 de dicho artículo, la vulneración de los principios del Estado de Derecho debe referirse a las situaciones o actuaciones de las autoridades

que se enumeran en las letras a) a h) de dicho apartado 2, en la medida en que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión.

- 143 Pues bien, cabe presumir esta pertinencia por lo que respecta a la actividad de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión y que realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías, contempladas en las letras a) y b) de dicho apartado 2. En cuanto a los servicios de investigación y de la fiscalía, su buen funcionamiento solo se contempla, en la letra c) de dicho apartado, en la medida en que se refiera a infracciones del Derecho de la Unión relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión. Lo mismo sucede con la prevención y la sanción, por los órganos jurisdiccionales nacionales o las autoridades administrativas, de las infracciones del Derecho de la Unión mencionadas en la letra e). Por lo que toca al control judicial indicado en la letra d), solo se contempla en la medida en que se refiera a actuaciones de las autoridades mencionadas en las letras a) a c). La recuperación de los fondos indebidamente pagados, prevista en la letra f), únicamente se refiere a los fondos del presupuesto de la Unión, lo que es también el caso de la cooperación con la OLAF y la Fiscalía Europea, a que hace referencia la letra g). Por último, la letra h) se refiere expresamente a cualquier otra situación y a cualquier otra actuación de las autoridades pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de sus intereses financieros.
- 144 De ello se deduce que, contrariamente a lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, por una parte, el Reglamento impugnado solo permite a las instituciones de la Unión examinar las situaciones en los Estados miembros en la medida en que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión y, por otra parte, que solo pueden adoptarse medidas adecuadas en virtud de dicho Reglamento cuando se determine que tales situaciones suponen una vulneración de alguno de los principios del Estado de Derecho que afecta o amenaza con afectar gravemente, de un modo suficientemente directo, esa buena gestión financiera o la protección de dichos intereses financieros.
- 145 Pues bien, tales situaciones, que son pertinentes para la ejecución del presupuesto de la Unión, no solo entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, sino que también pueden estar comprendidas, como se ha señalado en el apartado 133 de la presente sentencia, en una norma financiera, en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), que adopta la forma de mecanismo de condicionalidad horizontal ligado al respeto del valor del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros.
- 146 En tercer lugar, en contra de lo que aduce Hungría, apoyada por la República de Polonia, el hecho de que un mecanismo de condicionalidad horizontal que se ajusta a los criterios identificados en el apartado 133 de la presente sentencia relativos al respeto del valor del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, recogido en el artículo 2 TUE, y que se refiere a la ejecución del presupuesto de la Unión pueda estar comprendido en el concepto de «normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de [...] ejecución del presupuesto», en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), no amplía el alcance de este concepto más allá de lo necesario para la buena ejecución del presupuesto de la Unión.
- 147 En efecto, el artículo 4 del Reglamento impugnado limita, en su apartado 2, el ámbito de aplicación del mecanismo de condicionalidad establecido por dicho Reglamento a las situaciones y actuaciones de las autoridades que estén relacionadas con la ejecución del presupuesto de la Unión y exige, en su apartado 1, que la adopción de medidas adecuadas esté supeditada a la

existencia de una vulneración de los principios del Estado de Derecho que afecte o amenace con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros de un modo suficientemente directo. Así, esta última condición exige demostrar la existencia de un vínculo real entre dicha vulneración y tal afectación o amenaza de afectación grave.

- 148 A este respecto, procede subrayar que la aplicación del artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento impugnado está sujeta a los requisitos de procedimiento especificados en el artículo 6, apartados 1 a 9, de dicho Reglamento, que implican, como señala su considerando 26, la obligación de la Comisión, al examinar si la adopción de medidas adecuadas está justificada, de basarse en pruebas y de respetar los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.
- 149 Por lo que respecta, más concretamente, a la detección y evaluación de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, el considerando 16 del Reglamento impugnado precisa que esta evaluación debe ser objetiva, imparcial y justa. Además, el cumplimiento de todas estas obligaciones está sometido a un control judicial pleno del Tribunal de Justicia.
- 150 En cuarto lugar, por lo que respecta a la cuestión de si el artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado puede encuadrarse en la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), se ha indicado en el apartado 115 de la presente sentencia que la primera disposición tiene como objetivo proteger los intereses legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales cuando se adopten medidas adecuadas en virtud de dicho Reglamento frente a un Estado miembro. De ello se deduce que dicha disposición versa sobre efectos jurídicos y financieros vinculados a medidas para la protección del presupuesto de la Unión, en el sentido de dicho artículo 5, referidas a la ejecución del presupuesto de la Unión, como se ha precisado en los apartados 112 y 135 de la presente sentencia.
- 151 Además, como se ha declarado en el apartado 99 de la presente sentencia, las normas financieras por las que se determinan, «en particular, las modalidades de» ejecución del presupuesto, en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), están destinadas a regular todos los aspectos relacionados con la ejecución del presupuesto de la Unión comprendidos en el título II de la sexta parte del TFUE y, por lo tanto, esa ejecución en sentido amplio.
- 152 Pues bien, una disposición que, como el artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado, versa sobre efectos jurídicos y financieros vinculados a medidas para la protección del presupuesto de la Unión, en el sentido de dicho artículo 5, que son medidas referidas a la ejecución del presupuesto de la Unión, debe tener la consideración de disposición que versa ella misma sobre tal ejecución y, por lo tanto, puede considerarse que determina una modalidad de ejecución del presupuesto.
- 153 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar las alegaciones de Hungría, apoyada por la República de Polonia, según las cuales el Reglamento impugnado carece de base jurídica porque no establece normas financieras en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).
- 154 Dicho esto, es preciso comprobar además si, como aduce, en esencia, Hungría, apoyada por la República de Polonia, el legislador de la Unión no puede adoptar unas normas financieras como las contempladas en el Reglamento impugnado, puesto que eluden el artículo 7 TUE y el artículo 269 TFUE.

2) *Elusión del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE*

- 155 En primer lugar, Hungría, apoyada por la República de Polonia, arguye, en esencia, que solo el procedimiento del artículo 7 TUE confiere a las instituciones de la Unión la competencia para examinar, declarar y, en su caso, sancionar la vulneración en los Estados miembros de los valores contemplados en el artículo 2 TUE, en tanto en cuanto, en particular, tal competencia abarca materias que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, como el funcionamiento de las autoridades y de las instituciones de los Estados miembros, y que estos, como autores de los Tratados, han regulado todos los aspectos de este procedimiento en el TUE. Añade que, dado que los Tratados no prevén ninguna delegación de poder legislativo en virtud del artículo 7 TUE, ni este precepto ni ningún otro precepto de los Tratados autoriza al legislador de la Unión a establecer un procedimiento paralelo al del artículo 7 TUE que se refiera a la constatación de la vulneración de los valores contemplados en el artículo 2 TUE y defina las correspondientes consecuencias jurídicas.
- 156 A este respecto, en primer término, ha de recordarse que los valores fundacionales de la Unión y comunes a los Estados miembros, contemplados en el artículo 2 TUE, incluyen los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, en una sociedad caracterizada por la no discriminación, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.
- 157 El preámbulo de la Carta recuerda, en particular, que la Unión se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho y reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en dicha Carta. Sus artículos 6, 10 a 13, 15, 16, 20, 21 y 23 precisan el alcance de los valores de la dignidad humana, de la libertad, de la igualdad, del respeto de los derechos humanos, de la no discriminación y de la igualdad entre mujeres y hombres, consagrados en el artículo 2 TUE. El artículo 47 de la Carta y el artículo 19 TUE garantizan, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez independiente e imparcial establecido previamente por la ley, por lo que atañe a la protección de los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión.
- 158 Por otra parte, los artículos 8 TFUE, 10 TFUE, 19 TFUE, apartado 1, 153 TFUE, apartado 1, letra i), y 157 TFUE, apartado 1, precisan el alcance de los valores de igualdad, no discriminación e igualdad entre mujeres y hombres y permiten al legislador de la Unión adoptar normas de Derecho derivado destinadas a aplicar esos valores.
- 159 De los dos apartados anteriores de la presente sentencia resulta que, contrariamente a lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, además del procedimiento establecido en el artículo 7 TUE, numerosas disposiciones de los Tratados, que a menudo se concretan en diversos actos de Derecho derivado, confieren a las instituciones de la Unión la competencia para examinar, constatar y, en su caso, sancionar la vulneración cometida en un Estado miembro de los valores que se recogen en el artículo 2 TUE.
- 160 Por lo que respecta, en particular, al valor del Estado de Derecho, determinados aspectos de este valor están protegidos por el artículo 19 TUE, como por lo demás Hungría reconoce. Lo mismo ocurre con los artículos 47 a 50 de la Carta, que figuran en su título VI («Justicia») y que garantizan, respectivamente, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial, la presunción de inocencia y el derecho de defensa, los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas y el derecho a no ser juzgado o condenado dos veces por el mismo delito.

- 161 Más concretamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE, exige a los Estados miembros, conforme al apartado 1, párrafo segundo, de dicho artículo 19 TUE, establecer un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, apartados 108 y 109 y jurisprudencia citada]. Pues bien, la observancia de esta exigencia puede ser objeto del control del Tribunal de Justicia, en particular en el marco de un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión con arreglo al artículo 258 TFUE [véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, EU:C:2019:531, apartados 58 y 59, y de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), C-192/18, EU:C:2019:924, apartados 106 y 107].
- 162 El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 47 de la Carta, impone a los Estados miembros una obligación de resultado clara y precisa y que no está sujeta a ninguna condición en lo que respecta a la independencia que debe caracterizar a los órganos jurisdiccionales a quienes corresponde interpretar y aplicar el Derecho de la Unión, de modo que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales dejar inaplicada cualquier disposición de Derecho nacional que infrinja el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en su caso tras haber obtenido una interpretación de dicha disposición por parte del Tribunal de Justicia en el marco de una remisión prejudicial [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, apartados 142 a 146].
- 163 Así pues, de las consideraciones expuestas en los apartados 159 a 162 de la presente sentencia se desprende que debe desestimarse la alegación de Hungría según la cual el valor del Estado de Derecho solamente puede ser protegido por la Unión con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 7 TUE.
- 164 En segundo lugar, por lo que respecta a las alegaciones de Hungría, apoyada por la República de Polonia, según las cuales únicamente el artículo 7 TUE permite a las instituciones de la Unión controlar la observancia por parte de los Estados miembros del Estado de Derecho en las materias que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, entre las que se encuentra el funcionamiento de las autoridades y de las instituciones de los Estados miembros, basta con recordar que el Reglamento impugnado no faculta ni a la Comisión ni al Consejo para ejercer tal control más allá de las actuaciones de una autoridad de un Estado miembro o de las situaciones imputables a dicha autoridad que estén relacionadas con la ejecución del presupuesto de la Unión y que, por tanto, entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 165 En efecto, como se ha señalado en los apartados 141 a 145 de la presente sentencia, por una parte, el Reglamento impugnado solo permite a las instituciones de la Unión examinar las situaciones en los Estados miembros en la medida en que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión y, por otra parte, que solo pueden adoptarse medidas adecuadas en virtud de dicho Reglamento cuando se determine que tales situaciones suponen una vulneración de alguno de los principios del Estado de Derecho que afecta o amenaza con afectar gravemente, de un modo suficientemente directo, esa buena gestión financiera o la protección de dichos intereses financieros.

- 166 En segundo lugar, por lo que se refiere a la alegación de que el Reglamento impugnado tiene por efecto eludir el procedimiento del artículo 7 TUE y ampliar las competencias del Tribunal de Justicia fijadas en el artículo 269 TFUE, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega esencialmente que el procedimiento establecido por dicho Reglamento desarrolla, en casos determinados, el procedimiento del artículo 7 TUE e instituye así un procedimiento paralelo para constatar, tras un análisis en profundidad, la vulneración de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros. En su opinión, dicho Reglamento permite anudar a tales vulneraciones consecuencias jurídicas idénticas a las contempladas en el artículo 7 TUE pese a que ni este precepto ni ningún otro precepto de los Tratados faculta al legislador de la Unión para hacer tal cosa. Así, a su modo de ver, el citado Reglamento quebranta el equilibrio institucional consagrado en los artículos 7 TUE y 13 TUE, apartado 2, y en el artículo 269 TFUE al atribuir nuevas competencias al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Justicia.
- 167 A este respecto, en primer término, procede señalar que el legislador de la Unión no podría establecer, sin infringir el artículo 7 TUE, un procedimiento paralelo al contemplado en este precepto que tuviese, en esencia, el mismo objeto, persiguiese la misma finalidad y permitiese adoptar medidas idénticas, previendo la intervención de otras instituciones o requisitos materiales y procedimentales diferentes de los establecidos en dicho precepto.
- 168 No obstante, el legislador de la Unión, cuando dispone de una base jurídica a tal efecto, puede establecer, en un acto de Derecho derivado, otros procedimientos relativos a los valores contemplados en el artículo 2 TUE, entre los que figura el Estado de Derecho, siempre que dichos procedimientos se distingan tanto por sus fines como por su objeto del procedimiento del artículo 7 TUE (véanse, por analogía, la sentencia de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, 15/76 y 16/76, EU:C:1979:29, apartado 26; el auto de 11 de julio de 1996, An Taisce y WWF UK/Comisión, C-325/94 P, EU:C:1996:293, apartado 25, y la sentencia de 11 de enero de 2001, Grecia/Comisión, C-247/98, EU:C:2001:4, apartado 13).
- 169 En el presente asunto, por lo que atañe a las finalidades respectivas del procedimiento del artículo 7 TUE y del procedimiento del Reglamento impugnado, resulta del artículo 7 TUE, apartados 2 a 4, que el procedimiento que este establece permite en particular al Consejo, cuando el Consejo Europeo haya constatado la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores consagrados en el artículo 2 TUE, suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados a dicho Estado miembro, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo, y que el Consejo podrá decidir posteriormente la modificación o revocación de las medidas adoptadas en respuesta a cambios en la situación que motivó la imposición de estas.
- 170 De este modo, el procedimiento del artículo 7 TUE tiene como finalidad permitir al Consejo sancionar la violación grave y persistente de los valores consagrados en el artículo 2 TUE, en concreto, para compeler al Estado miembro de que se trate a poner fin a dicha violación.
- 171 En cambio, como se desprende de los apartados 110 a 120 de la presente sentencia, de la naturaleza de las medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento impugnado, así como de las condiciones de adopción y de levantamiento de esas medidas, resulta que el procedimiento establecido por dicho Reglamento tiene como finalidad garantizar, de conformidad con el principio de buena gestión financiera recogido en los artículos 310 TFUE, apartado 5, y 317 TFUE, párrafo primero, la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros, y no sancionar, a través del presupuesto de la Unión, la vulneración de dichos principios.

- 172 De ello se deduce que el procedimiento del Reglamento impugnado persigue una finalidad distinta de la del procedimiento del artículo 7 TUE.
- 173 Por lo que toca al respectivo objeto de estos dos procedimientos, ha de señalarse que el ámbito de aplicación del procedimiento del artículo 7 TUE comprende el conjunto de los valores consagrados en el artículo 2 TUE, mientras que el del procedimiento del Reglamento impugnado solo se refiere a uno de ellos, el valor del Estado de Derecho.
- 174 Además, el artículo 7 TUE permite abarcar cualquier violación grave y persistente de cualesquiera de los valores que figuran en el artículo 2 TUE, mientras que el Reglamento impugnado solo autoriza el examen de la vulneración de los principios del Estado de Derecho mencionados en su artículo 2, letra a), en la medida en que existan motivos razonables para considerar que tiene impacto presupuestario.
- 175 En cuanto a los requisitos para la incoación de estos dos procedimientos, ha de señalarse que el procedimiento del artículo 7 TUE puede incoarse, a tenor de su apartado 1, cuando exista un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 TUE, a iniciativa de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento o de la Comisión, siendo el umbral requerido, inicialmente, la existencia de un riesgo claro de violación grave de dichos valores y, posteriormente, en caso de suspensión, en virtud del artículo 7 TUE, apartados 2 y 3, de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, la existencia de una violación grave y persistente de dichos valores por parte de dicho Estado miembro. En cambio, el procedimiento establecido en el Reglamento impugnado únicamente puede incoarlo la Comisión, cuando existan motivos razonables para considerar no solo que se ha producido una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro, sino también, sobre todo, cuando tal vulneración afecte o amenace con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros de un modo suficientemente directo.
- 176 Por otra parte, el único requisito material para la adopción de medidas con arreglo al artículo 7 TUE consiste en que el Consejo Europeo constate la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 TUE. En cambio, como se ha señalado en el apartado 147 de la presente sentencia, según el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento impugnado, solo pueden adoptarse medidas en virtud de dicho Reglamento cuando se cumplan dos condiciones. Por una parte, debe acreditarse que la vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro se refiere al menos a una de las situaciones o a una de las actuaciones de las autoridades mencionadas en dicho apartado 2, en la medida en que tales situaciones o actuaciones sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión. Por otra parte, también debe demostrarse que dicha vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente esa buena gestión financiera o esos intereses financieros de un modo suficientemente directo, condición esta que implica, por tanto, acreditar que existe un vínculo real entre dicha vulneración y tal afectación o amenaza de afectación grave.
- 177 En cuanto a la naturaleza de las medidas que pueden adoptarse sobre la base del artículo 7 TUE, apartado 3, estas consisten en la suspensión de «determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo», y, por lo tanto, pueden referirse a cualquier derecho derivado de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que

se trate. En cambio, las medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento impugnado se limitan, por su parte, a las enumeradas en su artículo 5, apartado 1, que se han resumido en el apartado 112 de la presente sentencia, todas las cuales tienen naturaleza presupuestaria.

- 178 Por último, el artículo 7 TUE solo contempla la modificación y revocación de las medidas adoptadas en respuesta a cambios en la situación que motivó su adopción. En cambio, el artículo 7, apartado 2, párrafos segundo y tercero, del Reglamento impugnado vincula el levantamiento y la modificación de las medidas adoptadas a las condiciones para la adopción de las medidas contempladas en el artículo 4 de dicho Reglamento. Por consiguiente, esas medidas pueden levantarse o modificarse no solo cuando se ponga fin, al menos parcialmente, a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en el Estado miembro de que se trate, sino sobre todo cuando dicha vulneración, aunque subsista, deje de tener repercusión en el presupuesto de la Unión. Tal puede ser el caso, en particular, cuando ya no se refiera al menos a una de las situaciones o a una de las actuaciones de las autoridades a que se refiere el apartado 2 de dicho artículo; cuando esas situaciones o esas actuaciones ya no sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión, cuando la vulneración ya no afecte o amenace con afectar gravemente esa buena gestión o esos intereses financieros, o cuando la relación entre la vulneración de un principio del Estado de Derecho y tal afectación o amenaza de afectación grave deje de presentar un carácter suficientemente directo.
- 179 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el procedimiento del artículo 7 TUE y el procedimiento del Reglamento impugnado persiguen finalidades diferentes y tienen un objeto claramente distinto.
- 180 De ello se deduce que, contrariamente a lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, no puede considerarse que el Reglamento impugnado establezca un procedimiento paralelo que elude el artículo 7 TUE.
- 181 En segundo término, por lo que respecta a la alegación de Hungría, apoyada por la República de Polonia, según la cual el Reglamento impugnado quebranta el equilibrio institucional consagrado en los artículos 7 TUE y 13 TUE, apartado 2, por un lado, se ha hecho constar en los dos apartados anteriores de la presente sentencia que el procedimiento del artículo 7 TUE y el procedimiento del Reglamento impugnado persiguen finalidades diferentes y tienen un objeto distinto, de modo que no puede considerarse que el Reglamento impugnado establezca un procedimiento paralelo que elude ese precepto.
- 182 En estas circunstancias, Hungría, apoyada por la República de Polonia, no puede sostener que el Reglamento impugnado quebranta el equilibrio institucional consagrado en el artículo 7 TUE.
- 183 Por otro lado, en lo que respecta a las exigencias del artículo 13 TUE, apartado 2, a tenor del cual «cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos», del artículo 6 del Reglamento impugnado resulta que la Comisión es responsable de tramitar dicho procedimiento y el Consejo, de adoptar, en su caso, a propuesta de la Comisión, una Decisión de Ejecución sobre las medidas adecuadas, en el bien entendido de que, aunque se haga referencia en el considerando 26 de dicho Reglamento al Consejo Europeo, a este no se le atribuye, en el referido artículo 6, ninguna función en el procedimiento que dicho Reglamento establece.

- 184 A este respecto, para empezar, a tenor del párrafo primero del artículo 317 TFUE, la Comisión, bajo su propia responsabilidad, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros con arreglo al principio de buena gestión financiera, de modo que su función en el procedimiento establecido en el Reglamento impugnado es conforme con las atribuciones que le encomienda este precepto.
- 185 A continuación, como fundadamente ha alegado el Consejo, la intervención del propio Consejo puede basarse en los artículos 322 TFUE, apartado 1, letra a), y 291 TFUE, apartado 2, de manera que tal intervención no transgrede la competencia que la Comisión tiene atribuida en virtud del artículo 317 TFUE, párrafo primero.
- 186 En efecto, por una parte, como se ha hecho constar en el apartado 99 de la presente sentencia, las normas financieras por las que se determinan, «en particular, las modalidades de ejecución del presupuesto», en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), están destinadas a regular todos los aspectos relacionados con la ejecución del presupuesto de la Unión comprendidos en el título II de la sexta parte del TFUE y, por lo tanto, esa ejecución en sentido amplio.
- 187 Así pues, el mecanismo de condicionalidad horizontal establecido en el Reglamento impugnado se incardina en una concepción de la ejecución presupuestaria que va más allá de la que, definida en el artículo 2, punto 7, del Reglamento Financiero como la realización de actividades relativas a la gestión, el seguimiento, el control y la auditoría de créditos presupuestarios, corresponde, conforme al párrafo primero del artículo 317 TFUE, a las atribuciones de la Comisión ejercidas en cooperación con los Estados miembros.
- 188 Por otra parte, el artículo 291 TFUE, apartado 2, permite, en casos específicos debidamente justificados, conferir al Consejo competencias de ejecución cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión. A este respecto, del artículo 6, apartados 9 a 11, del Reglamento impugnado se desprende que las medidas que el Consejo puede adoptar en virtud de dicho Reglamento son decisiones de ejecución, en tanto en cuanto el considerando 20 del mismo precisa que esas competencias de ejecución se confieren al Consejo a fin de garantizar condiciones uniformes de ejecución de dicho Reglamento habida cuenta de la importancia de los efectos financieros de tales medidas.
- 189 Estos elementos bastan para considerar que la atribución al Consejo de competencia para adoptar las medidas adecuadas a que se refiere el artículo 5, apartado 1, del Reglamento impugnado está debidamente justificada.
- 190 Por último, el que no se atribuya al Consejo Europeo ninguna competencia en el procedimiento contemplado en el artículo 6 del Reglamento impugnado es conforme con las atribuciones que le confiere el artículo 15 TUE, apartado 1, a tenor del cual el Consejo Europeo, sin ejercer función legislativa alguna, dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales.
- 191 Aunque es cierto que el considerando 26 del Reglamento impugnado señala que el Consejo Europeo, a petición del Estado miembro objeto del procedimiento tramitado en virtud del artículo 6 de dicho Reglamento, puede debatir acerca de si, durante dicho procedimiento, se respetan los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, basta con señalar que tal intervención, excepcional, del Consejo Europeo no se contempla en dicho artículo 6 ni en ninguna otra disposición del citado Reglamento. En estas circunstancias, habida cuenta de que el preámbulo de un acto de la Unión no tiene un valor

vinculante (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppink y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartado 76 y jurisprudencia citada), el considerando 26 no puede invocarse ni para invalidar las propias disposiciones del Reglamento impugnado ni para interpretarlas en un sentido contrario a su literalidad.

- 192 En tercer término, en la medida en que Hungría, apoyada por la República de Polonia, aduce que el Tribunal de Justicia habrá de apreciar, en su control judicial de las decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo al artículo 6, apartado 10, del Reglamento impugnado, la existencia de vulneración por parte de un Estado miembro de los principios del Estado de Derecho, y entiende que la competencia que de esta manera se le ha atribuido infringe el artículo 13 TUE, apartado 2, y el artículo 269 TFUE, es preciso señalar que este último artículo solo se refiere, según su tenor, al control de la legalidad de los actos adoptados por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 TUE.
- 193 En estas circunstancias, y habida cuenta de las apreciaciones realizadas en los apartados 179 y 180 de la presente sentencia, el control de legalidad que el Tribunal de Justicia puede tener que realizar, en particular en el marco de un recurso de anulación interpuesto al amparo del artículo 263 TFUE, sobre las decisiones del Consejo adoptadas en virtud del artículo 6, apartado 10, del Reglamento impugnado no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 269 TFUE y, por lo tanto, no está sujeto a las normas particulares que este último establece.
- 194 De ello se desprende que el Reglamento impugnado no atribuye ninguna nueva competencia al Tribunal de Justicia.
- 195 Por último, se ha hecho constar en el apartado 165 de la presente sentencia, por un lado, que el Reglamento impugnado solo permite a las instituciones de la Unión examinar las situaciones en los Estados miembros en la medida en que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión y, por otro lado, que solo pueden adoptarse medidas adecuadas en virtud de dicho Reglamento cuando se determine que tales situaciones suponen una vulneración de alguno de los principios del Estado de Derecho que afecta o amenaza con afectar gravemente, de un modo suficientemente directo, esa buena gestión financiera o la protección de dichos intereses financieros.
- 196 Pues bien, dado que tales situaciones están relacionadas con la ejecución del presupuesto de la Unión y que, por lo tanto, entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, Hungría, apoyada por la República de Polonia, no puede sostener que el Tribunal de Justicia carece de competencia para examinar las apreciaciones del Consejo recogidas en las decisiones que se adopten en virtud del artículo 6, apartado 10, del Reglamento impugnado.
- 197 De ello se sigue que las alegaciones de Hungría, apoyada por la República de Polonia, basadas en la elusión del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE han de rechazarse por infundadas.
- 198 De las consideraciones anteriores resulta que los motivos primero y segundo deben desestimarse por infundados.

2. Tercer motivo, basado en la violación del principio de seguridad jurídica

a) Alegaciones de las partes

- 199 Mediante el tercer motivo, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega que el Reglamento impugnado viola los principios de seguridad jurídica y de claridad de las normas, reconocidos como principios generales del Derecho de la Unión, debido a que los conceptos que figuran en dicho Reglamento en base a los cuales puede constatarse que un Estado miembro ha vulnerado los principios del Estado de Derecho no reciben una definición uniforme en los Estados miembros. Considera, en concreto, que el concepto de «Estado de Derecho», tal como se define en el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento, pone de manifiesto graves incertidumbres conceptuales y serias incoherencias que podrían poner en peligro la interpretación de los valores de la Unión y llevar a que dicho Reglamento se aplique de manera contraria a esos valores.
- 200 En primer lugar, Hungría expone que el Estado de Derecho es un ideal, o a lo sumo un punto de orientación, que nunca se alcanza plenamente y que, por lo tanto, debe apreciarse en términos relativos, ya que ningún Estado puede pretender adecuarse a él de forma perfecta. A su entender, este ideal, que caracteriza la democracia moderna, se ha desarrollado a través de un proceso complejo a lo largo de los siglos que, como se desprende del estudio n.º 512/2009, de 28 de marzo de 2011, de la Comisión de Venecia titulado «Rapport sur la prééminence du droit» (Informe sobre la supremacía del Derecho), ha cristalizado en una concepción compleja que no puede definirse de manera precisa y cuyo contenido esencial está en permanente evolución.
- 201 Según Hungría, esta concepción del Estado de Derecho se refleja también en el estudio n.º 711/2013, de 18 de marzo de 2016, de la Comisión de Venecia por el que se establece una «lista de criterios relativos al Estado de Derecho», estudio al que, asimismo, hace referencia el considerando 16 del Reglamento impugnado. En opinión de este Estado miembro, en efecto, según los puntos 12 y 18 de dicho estudio, los elementos esenciales del concepto de «Estado de Derecho» no definen este concepto y son categorías teóricas y principios que pueden dividirse a su vez en otros principios; asimismo, de los puntos 29 y 30 del referido estudio se desprende que los criterios del Estado de Derecho que define no son exhaustivos y no pueden transformarse en reglas.
- 202 A este respecto, Hungría recuerda que, según el artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros, de la que forman parte las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos. Pues bien, a su modo de ver, el mecanismo establecido por el Reglamento impugnado no es conforme con esta garantía fundamental, ya que el procedimiento que establece permite examinar la legislación o la práctica de un Estado miembro incluso cuando no esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 203 Este Estado miembro sostiene que las incertidumbres conceptuales en torno al concepto de «Estado de Derecho» se ven agravadas por el hecho de que los representantes de la Comisión han señalado en varias ocasiones que las apreciaciones que figuran en el informe anual sobre el Estado de Derecho de la Comisión se utilizarían en el marco de la aplicación del Reglamento impugnado, a pesar de que dicho Reglamento no contiene ninguna referencia a ese informe. Por otra parte, Hungría aduce que la Comisión ha examinado en el citado informe la aplicación de las exigencias del Estado de Derecho en ámbitos que no se corresponden ni con los conceptos empleados en el

Reglamento impugnado en relación con los principios del Estado de Derecho ni con la lista de los criterios relativos al Estado de Derecho deducidos por la Comisión de Venecia en su estudio mencionado en el apartado 201 de la presente sentencia.

- 204 Hungría estima que la Comisión tiene una percepción de los elementos constitutivos del Estado de Derecho que no concuerda con la percepción que tiene la Comisión de Venecia y con aquella de la que proceden los conceptos que figuran en el Reglamento impugnado, de modo que la aplicación de este Reglamento por parte de esta institución puede devenir imprevisible hasta el punto de resultar incompatible con el principio de seguridad jurídica, que constituye, a su vez, un aspecto del Estado de Derecho.
- 205 En segundo lugar, Hungría, apoyada por la República de Polonia, considera que el legislador de la Unión intentó en vano, en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado, de explicitar los elementos constitutivos del concepto de «Estado de Derecho»; en efecto, esta disposición se limita a reproducir elementos paralelos que figuran en el artículo 2 TUE y que presentan idéntico grado de abstracción, como el respeto de los derechos fundamentales, la prohibición de toda discriminación y el principio de la tutela judicial efectiva, que se garantizan también por separado en los Tratados. Ello confirma, en su opinión, que los valores del artículo 2 TUE inspiran la cooperación política dentro de la Unión, pero carecen de contenido jurídico propio. Hungría sostiene que, al definir el concepto de «Estado de Derecho» en una normativa sectorial y permitir de este modo que otros actos de Derecho derivado recurran a una concepción diferente de este concepto, el legislador de la Unión está socavando la interpretación de este como valor común de la Unión, tal como lo define la comunidad de los Estados miembros con arreglo al artículo 7 TUE.
- 206 Hungría añade que el Reglamento impugnado, tras definir, en su artículo 2, letra a), el concepto de «Estado de Derecho», expone en su artículo 3, a título indicativo, casos de «vulneración de los principios del Estado de Derecho» que, en realidad, no presentan sino un vínculo marginal con la definición de este concepto. Asimismo, en su opinión, no resulta posible determinar con claridad la relación entre, por un lado, el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento —que especifica las situaciones y actuaciones a las que debe referirse la vulneración de estos principios— y, por otro lado, los conceptos de «Estado de Derecho» y de «principios del Estado de Derecho». De este modo, a su entender, el examen conjunto de los casos de vulneración de los principios del Estado de Derecho que figuran a título indicativo en el artículo 3 del Reglamento impugnado y de la definición del concepto de «Estado de Derecho» que figura en su artículo 2, letra a), no permite descartar que se impongan sanciones por situaciones que no estén relacionadas con la buena gestión de los recursos del presupuesto de la Unión.
- 207 Hungría, apoyada por la República de Polonia, arguye que el hecho de que las autoridades públicas realicen una actuación ajustada a Derecho, carente de arbitrariedad y recurrible ante un órgano jurisdiccional responde a los elementos constitutivos del Estado de Derecho. Entiende, en cambio, que actuaciones como «no impedir [...] retener recursos financieros y humanos que afecten [al] buen funcionamiento [de las autoridades públicas]», «no garantizar la ausencia de conflictos de interés» o «no impedir [...] decisiones [...] ilícitas», a las que se refiere el artículo 3, letra b), del Reglamento impugnado, no presentan sino una relación distante e indirecta con el concepto de «Estado de Derecho», lo que provoca que se rompa el vínculo entre la finalidad y el contenido de esta norma. Pues bien, a su juicio, si el legislador de la Unión hubiera querido penalizar tales deficiencias, que son esencialmente de naturaleza administrativa, por cuanto perjudican al presupuesto de la Unión, habría podido sancionarlas sin recurrir a este concepto.

- 208 En tercer lugar, Hungría señala que de un estudio realizado por el Parlamento en 2015, titulado «The General Principles of EU Administrative Procedural Law» (Principios generales del Derecho del procedimiento administrativo de la Unión Europea), se desprende que el concepto de «Estado de Derecho» es tan general que su contenido específico solo puede determinarse mediante sus elementos constitutivos, entre los que figura el principio de seguridad jurídica, que exige que las normas de Derecho sean claras, precisas y de efectos previsibles, a fin de que los interesados puedan orientarse en situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión. Por lo tanto, a su entender, también es obligado atenerse a estas exigencias cuando se establece un mecanismo sancionador de las vulneraciones del Estado de Derecho.
- 209 Pues bien, según Hungría, además de la divergencia entre el concepto de «Estado de Derecho» y los «principios del Estado de Derecho», el Reglamento impugnado se refiere, tanto en su artículo 3 como en su artículo 4, apartado 2, a expresiones que no define con la precisión suficiente para prever las condiciones en las que podrá constatarse una vulneración de los principios del Estado de Derecho. Así sucede, en su opinión, con el «buen funcionamiento [de las autoridades]», «el control judicial efectivo, por órganos jurisdiccionales independientes, [...] de las autoridades», «la cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la OLAF» y «otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes [...]». Añade que se concede a la Comisión y al Consejo un margen de apreciación tan vasto que resulta incompatible con un procedimiento que puede dar lugar a sanciones.
- 210 Hungría afirma que, según reiterada jurisprudencia de los tribunales de la Unión, la legislación de la Unión debe ser cierta y su aplicación previsible para los justiciables, imperativo este que se impone con especial rigor en el caso de las normativas que pueden implicar consecuencias financieras, a fin de que los interesados puedan conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les imponen. Este imperativo incluye la previsibilidad de los medios de prueba y de los métodos utilizados en los procedimientos sancionadores.
- 211 Hungría expone que es cierto el principio de seguridad jurídica no se opone a que la ley regule una cuestión de manera general y abstracta y que, en cuyo caso, incumbe en concreto a los órganos jurisdiccionales interpretarla con ocasión de su aplicación. Estima no obstante que, habida cuenta de la obligación de «proteger» la identidad nacional de los Estados miembros, el Estado de Derecho y los principios del Estado de Derecho deben poder ser objeto de una apreciación diferente en cada uno de los Estados miembros, máxime cuando las instituciones de la Unión no aprecian siempre de manera uniforme las distintas situaciones jurídicas. Pues bien, a su juicio, uno de los elementos fundamentales del Estado de Derecho y de la seguridad jurídica es el de que el Derecho debe estar formulado de tal manera que las situaciones similares sean tratadas de manera similar. A su parecer, el Reglamento impugnado no satisface este requisito básico para una aplicación uniforme de la ley debido a las deficiencias conceptuales que contiene y a la imposibilidad de definir con precisión el concepto de «Estado de Derecho».
- 212 Hungría indica, a modo de ejemplo, que la Comisión, en sus informes anuales sobre el Estado de Derecho, no ha considerado constitutivo de abuso el hecho de que la fiscalía pueda, en determinados Estados miembros, recibir instrucciones del ejecutivo, mientras que el Tribunal de Justicia ha expresado serias preocupaciones a este respecto en asuntos referidos a la ejecución de una orden de detención europea. Así, resulta difícil determinar si, en tales casos, se cumple o no la exigencia del buen funcionamiento de las autoridades de la fiscalía. En cuanto al grado exigido de cooperación con la OLAF, este Estado miembro se pregunta, primero, si podría medirse a la luz de las diligencias penales incoadas sobre la base de las recomendaciones de la OLAF; segundo, si,

para ajustarse al Reglamento impugnado, procedería fijar un porcentaje de diligencias penales sobre la base de estas recomendaciones, y tercero, si, para alcanzar tal umbral, deberían poderse impartir instrucciones a la fiscalía en asuntos individuales pese a que la existencia de tales instrucciones permitiría así cuestionarse la imparcialidad y la legalidad de las diligencias penales, así como la independencia de la fiscalía. Hungría señala asimismo que un umbral de condenas basado en tales recomendaciones pondría en duda la independencia del poder judicial. Habida cuenta de estos interrogantes, Hungría teme que pueda producirse una contradicción entre las condiciones examinadas por la Comisión en el marco del mecanismo establecido por el Reglamento impugnado, por una parte, y las exigencias fundamentales fijadas por el Tribunal de Justicia y por los preceptos constitucionales nacionales, por otra parte.

- 213 En cuarto lugar, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega que determinadas disposiciones del Reglamento impugnado violan el principio de seguridad jurídica y que tal violación debe conducir a la anulación del Reglamento en su totalidad.
- 214 En primer término, Hungría señala que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado, en tanto en cuanto autoriza la adopción de medidas tan pronto como exista una «amenaza» de perjuicio para el presupuesto de la Unión, permite la adopción de sanciones en situaciones inciertas o no demostradas. Entiende que, en efecto, si no existe un perjuicio concreto para dicho presupuesto, la imposición de sanciones sería arbitraria y violaría el principio de seguridad jurídica, lo que conduce entonces a que resulte imposible que la Comisión lleve a cabo una determinación objetiva, técnica y fáctica de las condiciones para la adopción de medidas. A su juicio, en tal escenario, los únicos criterios objetivos para justificar la adopción de medidas serían la gravedad y la naturaleza de la vulneración del Estado de Derecho, lo que sin embargo resulta incompatible con la base jurídica del Reglamento impugnado.
- 215 En segundo término, Hungría afirma que el hecho de que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado permita, en su letra h), fuera de los casos contemplados en sus letras a) a g), adoptar medidas en «otras situaciones o actuaciones de las autoridades» que no se definen contraviene el principio de seguridad jurídica, según el cual toda norma que permita la adopción de sanciones debe enumerar específica y exhaustivamente las actuaciones sancionables. Hungría señala que la referida letra h) tiene como única particularidad, con respecto al contenido del artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, indicar que la situación o actuación imputada debe ser atribuible a «las autoridades», pero, a diferencia de otras disposiciones de dicho Reglamento, nada precisa sobre la naturaleza de estas «autoridades». Por lo tanto, según Hungría, este concepto podría abarcar a cualquier grupo de individuos con responsabilidades oficiales en un ámbito de actividad determinado, ya que, según reiterada jurisprudencia, el concepto de «autoridad» se entiende en sentido amplio en los diferentes actos del Derecho de la Unión.
- 216 Hungría señala además que de la comparación entre las versiones en lengua alemana, inglesa y francesa del Reglamento impugnado no se desprende con claridad si, en la expresión «andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden», «other situations or conduct of authorities» o «autres situations ou comportements des autorités», la palabra «situaciones» se relaciona o no con la palabra «autoridades». Hungría sostiene que, indudablemente, a primera vista, la expresión «Umstände von Behörden», «situations of authorities» o «situations des autorités» parece no tener sentido, pero la versión húngara de esta disposición relaciona la palabra «situación» con la de «autoridades», de modo que esta disposición no satisface la exigencia de claridad normativa.

- 217 Hungría deduce de ello que la letra h) del artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado priva de sentido a la enumeración que figura en las letras a) a g) de dicha disposición, confiriéndole un carácter no exhaustivo que resulta incompatible con el principio de seguridad jurídica.
- 218 En tercer término, Hungría sostiene que el artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado, en tanto en cuanto se limita a prever que las medidas que deban adoptarse habrán de tener debidamente en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, sin definir con precisión la naturaleza y el alcance de dichas medidas, también viola el principio de seguridad jurídica. En efecto, a su juicio, esta disposición no establece ningún criterio concreto para apreciar si una medida es justificada, necesaria o proporcionada ni especifica el tipo de vulneración de los principios del Estado de Derecho que puede servir de base para determinar la naturaleza y el alcance de una medida sancionadora.
- 219 En cuarto término, Hungría entiende que el artículo 5, apartado 3, última frase, del Reglamento impugnado, en cuanto indica que las medidas que hayan de adoptarse deberán centrarse «en la medida de lo posible» en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración, no permite garantizar la existencia de una relación directa entre la vulneración de los principios del Estado de Derecho constatada y la adopción de las medidas de protección del presupuesto de la Unión. Así, según Hungría, esta disposición posibilita adoptar medidas en relación con un programa de la Unión con el que la vulneración de los principios del Estado de Derecho constatada carezca de cualquier vínculo real, lo que conculca, además del principio de proporcionalidad, el de seguridad jurídica; asimismo, esta conculcación confirma que el Reglamento impugnado no es un instrumento de protección del presupuesto de la Unión, sino un mecanismo sancionador de las vulneraciones del Estado de Derecho no amparado por la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).
- 220 En quinto término, Hungría arguye que el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado, en tanto en cuanto permite a la Comisión tomar en consideración, en las diferentes fases de la evaluación que le incumbe realizar, «información pertinente procedente de fuentes disponibles, incluidas decisiones, conclusiones y recomendaciones de las instituciones de la Unión, otras organizaciones internacionales pertinentes y otras instituciones reconocidas», no define con la suficiente precisión las fuentes de información admisibles en este marco, pues no pone de manifiesto sobre qué base debe la Comisión examinar y apreciar la existencia o la amenaza de vulneración de los principios del Estado de Derecho.
- 221 El Parlamento y el Consejo, apoyados por el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten estas alegaciones.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 222 Mediante el tercer motivo, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega esencialmente, en primer lugar, que el concepto de «Estado de Derecho» no se presta a una definición precisa y no puede interpretarse de manera uniforme debido la obligación de respetar la identidad nacional de los Estados miembros. Sostiene que el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado incluye valores paralelos a los que figuran en el artículo 2 TUE, con idéntico grado de abstracción, que también se garantizan de manera diferenciada en los Tratados, lo que, a su juicio, confirma que tienen naturaleza política y no jurídica. Aduce además que, al definir el concepto de «Estado de

Derecho» en una normativa sectorial, el legislador de la Unión está socavando la interpretación de dicho concepto como valor común de la Unión. Arguye, en segundo lugar, que la relación entre los artículos 2, letra a), 3 y 4, apartado 2, del Reglamento impugnado no está clara y que su aplicación conjunta no permite descartar que se sancionen situaciones no relacionadas con la buena gestión financiera de los recursos del presupuesto de la Unión o con la protección de sus intereses financieros. Mantiene asimismo que los términos empleados en el artículo 3, letra b), de dicho Reglamento no presentan sino una relación distante con el concepto de «Estado de Derecho», lo que entraña una ruptura del vínculo entre la finalidad y el contenido de esta norma. Estima, en tercer lugar, que el citado Reglamento emplea, en sus artículos 3 y 4, apartado 2, expresiones demasiado imprecisas como para que puedan preverse las condiciones en base a las cuales podrá constatarse una vulneración de los principios del Estado de Derecho. Por ello, según Hungría, la Comisión y el Consejo disponen de un margen de apreciación excesivo en un procedimiento que puede dar lugar a sanciones. Sostiene, en cuarto lugar, que el concepto de «amenaza» utilizado en el artículo 4, apartado 1, del referido Reglamento conlleva la existencia de una presunción que no permite establecer ningún vínculo, desde el punto de vista jurídico, entre el Estado de Derecho y un perjuicio para el presupuesto de la Unión o sus intereses financieros, y que permite, por lo tanto, imponer sanciones en situaciones en las que no se haya demostrado tal perjuicio. Además, según Hungría, el artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado está redactado en términos poco claros y la lista recogida en dicho apartado 2, pese a servir de base para la imposición de sanciones, no tiene carácter exhaustivo. Alega, en quinto lugar, que el artículo 5, apartado 3, tercera frase, de dicho Reglamento no define de manera suficiente la naturaleza y el alcance de las medidas que pueden adoptarse. Aduce, en sexto lugar, que la expresión «en la medida de lo posible» que figura en el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del citado Reglamento rompe el vínculo entre la vulneración constatada y la adopción de las medidas de protección. Alega, en séptimo lugar, que el artículo 6, apartados 3 y 8, del citado Reglamento no define con la suficiente precisión las fuentes de información en las que puede basarse la Comisión.

- 223 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de seguridad jurídica exige, por una parte, que las normas de Derecho sean claras y precisas y, por otra, que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables. Dicho principio exige, en concreto, que una normativa permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone y que estos puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencia de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal y otros, C-504/19, EU:C:2021:335, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 224 No obstante, estos requisitos no pueden interpretarse en el sentido de que se oponen a que el legislador de la Unión, al adoptar una norma, emplee un concepto jurídico abstracto, ni en el sentido de que exigen que tal norma abstracta mencione los distintos supuestos concretos en los que podrá aplicarse, ya que el legislador no puede determinar por anticipado todos esos supuestos (véase, por analogía, la sentencia de 20 de julio de 2017, Marco Tronchetti Provera y otros, C-206/16, EU:C:2017:572, apartados 39 y 40).
- 225 En consecuencia, el hecho de que un acto legislativo confiera una facultad de apreciación a las autoridades responsables de su aplicación no infringe en sí mismo la exigencia de previsibilidad, siempre que el alcance y la forma de ejercicio de dicha facultad se definan con la suficiente claridad, a la vista del fin legítimo en cuestión, para proporcionar una protección adecuada contra la arbitrariedad (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de junio de 2010, Lafarge/Comisión, C-413/08 P, EU:C:2010:346, apartado 94, y de 18 de julio de 2013, Schindler Holding y otros/Comisión, C-501/11 P, EU:C:2013:522, apartado 57).

- 226 Procede apreciar a la luz de estas consideraciones las alegaciones que formula Hungría, apoyada por la República de Polonia, para fundamentar su motivo fundado en la vulneración del principio de seguridad jurídica, examinando, en primer lugar, las referidas a que el concepto de «Estado de Derecho» no puede recibir una definición precisa e interpretarse de manera uniforme debido a la obligación de «proteger» la identidad nacional los Estados miembros; las referidas a que el concepto de Estado de Derecho definido en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado incluye otros valores que recoge el artículo 2 TUE, todos los cuales tienen naturaleza política y no jurídica, y las referidas a que esta última disposición tiene como efecto socavar la interpretación del concepto de «Estado de Derecho» como valor común de la Unión.
- 227 A este respecto, en primer término, el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado no pretende definir exhaustivamente este concepto, sino que se limita a especificar, a los solos efectos de dicho Reglamento, varios de los principios que abarca y que, según el legislador de la Unión, son los más pertinentes en relación con el objeto del citado Reglamento, que es garantizar la protección del presupuesto de la Unión.
- 228 En segundo término, como se ha indicado en el apartado 136 de la presente sentencia, el concepto de «Estado de Derecho» contemplado en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado se entiende como el «valor de la Unión consagrado en el artículo 2 [TUE]», concepto que comprende los principios mencionados en dicho artículo 2, letra a). De ello se deduce que esta disposición no tiene como efecto socavar la interpretación del concepto de «Estado de Derecho» como valor común de la Unión tal como dimana del artículo 2 TUE.
- 229 En tercer término, contrariamente a lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, los principios recogidos en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado no exceden los límites del concepto de «Estado de Derecho». En particular, la referencia a la protección de los derechos fundamentales tiene mero carácter ilustrativo de las exigencias del principio de tutela judicial efectiva, garantizado también en el artículo 19 TUE y que la propia Hungría reconoce que forma parte de este concepto. Lo mismo sucede con la referencia al principio de no discriminación. En efecto, si bien el artículo 2 TUE menciona separadamente el Estado de Derecho como valor común a los Estados miembros y el principio de no discriminación, es preciso señalar que no cabría considerar que un Estado miembro cuya sociedad se caracterice por la discriminación garantiza el respeto del Estado de Derecho, en el sentido de dicho valor común.
- 230 Esta apreciación queda corroborada por el hecho de que, en el estudio mencionado en el apartado 201 de la presente sentencia, al que hace referencia el considerando 16 del Reglamento impugnado, la Comisión de Venecia indicó, en particular, que la noción de «Estado de Derecho» requiere un sistema de certeza y previsibilidad jurídica, donde todos tienen el derecho de ser tratados por los órganos decisores con dignidad, igualdad y racionalidad en armonía con el ordenamiento jurídico, y de tener la oportunidad de impugnar las decisiones ante tribunales independientes e imparciales a través de un proceso justo. Pues bien, estas características se reflejan precisamente en el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento.
- 231 En cuarto término, la obligación relativa al respeto del Estado de Derecho cuyo incumplimiento puede estar comprendido en el ámbito del mecanismo de condicionalidad horizontal del artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado, a la luz de los principios recogidos en el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento, constituye una expresión específica de las exigencias que para los Estados miembros se derivan de su pertenencia a la Unión en virtud del

artículo 2 TUE. En efecto, esta obligación es una obligación de resultado que, como se ha recordado en los apartados 124 a 127 de la presente sentencia, deriva directamente de los compromisos contraídos por los Estados miembros entre sí y frente a la Unión.

- 232 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 2 TUE no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política, sino que contiene valores que, como se ha señalado en el apartado 127 de la presente sentencia, forman parte de la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común, valores que se concretan en principios que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros.
- 233 Pues bien, aun cuando, como se señala en el artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, de modo que disponen de cierto margen de apreciación para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho, de ello no se deriva en modo alguno que la referida obligación de resultado pueda variar de un Estado miembro a otro.
- 234 En efecto, los Estados miembros, aun teniendo identidades nacionales distintas, inherentes a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, que la Unión respeta, se adhieren a un concepto de «Estado de Derecho» que comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales, y que se han comprometido a respetar de forma continuada.
- 235 Por lo tanto, sin perjuicio de que la Comisión y el Consejo deben efectuar sus apreciaciones teniendo debidamente en cuenta las circunstancias y los contextos específicos de cada procedimiento incoado en virtud del Reglamento impugnado y, en particular, tomando en consideración las particularidades del sistema jurídico del Estado miembro de que se trate y el margen de apreciación de que dispone ese Estado miembro para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho, tal exigencia no es en modo alguno incompatible con la aplicación de criterios de apreciación uniformes.
- 236 A continuación, aunque es cierto que el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado no detalla los principios del Estado de Derecho que menciona, no es menos cierto que el considerando 3 de dicho Reglamento recuerda que los principios de legalidad, seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, tutela judicial efectiva y separación de poderes, a los que se refiere esta disposición, han sido objeto de una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Lo mismo sucede con los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación, también mencionados, como se desprende en particular de los apartados 94 y 98 de la sentencia de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento (C-650/18, EU:C:2021:426), y de los apartados 57 y 58 de la sentencia de 2 de septiembre de 2021, État belge (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica) (C-930/19, EU:C:2021:657).
- 237 Estos principios del Estado de Derecho, tal como se han desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la base de los Tratados de la Unión, se encuentran así reconocidos y precisados en el ordenamiento jurídico de la Unión y tienen su origen en valores comunes reconocidos y aplicados también por los Estados miembros en sus propios ordenamientos jurídicos.
- 238 Por añadidura, los considerandos 8 a 10 y 12 del Reglamento impugnado mencionan las principales exigencias que se derivan de dichos principios. En particular, arrojan luz sobre los casos que se podrán considerar indicios de vulneración de los principios del Estado de Derecho, que figuran en el artículo 3 de dicho Reglamento, y sobre las situaciones y actuaciones a las que

debe referirse dicha vulneración, descritas en el artículo 4, apartado 2, del citado Reglamento, para poder justificar la adopción de medidas adecuadas, en el sentido del artículo 4, apartado 1, del mismo.

- 239 Por último, las apreciaciones de la Comisión y del Consejo están sujetas a los requisitos de procedimiento especificados en el artículo 6, apartados 1 a 9, del Reglamento impugnado. Estos requisitos implican, en particular, como se señala en el considerando 26 de dicho Reglamento, la obligación de la Comisión de basarse en pruebas y de respetar los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros ante los Tratados cuando lleve a cabo procedimientos en virtud de esta disposición. Por lo que respecta a la detección y evaluación de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, estas exigencias deben entenderse a la luz del considerando 16 del citado Reglamento, según el cual dicha evaluación debe ser objetiva, imparcial y justa.
- 240 En estas circunstancias, Hungría no puede sostener que los Estados miembros no están en condiciones de determinar con la suficiente precisión el contenido esencial y las exigencias que se derivan de cada uno de los principios enumerados en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado, como tampoco puede afirmar que dichos principios son de naturaleza meramente política y que el control de su respeto no puede ser objeto de una apreciación estrictamente jurídica.
- 241 En segundo lugar, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega que la relación entre los artículos 2, letra a), 3 y 4, apartado 2, del Reglamento impugnado no puede determinarse con claridad, que la aplicación conjunta de estas disposiciones no permite descartar que se sancionen situaciones no relacionadas con la buena gestión de los recursos del presupuesto de la Unión y que los conceptos que figuran en el artículo 3, letra b), de dicho Reglamento no presentan sino una relación distante con el concepto de «Estado de Derecho».
- 242 A este respecto, para empezar, se ha señalado en los apartados 136 a 138 y 147 de la presente sentencia que el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado define este concepto, a los solos efectos de dicho Reglamento, en el sentido de que comprende los principios de legalidad, de seguridad jurídica, de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, de tutela judicial efectiva, de separación de poderes y de no discriminación e igualdad ante la ley; que el artículo 3 de dicho Reglamento, al citar casos que podrán considerarse indicios de vulneración de estos principios, pretende facilitar la aplicación del citado Reglamento explicitando las exigencias inherentes a estos principios, y que el artículo 4 del referido Reglamento fija, en su apartado 2, el ámbito de aplicación del mecanismo de condicionalidad horizontal establecido en su apartado 1, el cual exige que la vulneración de los principios del Estado de Derecho se refiera a las situaciones o actuaciones de las autoridades que se enumeran en sus letras a) a h) en la medida en que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de sus intereses financieros.
- 243 De lo anterior se sigue que los artículos 2, letra a), 3 y 4, apartado 2, del Reglamento impugnado presentan entre sí vínculos lo suficientemente precisos desde la óptica del principio de seguridad jurídica.
- 244 A continuación, contrariamente a lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, la aplicación conjunta de estas disposiciones no implica en absoluto el riesgo de que se adopten medidas en virtud del artículo 4 del Reglamento impugnado frente a situaciones no relacionadas con la buena gestión de los recursos del presupuesto de la Unión. En efecto, como se ha señalado

en el apartado 147 de la presente sentencia, dicho artículo limita, en su apartado 2, el ámbito de aplicación del mecanismo de condicionalidad horizontal estrictamente a las situaciones y actuaciones de las autoridades de los Estados miembros que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de sus intereses financieros, y exige, en su apartado 1, demostrar en cualquier caso un vínculo real entre la vulneración de los principios del Estado de Derecho, por un lado, y la afectación o amenaza de afectación grave a esa buena gestión financiera o a la protección de esos intereses financieros, por otro lado.

- 245 Por último, no pueden acogerse las alegaciones de Hungría, apoyada por la República de Polonia, según las cuales las expresiones «no impedir [...] retener recursos financieros y humanos que afecten [al] buen funcionamiento [de las autoridades públicas]», «no garantizar la ausencia de conflictos de interés» o «no impedir [...] las decisiones [...] ilícitas», expuestas en el artículo 3, letra b), del Reglamento impugnado, no presentan sino una relación distante e indirecta con el concepto de «Estado de Derecho». En efecto, como se desprende de los considerandos 9 y 10 de dicho Reglamento, esas situaciones pueden llevar a vulnerar el principio de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo o el de la tutela judicial efectiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de mayo de 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»* y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, EU:C:2021:393, apartados 210 a 214, y de 21 de diciembre de 2021, *Euro Box Promotion* y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartados 195 a 213).
- 246 En tercer lugar, Hungría, apoyada por la República de Polonia, aduce que el Reglamento impugnado no es conforme con el principio de seguridad jurídica por cuanto se refiere, en sus artículos 3 y 4, apartado 2, a expresiones demasiado imprecisas —como el «buen funcionamiento [de las autoridades]», «el control judicial efectivo, por órganos jurisdiccionales independientes, [...] de las autoridades», «la cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la OLAF» y «otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes»— como para poder prever las circunstancias en las que podrá constatarse una vulneración de los principios del Estado de Derecho y por cuanto concede a la Comisión y al Consejo un margen de apreciación excesivo al respecto.
- 247 Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega, asimismo, por lo que en particular se refiere al artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado, que esta disposición contraviene las exigencias del principio de seguridad jurídica. En efecto, afirma que, siendo así que las normas sancionadoras deben definir de forma precisa y exhaustiva las conductas antijurídicas que penaliza, esta disposición no satisface esta exigencia dado que dispone, sin definir las, que «otras situaciones o actuaciones de las autoridades» pueden justificar la adopción de medidas. Además, a su entender, el tenor de dicha disposición no permite determinar si el término «situaciones» se relaciona con el de «autoridades». Por último, Hungría alega que la imprecisión del concepto de «autoridades» genera inseguridad jurídica.
- 248 A este respecto, en primer término, por lo que se refiere al «buen funcionamiento» de las autoridades públicas, incluidas las policiales, que ejecutan el presupuesto de la Unión y realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías, así como de los servicios de investigación y de la fiscalía, mencionados en los artículos 3, letra b), y 4, apartado 2, letras a) a c), del Reglamento impugnado, se deduce de los considerandos 8 y 9 de dicho Reglamento que esa expresión se refiere a la capacidad de esas autoridades para desempeñar adecuada, efectiva y eficazmente sus funciones pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros.

- 249 En segundo término, el concepto de «control judicial efectivo, por órganos jurisdiccionales independientes», de las acciones u omisiones de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión, o de las autoridades que realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías o de los servicios de investigación y de la fiscalía, contemplado en el artículo 4, apartado 2, letra d), del Reglamento impugnado, no solo se precisa en los considerandos 8 a 10 y 12 de dicho Reglamento, sino que también ha sido objeto, como se ha recordado en los apartados 132, 161 y 162 de la presente sentencia, de una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia a propósito del artículo 19 TUE y al artículo 47 de la Carta.
- 250 En tercer término, por lo que atañe a la «cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la OLAF», procede señalar que la exigencia de una cooperación de estas características dimana de la normativa financiera de la Unión. En efecto, el artículo 63, apartado 2, letra d), del Reglamento Financiero obliga a los Estados miembros, al desempeñar las funciones relativas a la ejecución presupuestaria, a adoptar todas las medidas necesarias, incluidas medidas legales, reglamentarias y administrativas, para proteger los intereses financieros de la Unión y, en particular, los obliga a cooperar, conforme a dicho Reglamento y a las normas sectoriales específicas, con la OLAF.
- 251 Esta exigencia de cooperación se concreta, en particular, en el artículo 129 del Reglamento Financiero e incluye la obligación de conceder a la OLAF los derechos y el acceso necesarios para que esta ejerza plenamente sus competencias, derechos que incluyen el de realizar investigaciones, entre otras cosas, inspecciones y controles *in situ*, de conformidad con el Reglamento n.º 883/2013. Además, del artículo 131, apartado 1, del Reglamento Financiero se desprende que, si el procedimiento de adjudicación parece haber sido objeto de fraude, la persona competente tiene que informar inmediatamente a la OLAF. Por último, de los artículos 57, 91, apartado 2, 132, apartado 2, 187, apartado 3, letra b), inciso ii), y 220, apartado 5, letra c), de dicho Reglamento, así como del Reglamento n.º 883/2013, pueden deducirse otras precisiones relativas a la cooperación requerida.
- 252 En cuarto término, la expresión «otras situaciones o actuaciones de las autoridades» que figura en la letra h) del artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado debe interpretarse teniendo en cuenta las letras a) a g) del apartado 2 y el apartado 1 de dicho artículo.
- 253 A este respecto, de la lectura conjunta de los apartados 1 y 2, letra h), del artículo 4 del Reglamento impugnado resulta que se adoptarán medidas adecuadas cuando se determine que se ha cometido una vulneración de alguno de los principios mencionados en el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento y esta se refiera a una situación imputable a una autoridad de un Estado miembro o a una actuación de tal autoridad, en la medida en que dicha situación o actuación sea pertinente para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros, y que tal vulneración afecte o amenace con afectar gravemente esa buena gestión o esos intereses financieros de un modo suficientemente directo.
- 254 Pues bien, la aplicación de la letra h) del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento impugnado, en relación con el apartado 1 del mismo artículo, no solo queda circunscrita por el conjunto de criterios expuestos en el apartado anterior, sino que también está sujeta a los requisitos de procedimiento recordados en el apartado 239 de la presente sentencia.
- 255 Por consiguiente, no puede considerarse que las «otras situaciones o actuaciones de las autoridades» mencionadas en el artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado, por definirse en términos abstractos y generales, confieran carácter no exhaustivo a la lista de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que figura en dicho apartado 2.

- 256 Por otra parte, el artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado, en la medida en que hace referencia, en sus letras a) a g), a determinadas autoridades, entre ellas a las «autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión», a las «autoridades que realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías» o a las «autoridades administrativas», aporta indicaciones sobre las autoridades a las que se refiere su letra h).
- 257 Además, de la definición del concepto de «entidad pública» que figura en el artículo 2, letra b), del Reglamento impugnado puede deducirse que comprende a las autoridades públicas en cualquier nivel de la administración, incluidas las autoridades nacionales, regionales y locales, así como los organismos de Derecho público, e incluso los organismos de Derecho privado a los que se haya confiado una misión de servicio público y se haya dotado de garantías financieras adecuadas por parte del Estado miembro. Esta conclusión queda corroborada por los considerandos 3, 8, 9, 15 y 19 de dicho Reglamento, así como por su artículo 3, letra b), que se refieren exclusivamente a las «autoridades públicas», las «autoridades policiales» y las «autoridades nacionales».
- 258 Por último, como se ha precisado en el apartado 164 de la presente sentencia, el término «situaciones» hace referencia a aquellas situaciones imputables a una autoridad de este tipo.
- 259 Así pues, a la vista de las consideraciones anteriores, Hungría no puede sostener que las expresiones criticadas de los artículos 3 y 4, apartado 2, del Reglamento impugnado no permiten a un Estado miembro determinar con la suficiente certeza su alcance o su sentido, a fin de poder prever las condiciones en las que podrá constatarse una vulneración de los principios del Estado de Derecho a los efectos de dicho Reglamento.
- 260 En quinto término, a la luz de las consideraciones anteriores, según las cuales las expresiones mencionadas en el apartado 246 de la presente sentencia satisfacen, como tales, las exigencias del principio de seguridad jurídica, así como de la fundamentación expuesta en los apartados 171 y 239 de la presente sentencia, deben rechazarse por infundadas las objeciones de Hungría, apoyada por la República de Polonia, de que se concede a la Comisión y al Consejo un pretendido margen de apreciación demasiado amplio mediante esas expresiones.
- 261 En cuarto lugar, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega que el concepto de «amenaza» que figura en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado viola el principio de seguridad jurídica por cuanto permitirá imponer sanciones arbitrarias en situaciones inciertas o no demostradas. A su modo de ver, este concepto lleva en efecto aparejada la existencia de una presunción, puesto que no puede establecerse ningún vínculo, desde el punto de vista jurídico, entre el Estado de Derecho y un perjuicio para el presupuesto de la Unión o para la protección de sus intereses financieros, y debido a la imposibilidad de proceder a una determinación objetiva, técnica y fáctica de las condiciones de aplicación de esta disposición.
- 262 A este respecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 311 de sus conclusiones, sería incompatible con las exigencias de una buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y la protección de sus intereses financieros limitar la adopción de medidas adecuadas a los casos de perjuicios probados a esa buena gestión financiera o a esos intereses financieros. En efecto, tal limitación equivaldría a excluir la adopción de medidas adecuadas en los casos en que los perjuicios, aunque aún estén probados, puedan no obstante preverse razonablemente por existir una elevada probabilidad de que se produzcan. Por lo tanto, dicha limitación podría comprometer la finalidad del Reglamento impugnado, que consiste, como se ha señalado en el

apartado 119 de la presente sentencia, en proteger el presupuesto de la Unión frente a perjuicios al mismo que puedan derivarse de la vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros.

- 263 Por lo que atañe a los conceptos de «buena gestión financiera» y de «protección de los intereses financieros de la Unión», el primero de ellos se menciona también en el artículo 317 TFUE, párrafo primero, y se define en el artículo 2, punto 59, del Reglamento Financiero como la ejecución del presupuesto de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, mientras que el segundo está comprendido en el artículo 325 TFUE y tiene por objeto, según el artículo 63, apartado 2, del Reglamento Financiero, todas las medidas legales, reglamentarias y administrativas dirigidas, en particular, a prevenir, detectar y corregir las irregularidades y el fraude en la ejecución del presupuesto de la Unión.
- 264 Asimismo, ha de precisarse que el artículo 2, punto 1, del Reglamento n.º 883/2013 define los «intereses financieros de la Unión» como «los ingresos, gastos y activos cubiertos por el presupuesto de la Unión [...], así como los cubiertos, gestionados o supervisados por los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos». Por su parte, el artículo 135, apartados 1, 3 y 4, del Reglamento Financiero prevé que, a fin de proteger los intereses financieros de la Unión, la Comisión creará y administrará un sistema de detección precoz y exclusión.
- 265 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que el concepto de «intereses financieros» de la Unión, en el sentido del artículo 325 TFUE, apartado 1, comprende no solo los ingresos puestos a disposición del presupuesto de la Unión, sino también los gastos contemplados en dicho presupuesto (sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 183). Por lo tanto, este concepto es pertinente no solo en el contexto de las medidas de lucha contra las irregularidades y el fraude a que se refiere esa disposición, sino también para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión, ya que la protección de sus intereses financieros contribuye también a esa buena gestión.
- 266 La prevención de situaciones de afectación como las contempladas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado es, por lo tanto, un complemento a la corrección de tales situaciones que es inherente tanto al concepto de «buena gestión financiera» como al de «protección de los intereses financieros de la Unión» y, en consecuencia, debe considerarse una exigencia constante y horizontal de la normativa financiera de la Unión.
- 267 Por último, esta disposición exige que la vulneración constatada de los principios del Estado de Derecho amenace con afectar «gravemente» la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o sus intereses financieros y, por consiguiente, requiere demostrar que es altamente probable que tal amenaza se materialice, en relación con las situaciones o actuaciones de las autoridades mencionadas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado, de modo que, por lo demás, solo pueden adoptarse medidas adecuadas si se demuestra que existe una relación suficientemente directa, a saber, un vínculo real entre la vulneración de alguno de los principios del Estado de Derecho y dicha amenaza grave. Asimismo, al adoptarse dichas medidas, se han de satisfacer también los requisitos de procedimiento recordados en último lugar en el apartado 239 de la presente sentencia.

- 268 De ello se deduce que deben rechazarse por infundadas las alegaciones de Hungría, apoyada por la República de Polonia, de que el concepto de «amenaza» que figura en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado permite imponer sanciones arbitrarias en situaciones inciertas o no demostradas.
- 269 En quinto lugar, por lo que respecta a la alegación de que el artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado no define con la suficiente precisión la naturaleza y el alcance de las medidas para la protección del presupuesto de la Unión que pueden adoptarse con arreglo al artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, ha de recordarse, en primer término, que el artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento enumera exhaustivamente las diferentes medidas de protección que pueden adoptarse, como se ha señalado en el apartado 135 de la presente sentencia.
- 270 En segundo término, el carácter justificado y necesario de la adopción de alguna de esas medidas de protección deriva del cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento impugnado.
- 271 En tercer término, por lo que toca a los criterios que tienen que aplicarse para determinar la medida o medidas que hayan de adoptarse en una situación determinada, así como su alcance, el artículo 5, apartado 3, frases primera a tercera, de dicho Reglamento precisa que las medidas que se adopten deberán ser proporcionadas, que se determinarán a la luz de las repercusiones reales o potenciales que tenga la vulneración de los principios del Estado de Derecho en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en los intereses financieros de la Unión, y que se deberán tener debidamente en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho. De ello resulta que las medidas que se adopten deben ser estrictamente proporcionadas a las repercusiones de la vulneración constatada de los principios del Estado de Derecho en el presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses financieros.
- 272 De lo anterior se desprende que debe desestimarse por infundada la alegación según la cual el artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado no define con la suficiente precisión la naturaleza y el alcance de las medidas adecuadas que pueden adoptarse.
- 273 En sexto lugar, en cuanto a las alegaciones de Hungría, apoyada por la República de Polonia, de que la expresión «en la medida de lo posible» que figura en el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado viola el principio de seguridad jurídica porque rompe el vínculo entre la vulneración constatada y las medidas de protección adoptadas, lo que implica afectar a la proporcionalidad de esas medidas y conferirles carácter sancionador, es preciso subrayar, para empezar, que esa expresión no autoriza a modular las medidas que pueden adoptarse en virtud del artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento de una manera tal que no se ajusten a la repercusión que tenga la vulneración constatada en el presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses financieros.
- 274 En efecto, como se ha señalado en el apartado 271 de la presente sentencia, del artículo 5, apartado 3, frases primera a tercera, de dicho Reglamento resulta que las medidas adoptadas deben ser estrictamente proporcionadas a la repercusión de la vulneración constatada de los principios del Estado de Derecho en el presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses financieros, independientemente de la cuestión de si las medidas pueden efectivamente o no centrarse en las acciones de la Unión afectadas por esas vulneraciones.

- 275 A continuación, la expresión «en la medida de lo posible» únicamente autoriza a adoptar medidas referidas a acciones de la Unión distintas de las acciones afectadas por la vulneración cuando estas últimas no puedan ser objeto de medidas, o ya no puedan ser objeto de medidas o solo puedan serlo de modo insuficiente para alcanzar la finalidad del Reglamento impugnado —que, como resulta de su artículo 1, no es otra que garantizar la protección del presupuesto de la Unión en su totalidad—, de modo que tales medidas resulten necesarias para alcanzar dicha finalidad.
- 276 Así pues, solo subsidiaria y, por tanto, excepcionalmente, en casos que la Comisión debe acreditar debidamente, pueden las medidas adoptadas centrarse en acciones de la Unión distintas de las afectadas por la vulneración.
- 277 En consecuencia, el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado solamente concede a la Comisión y al Consejo un margen de apreciación para elegir la acción objeto de la medida que haya de adoptarse cuando resulte indispensable para garantizar la protección del presupuesto de la Unión en su totalidad. Además, con arreglo al artículo 6, apartados 7 y 8, de dicho Reglamento, la Comisión está obligada a valorar, en particular, la proporcionalidad de las medidas previstas y a dar al Estado miembro de que se trate la oportunidad de presentar observaciones sobre ellas y, en particular, sobre su proporcionalidad, exigencias estas que deben entenderse a la luz del considerando 26 de dicho Reglamento, como se ha recordado en último lugar en el apartado 239 de la presente sentencia.
- 278 De ello se deduce que la expresión «en la medida de lo posible», en el sentido del artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado, no rompe el vínculo entre la vulneración de un principio del Estado de Derecho constatada y la afectación o amenaza de afectación grave del presupuesto de la Unión o de la protección de sus intereses financieros que de aquella se deriva, pues esta expresión solamente permite centrarse en una acción de la Unión distinta de la afectada por la vulneración cuando la finalidad de dicho Reglamento, que es garantizar la protección del presupuesto de la Unión en su totalidad, no pueda alcanzarse de otro modo. De ello se deduce asimismo que el citado Reglamento acota tal posibilidad mediante estrictos requisitos de procedimiento y que dicha expresión no libera a la Comisión y al Consejo de su obligación de respetar estrictamente la proporcionalidad de las medidas adoptadas atendiendo a la repercusión de la vulneración constatada en el presupuesto de la Unión.
- 279 En estas circunstancias, dicha disposición no tiene por efecto conferir a las medidas de protección del presupuesto de la Unión carácter sancionador de las vulneraciones del Estado de Derecho como tales, por lo que procede rechazar por infundada la alegación de que la expresión «en la medida de lo posible» que figura en el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado rompe, en violación del principio de seguridad jurídica, el vínculo entre la vulneración constatada y las medidas adoptadas.
- 280 En séptimo lugar, por lo que atañe a la alegación de que el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado no define con la suficiente precisión las fuentes de información en las que puede basarse la Comisión porque no expone la base sobre la cual esta debe examinar y valorar la existencia de una vulneración de los principios del Estado de Derecho, ha de recordarse que, a tenor de esa disposición, la Comisión, al examinar si se cumplen las condiciones del artículo 4 de dicho Reglamento y valorar la proporcionalidad de las medidas que hayan de imponerse, tendrá en cuenta la información pertinente procedente de fuentes disponibles, incluidas decisiones, conclusiones y recomendaciones de las instituciones de la Unión, otras organizaciones internacionales pertinentes y otras instituciones reconocidas.

- 281 A este respecto, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado, corresponde a la Comisión acreditar que se cumplen las condiciones de su artículo 4.
- 282 Además, según el artículo 6, apartado 1, de dicho Reglamento, la Comisión está obligada a exponer, en una notificación escrita al Estado miembro de que se trate, los elementos objetivos y los motivos específicos en los que base sus constataciones según las cuales existen motivos razonables para considerar que se cumplen dichas condiciones.
- 283 De ello resulta que la Comisión está obligada a llevar a cabo una apreciación diligente de los hechos a la luz de las condiciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento impugnado. Lo mismo puede decirse, conforme al artículo 6, apartados 7 a 9, de dicho Reglamento, de la exigencia de proporcionalidad de las medidas, que se prescribe en su artículo 5, apartado 3.
- 284 Los considerandos 16 y 26 del citado Reglamento señalan, por otra parte, que la Comisión ha de proceder a una evaluación cualitativa exhaustiva que debe ser objetiva, imparcial y justa, que debe respetar los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros ante los Tratados y que debe desarrollarse con arreglo a un planteamiento imparcial y basado en pruebas.
- 285 De ello se desprende que la Comisión está obligada a garantizar, bajo el control del juez de la Unión, la pertinencia de la información que utilice y la fiabilidad de sus fuentes. En particular, estas disposiciones no confieren valor probatorio específico o absoluto ni atribuyen efectos jurídicos determinados a las fuentes de información que mencionan, ni a las que se indican en el considerando 16 del Reglamento impugnado, de modo que no eximen a la Comisión de su obligación de llevar a cabo una apreciación diligente de los hechos que cumpla plenamente las exigencias recordadas en el apartado anterior.
- 286 A este respecto, el considerando 16 del Reglamento impugnado aclara que la información pertinente procedente de fuentes disponibles e instituciones reconocidas incluye, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia, los informes del Tribunal de Cuentas, el informe anual sobre el Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la Unión de la Comisión, los informes de la OLAF, de la Fiscalía Europea y de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones y redes internacionales pertinentes, incluidos órganos del Consejo de Europa como el GRECO y la Comisión de Venecia, en particular su lista de criterios relativos al Estado de Derecho, y las redes europeas de tribunales supremos y consejos del poder judicial.
- 287 De este modo, la Comisión sigue siendo responsable de la información que utilice y de la fiabilidad de sus fuentes. Por otra parte, el Estado miembro de que se trate dispone de la facultad, en el procedimiento previsto en el artículo 6, apartados 1 a 9, del Reglamento impugnado, de presentar observaciones sobre la información que la Comisión tenga previsto utilizar para proponer la adopción de medidas adecuadas. Por lo tanto, el Estado miembro puede cuestionar el valor probatorio de cada uno de los elementos considerados, y la validez de las apreciaciones de la Comisión puede someterse, en cualquier caso, al control del juez de la Unión mediante un recurso interpuesto contra una decisión del Consejo adoptada en virtud del Reglamento impugnado.

- 288 En concreto, la Comisión debe comunicar, de manera precisa, al Estado miembro de que se trate, en cuanto se inicie el procedimiento previsto en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento impugnado y periódicamente a lo largo del mismo, la información pertinente procedente de fuentes disponibles en la que tenga previsto basar su propuesta de Decisión de Ejecución relativa a la adopción de las medidas adecuadas que presentará al Consejo.
- 289 De lo anterior se sigue que debe desestimarse el tercer motivo por infundado.
- 290 Habida cuenta de todas las anteriores consideraciones, procede desestimar la pretensión principal con objeto de que se anule el Reglamento impugnado en su totalidad.

B. Sobre las pretensiones subsidiarias con objeto de que se anule parcialmente el Reglamento impugnado

1. Pretensión de anulación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado

a) Alegaciones de las partes

- 291 Mediante el cuarto motivo, invocado en apoyo de su pretensión subsidiaria de anulación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega, en esencia, que esta disposición es desproporcionada y viola los principios de seguridad jurídica y de claridad de la norma, como se expuso en el marco del tercer motivo, ya que permite adoptar medidas para la protección del presupuesto de la Unión no solo cuando se vean afectados el presupuesto o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo, sino también cuando meramente exista una amenaza de afectación grave.
- 292 El Parlamento y el Consejo, apoyados por el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión, con carácter principal, alegan la inadmisibilidad del cuarto motivo y, con carácter subsidiario, refutan esta alegación en cuanto al fondo.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 293 Según reiterada jurisprudencia, la anulación parcial de un acto del Derecho de la Unión solo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto. No se cumple tal requisito cuando la anulación parcial de un acto modificaría la esencia de este, lo que debe apreciarse con fundamento en un criterio objetivo, y no en un criterio subjetivo ligado a la voluntad política de la autoridad que ha adoptado el acto controvertido (sentencia de 6 de diciembre de 2012, Comisión/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 294 A este respecto, el Parlamento y el Consejo arguyen fundadamente que la anulación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado tendría como efecto modificar la esencia de dicho Reglamento, dado que esta disposición especifica las condiciones que han de cumplirse para poder adoptar las medidas contempladas en su artículo 5, apartado 1, y constituye, en este sentido, el núcleo mismo del mecanismo de condicionalidad horizontal que dicho Reglamento instaura. En efecto, sin la disposición cuya anulación se solicita, el Reglamento impugnado ya no

respondería al objetivo, expresado en su artículo 1, de establecer «las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros».

- 295 De ello se sigue que debe desestimarse por inadmisibile la pretensión de anulación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado, de modo que no procede examinar si el cuarto motivo, invocado en apoyo de dicha pretensión, está fundado.

2. Pretensión de anulación del artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado

a) Alegaciones de las partes

- 296 Mediante el quinto motivo, invocado en apoyo de su pretensión subsidiaria de anulación del artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado, Hungría, apoyada por la República de Polonia, arguye que esta disposición contraviene la exigencia de que toda norma sancionadora ha de definir de manera precisa los comportamientos y las situaciones que tiene por objeto penalizar. Considera Hungría que, de esta manera, la falta de una enumeración precisa y exhaustiva de las situaciones objeto del mecanismo de condicionalidad horizontal establecido por el Reglamento impugnado viola el principio de seguridad jurídica y el artículo 7 TUE.
- 297 En primer lugar, Hungría observa que, en su dictamen jurídico n.º 13593/18, el Servicio Jurídico del Consejo señaló que una disposición que establece un mecanismo de condicionalidad debe indicar con precisión los requisitos que han de cumplirse para percibir financiación, los cuales deben relacionarse de manera suficiente con el objetivo de la financiación, de modo que, en caso de incumplimiento de dichos requisitos, la financiación resulta incompatible con una buena gestión financiera. Según Hungría, el Reglamento impugnado, al enumerar de manera no exhaustiva los casos en los que puede incoarse el mecanismo de condicionalidad que establece, no permite por tanto garantizar la existencia de una relación lo suficientemente directa con la protección del presupuesto de la Unión y de los intereses financieros de la Unión.
- 298 En segundo lugar, Hungría entiende que de la redacción «extremadamente general» del artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado deriva un incumplimiento de las exigencias de claridad, precisión y previsibilidad y, por lo tanto, del principio de seguridad jurídica, ya que no enumera de manera precisa y exhaustiva las situaciones en las que pueden adoptarse medidas adecuadas en virtud de dicho Reglamento. Afirma que, en efecto, esta disposición, a la vista de sus diferentes versiones lingüísticas, es vaga, ambigua e ilimitada, además de no poder ser objeto de una interpretación y aplicación uniformes. Ello suscita, en su opinión, un grave riesgo de violación del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.
- 299 El Parlamento y el Consejo, apoyados por el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten estas alegaciones.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 300 En primer lugar, de los apartados 244 y 253 de la presente sentencia se desprende que, en contra de lo que sostiene Hungría, el artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado no se aparta en modo alguno de la exigencia de que siempre debe existir un vínculo suficientemente

directo entre la vulneración de un principio del Estado de Derecho y la situación de afectación o amenaza de afectación grave a la buena gestión financiera de la Unión o a la protección de sus intereses financieros.

- 301 Además, de los apartados 255 y 259 de la presente sentencia resulta que esta disposición, por una parte, no tiene como efecto conferir carácter no exhaustivo a la lista de situaciones y actuaciones de las autoridades a las que han de referirse las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que figura en el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento y, por otra parte, es lo suficientemente precisa como para satisfacer el principio de seguridad jurídica.
- 302 En segundo lugar, en cuanto a las alegaciones a propósito de la finalidad del Reglamento impugnado y de la supuesta elusión del procedimiento del artículo 7 TUE, basta con remitirse al análisis efectuado en los apartados 98 a 196 de la presente sentencia.
- 303 En tercer lugar, por lo que respecta a las alegaciones referidas a la imprecisión y a las incoherencias internas del artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado, basta con remitirse al análisis realizado en los apartados 252 a 258 de la presente sentencia.
- 304 En consecuencia, debe rechazarse el quinto motivo por infundado, de modo que procede desestimar la pretensión de anulación del artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento impugnado.

3. Pretensión de anulación del artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado

a) Alegaciones de las partes

- 305 Mediante el sexto motivo, invocado en apoyo de su pretensión subsidiaria de anulación del artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega que esta disposición impone, quebrantando la base jurídica de dicho Reglamento y las disposiciones del Derecho de la Unión relativas al déficit público, cargas sobre los presupuestos de los Estados miembros en cuestión, dado que prevé que, si se adoptan medidas adecuadas frente a un Estado miembro, este no queda liberado de su obligación de seguir financiando los programas de que se trate en favor de los beneficiarios finales.
- 306 A este respecto, Hungría señala que las ayudas de la Unión contempladas en el marco financiero plurianual 2021-2027 que se establece en el Reglamento n.º 2020/2093 y en el Reglamento n.º 2020/2094 se abonan conforme a programas de gestión concebidos principalmente, o aun exclusivamente, en atención a las prioridades de la Unión. Pues bien, si las medidas adoptadas en virtud del Reglamento impugnado suspendiesen total o parcialmente esas ayudas, el Estado miembro de que se trate estaría obligado, en virtud de dicha disposición, a financiar íntegramente esos programas.
- 307 Hungría entiende que, al hacer tal cosa, el artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado restringe el derecho de ese Estado miembro a utilizar su propio presupuesto, provoca que la planificación de su política económica devenga imprevisible y podría obligarlo a infringir las disposiciones del Derecho de la Unión relativas al déficit público. Pues bien, estas circunstancias podrían conducir a la imposición de sanciones adicionales y a un endeudamiento estructural del Estado miembro de que se trate, en particular cuando cuente con un presupuesto modesto, vulnerando así el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.

- 308 Por otra parte, Hungría mantiene que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado suscita dudas en cuanto a que la base jurídica elegida para dicho Reglamento sea la adecuada, dado que esta disposición no establece exigencias en relación con el presupuesto de la Unión, sino con el de los Estados miembros de que se trate, lo que viene a confirmar que las medidas para la protección del presupuesto de la Unión que pueden adoptarse con arreglo a dicho Reglamento tienen por objeto sancionarlos por vulneraciones del Estado de Derecho.
- 309 El Parlamento y el Consejo, apoyados por el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión, refutan estas alegaciones.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 310 Mediante el sexto motivo, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega, en esencia, que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado impone cargas sobre los presupuestos de los Estados miembros de que se trate, lo que, para empezar, es incompatible con la base jurídica de dicho Reglamento; a continuación, infringe las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de déficit público y, por último, viola el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.
- 311 A este respecto, en primer lugar, debe desestimarse, por las razones ya expuestas en los apartados 150 a 152 de la presente sentencia, la alegación de que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado es incompatible con la base jurídica de dicho Reglamento.
- 312 En segundo lugar, por lo que atañe a la alegación fundada en la supuesta infracción de las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de déficit público, ha de señalarse que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado se limita a precisar que la adopción de medidas en virtud de dicho Reglamento no modifica las obligaciones preexistentes que se derivan, en concreto, de «las normas sectoriales o financieras aplicables» para esas entidades públicas y esos Estados miembros, por cuanto tales medidas no pueden, en particular, constituir un motivo que les permita liberarse de dichas obligaciones. De ello se deduce que esta disposición no impone ninguna nueva obligación a los Estados miembros.
- 313 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en los puntos 324 y 325 de sus conclusiones, si bien el artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado tiene como consecuencia que los Estados miembros hayan de asumir los costes derivados de las medidas impuestas en virtud de dicho Reglamento, tal consecuencia no afecta a la posibilidad de que disponen, dentro de los límites de las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, de definir los medios para alcanzar los objetivos en materia de déficit público fijados por los Tratados.
- 314 Así pues, el impacto que esta disposición puede tener en el presupuesto de los Estados miembros de que se trate no se distingue del que puede derivar de otras obligaciones que impone el Derecho de la Unión.
- 315 Por añadidura, si bien los Estados miembros pueden tener en cuenta, al aprobar sus presupuestos, la financiación procedente del presupuesto de la Unión a la que pueden acceder, siempre que se cumplan las condiciones para obtenerla, no es menos cierto que si posteriormente se comprueba que dichas condiciones no se cumplían o que han dejado de cumplirse, de modo que la financiación de que se trate no se abona o es objeto de una corrección financiera, un Estado

miembro no puede invocar sus obligaciones en materia de déficit público para eludir la aplicación de dichas condiciones. Por lo tanto, un Estado miembro tampoco puede alegar que esa aplicación provoca que la planificación de su política económica devenga imprevisible.

- 316 En tercer lugar, por lo que respecta a la supuesta violación del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, del artículo 5, apartado 3, del Reglamento impugnado se desprende que las medidas adecuadas adoptadas en virtud de dicho Reglamento deben ser estrictamente proporcionadas a la repercusión de la vulneración de los principios del Estado de Derecho constatada en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en la protección de los intereses financieros de la Unión, exigencia de proporcionalidad esta que se aplica por igual a todos los Estados miembros. Además, con arreglo al artículo 6, apartados 7 y 8, de dicho Reglamento, la Comisión está obligada a valorar, en particular, la proporcionalidad de las medidas previstas y a dar al Estado miembro de que se trate la oportunidad de presentar observaciones sobre ellas y, en particular, sobre su proporcionalidad. Dado que esta disposición ha de entenderse a la luz del considerando 26 del referido Reglamento, la Comisión debe basarse, en su valoración, en pruebas y respetar los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros ante los Tratados.
- 317 Así pues, estas diversas exigencias suponen realizar un análisis individualizado, que sea al tiempo objetivo y diligente, de cada situación objeto de un procedimiento incoado en virtud del Reglamento impugnado y de las medidas adecuadas que requiera, en su caso, esa situación, observando estrictamente el principio de proporcionalidad, a fin de proteger de manera eficaz el presupuesto de la Unión y sus intereses financieros contra los efectos de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, garantizando al propio tiempo el respeto del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados. En estas circunstancias, carece de fundamento la alegación de Hungría de que la aplicación del artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado entraña una violación de dicho principio.
- 318 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede rechazar el sexto motivo por infundado, de modo que debe desestimarse la pretensión de anulación del artículo 5, apartado 2, del Reglamento impugnado.

4. Pretensión de anulación del artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado

a) Alegaciones de las partes

- 319 Mediante el séptimo motivo, formulado para fundamentar su pretensión subsidiaria de anulación del artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega que los criterios para apreciar la proporcionalidad de las medidas que pueden adoptarse frente a un Estado miembro, contemplados en esa disposición, no guardan relación alguna con el presupuesto de la Unión o con sus intereses financieros y tienen por objeto sancionar la vulneración de los principios del Estado de Derecho.
- 320 Hungría arguye que, en efecto, conforme a los propios términos de dicha disposición, a efectos de determinar las medidas que han de adoptarse, han de tenerse debidamente en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho. El considerando 18 del Reglamento impugnado precisa que el examen de la proporcionalidad a tal efecto debe tener en cuenta en particular la gravedad de la situación, el

tiempo transcurrido desde el inicio de la actuación de que se trate, la duración y recurrencia de esta, la intención y el grado de colaboración del Estado miembro de que se trate para poner fin a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, así como los efectos en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en sus intereses financieros.

- 321 Hungría considera que estos criterios ponen en entredicho, transgrediendo la base jurídica del Reglamento impugnado y el artículo 7 TUE, la relación entre la vulneración de los principios del Estado de Derecho constatada y la repercusión concreta de tal vulneración en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses financieros.
- 322 Hungría alega, en primer lugar, que de una lectura conjunta del artículo 5, apartado 3, del Reglamento impugnado y de su considerando 18 se desprende que la Comisión y el Consejo deben tener en cuenta la intención del «autor de la vulneración». A este respecto, Hungría señala que dicho Reglamento no define al autor de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, en la medida en que los casos especificados en los artículos 3 y 4 del Reglamento se refieren a situaciones y actuaciones que pueden ser imputables, bien al Estado miembro considerado globalmente, bien a determinados órganos del Estado miembro. Pues bien, Hungría afirma que dichos órganos carecen de capacidad para realizar un acto de voluntad, de suerte que no se precisa cómo la intención de «cometer» un acto debe tomarse en consideración al determinar las medidas adecuadas.
- 323 Hungría arguye, además, que tomar en consideración tal intención repercutiría necesariamente en la naturaleza de la medida; si la proporcionalidad de una medida viene determinada, aunque solo sea parcialmente, por la intención anudada a la vulneración que le sirve de fundamento, tal circunstancia confiere carácter punitivo a dicha medida, de modo que no tiene por objeto corregir el perjuicio al presupuesto de la Unión o proteger sus intereses financieros. A su parecer, que se tome en consideración la intención constituye, por lo tanto, un claro indicio de que la finalidad y el objeto principales del Reglamento impugnado no se ajustan a su base jurídica.
- 324 En segundo lugar, Hungría sostiene que esta conclusión queda corroborada por el hecho de que se tomen en consideración la duración y la gravedad de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, así como el grado de cooperación del Estado miembro de que se trate para ponerle fin, pues tales criterios tampoco guardan relación alguna con la repercusión en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros.
- 325 En tercer lugar, Hungría aduce que de una interpretación sistemática del Reglamento impugnado se desprende que, dado que la obligación de las instituciones de tomar en consideración las repercusiones reales o potenciales que tenga la vulneración de los principios del Estado de Derecho en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en sus intereses financieros ya se contempla en la segunda frase del artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, su tercera frase persigue tomar en consideración otras formas de repercusión.
- 326 Hungría estima que de ello se deriva, primero, que el artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado no satisface la exigencia relativa a la existencia de una relación directa entre las medidas adoptadas y la protección del presupuesto de la Unión o de sus intereses financieros; segundo, que la toma en consideración de los criterios enunciados en esta disposición requiere una apreciación en profundidad, por parte de la Comisión y del Consejo, de la vulneración del Estado de Derecho, cosa que solamente puede realizarse conforme al

procedimiento del artículo 7 TUE, y tercero, que la aplicación de esa disposición llevará a que las medidas adoptadas tengan carácter sancionador pese a que solo pueden imponerse sanciones a un Estado miembro sobre la base del artículo 7 TUE, apartado 3.

327 El Parlamento y el Consejo, apoyados por el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten estas alegaciones.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

328 Mediante el séptimo motivo, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega, en esencia, que el artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado, a la luz de su considerando 18, es incompatible con la base jurídica de dicho Reglamento y viola tanto el artículo 7 TUE como el principio de seguridad jurídica, dado que los criterios que menciona para la adopción de medidas adecuadas, relativos a la vulneración de los principios del Estado de Derecho, no guardan relación alguna con el presupuesto de la Unión o con la protección de sus intereses financieros.

329 A este respecto, como se ha señalado en el apartado 271 de la presente sentencia, del artículo 5, apartado 3, frases primera a tercera, del Reglamento impugnado resulta que las medidas adoptadas deben ser estrictamente proporcionadas a la repercusión de la vulneración de los principios del Estado de Derecho constatada en el presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses financieros.

330 En efecto, la primera frase de esta disposición señala que las medidas adoptadas serán «proporcionadas»; la segunda, que se «determinarán a la luz de las repercusiones reales o potenciales» que tenga la vulneración de los principios del Estado de Derecho en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en sus intereses financieros, y la tercera, que se «tendrán debidamente en cuenta» la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho.

331 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 177 y 178 de sus conclusiones, del orden de estas frases y de los términos que ahí se emplean se desprende que la proporcionalidad de las medidas que deben adoptarse queda garantizada, de manera determinante, por el criterio de las «repercusiones» que tenga la vulneración de los principios del Estado de Derecho en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses financieros. En cuanto a los criterios relativos a la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de tal vulneración, solo podrán tenerse «debidamente en cuenta» a efectos de determinar el alcance de dichas repercusiones, que puede variar en función de las características de la vulneración constatada puestas de manifiesto por la aplicación de dichos criterios.

332 Ciertamente es que el considerando 18 del Reglamento impugnado, al tiempo que recoge los mismos criterios que los que figuran en el artículo 5, apartado 3, frases segunda y tercera, de dicho Reglamento, los menciona en un orden diferente. Sin embargo, dicho considerando no puede llevar a una interpretación de esta disposición incompatible con su tenor y su estructura, puesto que el preámbulo de un acto de la Unión no tiene, según la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 191 de la presente sentencia, valor jurídico vinculante y, por tanto, no puede invocarse para invalidar las propias disposiciones del acto de que se trate ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su literalidad. Además, dicho considerando, al mencionar también «la intención del Estado miembro de que se trate», no se

está refiriendo a la intención de vulnerar los principios del Estado de Derecho, sino a la de «poner fin a las vulneraciones» constatadas. Pues bien, tal intención, al igual que el «grado de colaboración» mostrado por dicho Estado miembro a este respecto, al que también se hace referencia en el mismo considerando, pueden ser pertinentes, en particular, para determinar la duración y el alcance de la vulneración, en el sentido de los criterios contemplados en el artículo 5, apartado 3, tercera frase, de dicho Reglamento y, por consiguiente, conforme a lo expuesto en el apartado anterior, para calibrar la repercusión de esa vulneración en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en sus intereses financieros.

- 333 De ello se deduce que, en contra de lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, aunque los criterios contemplados en el artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado requieren una apreciación en profundidad por parte de la Comisión y del Consejo de la vulneración del Estado de Derecho, sí guardan relación con la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y la protección de sus intereses financieros, de modo que no puede considerarse que confieran a las medidas adecuadas adoptadas en virtud de dicho Reglamento naturaleza de medidas sancionadoras de vulneraciones del Estado de Derecho como tales.
- 334 En estas circunstancias, el séptimo motivo debe rechazarse por infundado, de manera que procede desestimar la pretensión de anulación del artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento impugnado.

5. Pretensión de anulación del artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado

a) Alegaciones de las partes

- 335 Mediante el octavo motivo, formulado en apoyo de su pretensión subsidiaria de anulación del artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega que esta disposición viola los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica al disponer que las medidas que hayan de adoptarse deberán centrarse «en la medida de lo posible» en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración.
- 336 En efecto, según Hungría, de los términos de dicha disposición se desprende que esas medidas pueden centrarse en acciones de la Unión que no se vean afectadas por la vulneración de los principios del Estado de Derecho, de modo que podrían adoptarse tales medidas sin que se acredite una relación directa entre la vulneración y una acción específica de la Unión objeto de dichas medidas. Pues bien, Hungría señala que el principio de seguridad jurídica exige estrictamente que la aplicación de normas con consecuencias financieras sea cierta y previsible, lo que no sucede cuando no existe una relación efectiva entre la vulneración de los principios del Estado de Derecho y las medidas adoptadas en virtud del Reglamento impugnado.
- 337 Hungría arguye que la inexistencia de una relación efectiva supone también violar el principio de proporcionalidad; en efecto, aun suponiendo que el objetivo del Reglamento impugnado sea establecer las reglas necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros, el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, de dicho Reglamento va más allá de lo necesario para lograrlo, dado que autoriza la adopción de medidas en relación con programas de la Unión que no se vean afectados por la vulneración.

338 El Parlamento y el Consejo, apoyados por el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión, refutan estas alegaciones.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

339 Mediante el octavo motivo, Hungría, apoyada por la República de Polonia, aduce que el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado viola los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica por cuanto, al utilizar la expresión «en la medida de lo posible», permite centrarse en acciones y programas que no guarden relación alguna con la vulneración de un principio del Estado de Derecho constatada.

340 A este respecto, por una parte, en cuanto a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631, apartado 206 y jurisprudencia citada).

341 En el presente asunto, basta con señalar, como se ha declarado en los apartados 273 a 279 de la presente sentencia, para empezar, que la expresión «en la medida de lo posible» que figura en el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado no autoriza a modular las medidas que pueden adoptarse en virtud del artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento de una manera tal que no se ajusten a la repercusión que tenga la vulneración constatada en el presupuesto de la Unión; a continuación, que dicho Reglamento tiene por objeto proteger el presupuesto de la Unión en su totalidad y, por último, que esta expresión solo permite centrarse en acciones de la Unión distintas de las afectadas por la vulneración excepcionalmente, esto es, cuando esas acciones no puedan ser objeto de medidas, o ya no puedan ser objeto de medidas o solo puedan serlo de modo insuficiente para alcanzar la finalidad del referido Reglamento, a saber, garantizar la protección del presupuesto de la Unión en su totalidad, de modo que tal proceder resulte indispensable para alcanzar ese objetivo.

342 De ello resulta que debe rechazarse por infundada la alegación de que, al emplear la expresión «en la medida de lo posible», el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

343 Por otra parte, en lo que concierne a la supuesta conculcación del principio de seguridad jurídica, para empezar, de lo constatado en los apartados 269 a 272 de la presente sentencia se desprende que el tipo de medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento impugnado se fija en su artículo 5, apartado 1, y que el alcance de las medidas se determina estrictamente, según el artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, en función de las repercusiones que tenga la vulneración constatada en el presupuesto de la Unión.

- 344 A continuación, se ha precisado en los apartados 273 a 279 de la presente sentencia que la expresión «en la medida de lo posible» que figura en el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado no rompe el vínculo entre la vulneración de un principio del Estado de Derecho y la afectación o amenaza de afectación grave del presupuesto de la Unión o de la protección de sus intereses financieros. Por añadidura, el empleo de esta expresión posibilita, excepcionalmente y estrictamente en tanto en cuanto resulte indispensable, la aplicación de medidas para la protección del presupuesto de la Unión a acciones distintas de las afectadas por la vulneración de un principio del Estado de Derecho, cuando la finalidad de dicho Reglamento, que es garantizar la protección de ese presupuesto en su totalidad o de esos intereses, no pueda alcanzarse de otro modo. El artículo 6 del citado Reglamento acota tal posibilidad mediante estrictos requisitos de procedimiento y no libera a la Comisión y al Consejo de su obligación de observar rigurosamente la exigencia de proporcionalidad de las medidas adoptadas, en función de las repercusiones que tenga la vulneración constatada en el presupuesto de la Unión o en la protección de sus intereses financieros.
- 345 Por último, habida cuenta de que el Reglamento impugnado especifica la naturaleza y el alcance de las medidas que pueden adoptarse, de que concede a la Comisión y al Consejo la facultad para centrarse en acciones distintas de las afectadas por la vulneración de un principio del Estado de Derecho solamente en tanto en cuanto resulte necesario para garantizar la protección del presupuesto de la Unión en su totalidad y de sus intereses financieros, y de que esta facultad está estrictamente delimitada, en concreto por el principio de proporcionalidad, no puede considerarse que el artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento viole los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica.
- 346 Por consiguiente, debe rechazarse el octavo motivo por infundado, de modo que procede desestimar la pretensión de anulación del artículo 5, apartado 3, cuarta frase, del Reglamento impugnado.

6. Pretensión de anulación del artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado

a) Alegaciones de las partes

- 347 Mediante el noveno motivo, que esgrime en apoyo de su pretensión subsidiaria de anulación del artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado, Hungría, apoyada por la República de Polonia, aduce que el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento impugnado viola el principio de seguridad jurídica al permitir a la Comisión tener en cuenta, en su valoración de las condiciones del artículo 4 de dicho Reglamento, «información pertinente procedente de fuentes disponibles, incluidas decisiones, conclusiones y recomendaciones de las instituciones de la Unión, otras organizaciones internacionales pertinentes y otras instituciones reconocidas». Lo mismo cabe decir, según Hungría, del apartado 8 del artículo 6 de dicho Reglamento, que remite al apartado 3 de este mismo artículo por lo que respecta a la valoración de la proporcionalidad de las medidas que deban imponerse.
- 348 En efecto, según Hungría, el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado no define con la suficiente precisión las fuentes de información pertinentes a las que remite, dado que no pone de manifiesto la base sobre la cual la Comisión debe valorar la existencia de una vulneración de los principios del Estado de Derecho.

- 349 En particular, en opinión de Hungría, no cabe descartar, habida cuenta de la expresión «información pertinente procedente de fuentes disponibles» recogida en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento impugnado, que la Comisión base su valoración en la opinión individual de determinadas personas u organizaciones cuya objetividad no esté acreditada o que la base en la falta de aplicación de recomendaciones jurídicamente no vinculantes emitidas por organizaciones internacionales ajenas a la Unión. Pues bien, a su juicio, no puede considerarse que tales recomendaciones, de naturaleza diversa, sean indicadores fiables de una deficiencia generalizada en materia de Estado de Derecho.
- 350 Hungría alega que el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado tampoco indica cómo debe la Comisión sintetizar dichas fuentes. Habida cuenta del amplio margen de apreciación que estas disposiciones conceden a la Comisión, cualquier documento no vinculante que esta utilice podría constituir un medio de prueba de una vulneración incluso si se ha elegido arbitrariamente.
- 351 El Parlamento y el Consejo, apoyados por el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten estas alegaciones.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 352 Mediante el noveno motivo, Hungría, apoyada por la República de Polonia, alega, para empezar, que el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado no cumple, habida cuenta de su imprecisa redacción, la exigencia derivada del principio de seguridad jurídica; a continuación, que esta disposición permite a la Comisión basar su valoración en opiniones cuya objetividad no está garantizada y en recomendaciones no vinculantes emitidas fuera del marco de la Unión y, por último, que dicha disposición no precisa cómo debe la Comisión sintetizar la información considerada y valorar su pertinencia a la luz de la finalidad del Reglamento impugnado.
- 353 A este respecto, en primer lugar, procede recordar que, contrariamente a lo que alega Hungría, el Reglamento impugnado no tiene por objeto sancionar las vulneraciones del Estado de Derecho como tales, sino, como se ha hecho constar en los apartados 98 a 152 de la presente sentencia, garantizar la protección del presupuesto de la Unión, de modo que la alegación de que dicho Reglamento debe cumplir las exigencias supuestamente aplicables a las medidas sancionadoras no puede prosperar en ningún caso.
- 354 En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado permite a la Comisión basar su valoración en opiniones cuya objetividad podría considerarse dudosa y en recomendaciones no vinculantes emitidas fuera del marco de la Unión, es preciso señalar, de entrada, que esta disposición no se refiere a «opiniones», sino a «decisiones, conclusiones y recomendaciones», así como a «orientaciones».
- 355 En cualquier caso, Hungría no ha aportado ningún dato concreto que pudiera poner en cuestión la objetividad de los organismos e instituciones que se mencionan en el considerando 16 de dicho Reglamento, de suerte que nada permite sospechar que emitan opiniones de dudosa objetividad.
- 356 A continuación, el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado exige que, a efectos de valorar las condiciones mencionadas en el artículo 4 de del mismo y la proporcionalidad de las medidas adecuadas que deban adoptarse, la Comisión tenga en cuenta la información

«pertinente» a estos efectos, lo que supone necesariamente que esa información guarde relación con los principios contemplados en el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento, que abarca el valor del Estado de Derecho, común a los Estados miembros, recogido en el artículo 2 TUE.

- 357 Por último, en cuanto al carácter no vinculante de las recomendaciones que la Comisión puede tener en cuenta, en el apartado 285 de la presente sentencia se ha señalado que el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado no confiere valor probatorio específico o absoluto ni atribuye efectos jurídicos determinados a las fuentes de información que menciona, ni a las que se indican en el considerando 16 del Reglamento impugnado, de modo que esta disposición no exime a la Comisión de su obligación de llevar a cabo una apreciación diligente de los hechos que cumpla plenamente las exigencias recordadas en el apartado 284 de la presente sentencia.
- 358 Por añadidura, dado que, como se ha señalado en el apartado 287 de la presente sentencia, la Comisión debe garantizar la pertinencia de la información que utilice y la fiabilidad de sus fuentes, el Estado miembro de que se trate puede presentar, en el procedimiento previsto en el artículo 6, apartados 1 a 9, del Reglamento impugnado, observaciones sobre esa información y, por lo tanto, cuestionar el valor probatorio de cada uno de los elementos considerados por la Comisión, además de poder someter la validez de las apreciaciones de esta institución, en su caso, al control del juez de la Unión.
- 359 En tercer lugar, en lo referente a las alegaciones según las cuales el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado no precisa cómo debe la Comisión sintetizar la información considerada ni cómo ha de valorar, a partir de esa información, la gravedad de la vulneración de un principio del Estado de Derecho y su relación con la protección de la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o de sus intereses financieros, se ha recordado en los apartados 357 y 358 de la presente sentencia que la Comisión está obligada a llevar a cabo una apreciación diligente de los hechos y a observar la exigencia de proporcionalidad de las medidas adoptadas en virtud de dicho Reglamento, garantizada en su artículo 5, apartado 3, además de que la validez de las decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo a dicho Reglamento pueden ser objeto de control por parte del juez de la Unión.
- 360 En consecuencia, debe rechazarse el noveno motivo por infundado, de manera que procede desestimar la pretensión de anulación del artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento impugnado.
- 361 Habida cuenta de todas las consideraciones que anteceden, procede desestimar el recurso en su totalidad.

VI. Costas

- 362 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 363 Dado que el Parlamento y el Consejo han solicitado que se condene en costas a Hungría y que se han desestimado las pretensiones de esta, procede condenarla en costas.

364 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento de Procedimiento, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión cargarán con sus propias costas como partes coadyuvantes en el litigio.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Pleno) decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Hungría cargará, además de con sus propias costas, con las del Parlamento Europeo y con las del Consejo de la Unión Europea.**
- 3) **El Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas