



# 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 . . . . .	6
	D. Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013. . . . .	7
	E. Reglamento Financiero . . . . .	7
II.	Reglamento impugnado . . . . .	10
III.	Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia . . . . .	20
IV.	Sobre la solicitud de que no se tengan en cuenta determinados pasajes de la demanda de la República de Polonia . . . . .	21
	A. Alegaciones de las partes . . . . .	21
	B. Apreciación del Tribunal de Justicia . . . . .	23
V.	Sobre el recurso . . . . .	26
	A. Sobre los motivos primero, segundo, quinto, sexto y undécimo, basados en la incompetencia de la Unión para adoptar el Reglamento impugnado . . . . .	26
	1. Alegaciones de las partes . . . . .	26
	2. Apreciación del Tribunal de Justicia . . . . .	34
	a) Sobre la base jurídica del Reglamento impugnado . . . . .	34
	b) Sobre la elusión del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE . . . . .	48

\* Lengua de procedimiento: polaco.

B.	Tercer motivo, basado en la violación del Protocolo n.º 2 . . . . .	55
1.	Alegaciones de las partes . . . . .	55
2.	Apreciación del Tribunal de Justicia . . . . .	56
C.	Cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 296 TFUE, párrafo segundo . . . . .	57
1.	Alegaciones de las partes . . . . .	57
2.	Apreciación del Tribunal de Justicia . . . . .	57
D.	Séptimo motivo, basado en la infracción de los artículos 4 TUE, apartados 1 y 2, segunda frase, y 5 TUE, apartado 2 . . . . .	58
1.	Alegaciones de las partes . . . . .	58
2.	Apreciación del Tribunal de Justicia . . . . .	59
E.	Octavo motivo, basado en la vulneración del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados y en la inobservancia de su identidad nacional, contemplados en el artículo 4 TUE, apartado 2, primera frase . . . . .	61
1.	Alegaciones de las partes . . . . .	61
2.	Apreciación del Tribunal de Justicia . . . . .	62
F.	Noveno motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad . . . . .	67
1.	Alegaciones de las partes . . . . .	67
2.	Apreciación del Tribunal de Justicia . . . . .	68
G.	Décimo motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad . . . . .	73
1.	Alegaciones de las partes . . . . .	73
2.	Apreciación del Tribunal de Justicia . . . . .	74
VI.	Costas . . . . .	76

«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) — Artículo 311 TFUE — Artículo 312 TFUE — 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, del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como de los principios de atribución, de seguridad jurídica, de proporcionalidad y de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados — Alegación de desviación de poder»

En el asunto C-157/21,

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

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

parte demandante,

apoyada por:

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

parte coadyuvante,

contra

**Parlamento Europeo**, representado por los Sres. R. Crowe, F. Drexler, 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. M. Jacobs, C. Pochet y L. Van den Broeck, en calidad de agentes,

**Reino de Dinamarca**, representado inicialmente por la Sra. M. Søndahl Wolff y el Sr. J. Nymann-Lindgren, 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 la Sra. S. Centeno Huerta, y posteriormente por el Sr. J. Rodríguez de la Rúa Puig y 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. Shahsavan Eriksson, en calidad de agentes,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne y J. Baquero Cruz y por la Sra. K. Herrmann, 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 el Sr. J. Passer, Presidentes de Sala, y 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 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, la República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que anule 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»).

## 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, 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;

[...]

19) “control”: toda medida adoptada para garantizar una seguridad razonable con respecto a la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones; la fiabilidad de la información; la salvaguardia de los activos y la protección de datos; y la prevención, detección y corrección de fraudes e irregularidades y su seguimiento, así como la gestión adecuada de los riesgos en materia de legalidad y regularidad de las transacciones correspondientes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas y las características de los pagos de que se trate. Los controles podrán implicar varias comprobaciones, así como la ejecución de cualesquiera políticas y procedimientos para la consecución de los objetivos a que se refiere la primera frase;

[...]

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 56 de dicho Reglamento, titulado «Ejecución del presupuesto de conformidad con el principio de buena gestión financiera», establece:

«1. La Comisión ejecutará el presupuesto, en cuanto a ingresos y gastos, con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos asignados.

2. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para que la utilización de los créditos se atenga al principio de buena gestión financiera.»

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 su apartado 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».

14 El artículo 135 del Reglamento Financiero, 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

- 15 De los vistos del Reglamento impugnado resulta que se adoptó sobre la base del «Tratado [FUE], y en particular [de] su artículo 322, apartado 1, letra a),» así como del «Tratado [CEEA], y en particular [de] su artículo 106 *bis*».
- 16 Los considerandos 2, 3, 5 a 10, 12 a 19 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 del 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) 158 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 Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartados 31, 40 y 41, así como 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 Juízes 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 Juízes 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.
- (17) Las medidas contempladas en el presente Reglamento son necesarias, en particular, en los casos en que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión no permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz. La legislación financiera de la Unión y las normas sectoriales y financieras aplicables ofrecen diversas posibilidades para proteger el presupuesto de la Unión, como las interrupciones, suspensiones o correcciones financieras vinculadas a irregularidades o a deficiencias graves en los sistemas de gestión y control. Es preciso determinar las medidas que deben adoptarse en caso de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y el procedimiento que debe seguirse para la adopción de tales medidas. Entre ellas se deben incluir la suspensión de los pagos y de los compromisos, la suspensión del desembolso de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos, la reducción de la financiación prevista en compromisos existentes y la prohibición de contraer nuevos compromisos con los beneficiarios o de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión.

- (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.

[...]

- (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.»
- 17 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.»
- 18 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].»
- 19 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.»

20 El artículo 4 del Reglamento impugnado, 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.»



21 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.»

22 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.»

23 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**

- 24 La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que anule el Reglamento impugnado y condene en costas al Parlamento y al Consejo.
- 25 El Parlamento y el Consejo piden al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas a la República de Polonia.
- 26 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; en lo sucesivo, «marco financiero plurianual 2021-2027»), 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.

- 27 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.
- 28 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.
- 29 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 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.
- 30 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de ese mismo día, se autorizó la intervención de Hungría en apoyo de las pretensiones de la República de Polonia.
- 31 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 la República de Polonia y de sus anexos 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.
- 32 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. Sobre la solicitud de que no se tengan en cuenta determinados pasajes de la demanda de la República de Polonia**

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

- 33 En apoyo de su solicitud de que no se tomen en consideración los apartados 53, 75, 126, 133 y 139 de la demanda de la República de Polonia, 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.

- 34 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.
- 35 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 la República de Polonia a presentarlo en el presente procedimiento judicial.
- 36 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.
- 37 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.
- 38 Por otra parte, según el Consejo, la República de Polonia 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.
- 39 El Consejo sostiene que, si se autorizara a la República de Polonia 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.
- 40 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.

- 41 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 la República de Polonia 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.
- 42 La República de Polonia rebate las alegaciones del Consejo.

### ***B. Apreciación del Tribunal de Justicia***

- 43 Mediante sus alegaciones, el Consejo sostiene, en esencia, que la República de Polonia, al reproducir, en los apartados 53, 126, 133 y 139 de la demanda, pasajes del dictamen jurídico n.º 13593/18 y al reformular su contenido en el apartado 75 de dicha demanda, en primer lugar, infringió el artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo; en segundo lugar, vulneró el interés público consistente en que el Consejo pueda hacer uso de los dictámenes de su Servicio Jurídico emitidos con absoluta independencia; en tercer 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, vulnerando así el principio de igualdad de armas; en cuarto lugar, infringió los puntos 20 y 21 de las directrices para el tratamiento de los documentos internos del Consejo y, en quinto lugar, violó el Reglamento n.º 1049/2001.
- 44 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».
- 45 A este respecto, procede señalar, de entrada, que la demanda hace 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 la República de Polonia 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.
- 46 Por lo tanto, se ha de determinar si, al haber reproducido o reformulado en su demanda, citándolos, pasajes del dictamen jurídico n.º 13593/18, debe considerarse que la República de Polonia ha presentado ante los tribunales extractos del dictamen, en el sentido del artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo.
- 47 Sobre este particular, ha de señalarse que los apartados 53, 126 y 133 de la demanda contienen citas de dicho dictamen jurídico, mientras que los apartados 75 y 139 de la demanda, aunque también su apartado 126, contienen una argumentación propia de la República de Polonia que, según este Estado miembro, refleja el análisis efectuado en el referido dictamen. Pues bien, tales

argumentos propios acompañados de meras alegaciones de concordancia con el dictamen jurídico n.º 13593/18 —cuya exactitud, por otra parte, el Consejo discute— no pueden considerarse extractos del dictamen jurídico.

- 48 En estas circunstancias, procede declarar que solo los apartados 53, 126 y 133 de la demanda contienen «extractos» del dictamen jurídico n.º 13593/18, en el sentido del artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo. Por otra parte, la presentación de tales extractos en un escrito procesal constituye una «presentación ante los tribunales», en el sentido de dicha disposición.
- 49 En consecuencia, la República de Polonia 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 los extractos del dictamen jurídico n.º 13593/18 que figuran en los apartados 53, 126 y 133 de la demanda.
- 50 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).
- 51 En efecto, mediante la presentación no autorizada de tal dictamen jurídico, el demandante opone 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 contravendría las exigencias de un proceso justo y supondría 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).
- 52 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).
- 53 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).

- 54 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.
- 55 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).
- 56 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.
- 57 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).
- 58 Pues bien, en el presente asunto, como ha señalado el Abogado General Campos Sánchez-Bordona en los puntos 70 a 72 de sus conclusiones presentadas en el asunto Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2021:974), 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.
- 59 Por lo tanto, ni el artículo 6, apartado 2, del Reglamento interno del Consejo ni la jurisprudencia recordada en el apartado 50 de la presente sentencia se oponen a que la República de Polonia divulgue dicho dictamen jurídico en su demanda total o parcialmente.

- 60 Esta apreciación no se ve desvirtuada por el hecho de que la República de Polonia tenga un interés propio en que el Tribunal de Justicia tome en consideración los pasajes controvertidos de su demanda. 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 55 y 56 de la presente sentencia.
- 61 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 52 a 60 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 la República de Polonia que hacen referencia al dictamen jurídico n.º 13593/18, reproducen su contenido o reflejan su análisis.

## **V. Sobre el recurso**

- 62 En apoyo de su recurso, la República de Polonia invoca once motivos. Procede examinar, en primer lugar y conjuntamente, los motivos primero, segundo, quinto, sexto y undécimo, que se basan, en esencia, en la incompetencia de la Unión para adoptar el Reglamento impugnado.

### ***A. Sobre los motivos primero, segundo, quinto, sexto y undécimo, basados en la incompetencia de la Unión para adoptar el Reglamento impugnado***

#### *1. Alegaciones de las partes*

- 63 Mediante su primer motivo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que la naturaleza y el alcance de las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados no permiten al Consejo establecer un mecanismo como el del Reglamento impugnado, que confiere a las instituciones de la Unión la tarea de controlar que los Estados miembros respeten los principios del Estado de Derecho y supedita el pago de los fondos del presupuesto de la Unión al respeto de dichos principios.
- 64 La República de Polonia sostiene que es cierto que el legislador de la Unión podría establecer legalmente, sobre la base del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), un mecanismo que supeditara la percepción de fondos del presupuesto de la Unión a la observancia por parte de los Estados miembros del principio de buena gestión financiera; sin embargo, de este principio, tal y como se define en el artículo 2, apartado 59, del Reglamento Financiero y de las precisiones que figuran en el artículo 56, apartado 2, del mismo, se desprende que las obligaciones de los Estados miembros en virtud de este principio deben ser concretas y resultar de disposiciones jurídicas específicas que demuestren la relación directa entre los requisitos establecidos y el principio de buena gestión financiera de los fondos de la Unión, así como de la protección de sus intereses financieros.

- 65 Pues bien, según la República de Polonia, mediante el Reglamento impugnado, el legislador de la Unión creó, como se desprende de su artículo 1, un mecanismo que supedita la percepción de fondos del presupuesto de la Unión, no al cumplimiento por parte de los Estados miembros de obligaciones específicas en virtud del Derecho de la Unión, vinculadas al respeto del principio de buena gestión financiera, sino al respeto de los principios del Estado de Derecho.
- 66 La República de Polonia considera que el establecimiento de tal mecanismo no está comprendido en el ámbito de las facultades que el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), confiere al legislador de la Unión, aun cuando el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado disponga que la vulneración de los principios del Estado de Derecho que se haya constatado debe afectar o amenazar con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros de un modo suficientemente directo.
- 67 A su parecer, en primer lugar, el legislador de la Unión no puede, en un reglamento adoptado con arreglo al artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), definir el concepto de «Estado de Derecho» ni establecer criterios de vulneración de los principios constitutivos de este concepto.
- 68 De entrada, en su opinión, los principios del Estado de Derecho se derivan de las tradiciones constitucionales y políticas de los Estados miembros, y su contenido se desarrolla en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales. Si bien es cierto que las organizaciones internacionales, en particular, el Consejo de Europa, han elaborado determinados criterios de apreciación en cuanto a la observancia de estos principios, la concreción de dichos principios se limita, en el Derecho de la Unión, a la mención de los objetivos que persiguen. Pues bien, habida cuenta de las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a sus identidades nacionales, sus sistemas constitucionales y jurídicos y sus tradiciones jurídicas, el legislador de la Unión no puede especificar, para el conjunto de los principios del Estado de Derecho, los medios mediante los cuales pueden alcanzarse los objetivos que persiguen. La República de Polonia concluye que la obligación de los Estados miembros de respetar estos principios se limita a la necesidad de garantizar su contenido esencial.
- 69 Según la República de Polonia, además, aunque la Unión se base en los valores que figuran en el artículo 2 TUE, los Tratados no precisan su contenido y no confieren ninguna competencia al legislador de la Unión para definir su alcance en actos de Derecho derivado, ni siquiera en virtud del artículo 19 TUE. En efecto, a su modo de ver, esta última disposición no impone ninguna obligación concreta en cuanto a la organización de la Administración de Justicia en los Estados miembros, materia que es competencia exclusiva de estos.
- 70 Por último, en opinión de la República de Polonia, el legislador de la Unión se extralimitó en las competencias que le confiere el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), al definir en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado el concepto de «Estado de Derecho», extendiendo su alcance a otros valores que figuran en el artículo 2 TUE. Del mismo modo, además de que el artículo 3 de dicho Reglamento enuncia criterios que se podrán «considerar indicio de vulneración de los principios del Estado de Derecho», el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento recoge una lista de las situaciones o actuaciones de las autoridades a las que ha de referirse la vulneración de los principios del Estado de Derecho a los efectos del propio Reglamento sin que, no obstante, el legislador de la Unión establezca la relación entre estas disposiciones y sin que dicha lista sea exhaustiva, habida cuenta de lo dispuesto en su letra h).

- 71 Según la República de Polonia, al hacer tal cosa, el legislador de la Unión también confirió a la Comisión y al Consejo la facultad de desarrollar, al aplicar el Reglamento impugnado, los requisitos relativos al respeto del Estado de Derecho. Por añadidura, tal facultad se ejerce *a posteriori*, mediante la evaluación de una situación dada en un Estado miembro, permitiéndoles de este modo adaptar dichos requisitos a la infracción imputada al Estado miembro de que se trate y aplicarlos con efecto retroactivo a la situación examinada.
- 72 En segundo lugar, la República de Polonia considera que el legislador de la Unión no podía, sobre la base del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), establecer un procedimiento alternativo a los previstos respectivamente en el artículo 7 TUE y en el artículo 258 TFUE encomendando a la Comisión y al Consejo la facultad de constatar la vulneración de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros.
- 73 En efecto, a su juicio, tal vulneración solo puede ser declarada por el Consejo Europeo, de conformidad con el artículo 7 TUE; únicamente puede excepcionarse esta facultad exclusiva del Consejo Europeo en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, y de la obligación que en él se establece de garantizar, en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, la tutela judicial efectiva, en cuyo caso el Tribunal de Justicia podría declarar el incumplimiento de dicha obligación en el marco de un procedimiento incoado con arreglo al artículo 258 TFUE.
- 74 Según la República de Polonia, la facultad exclusiva del Consejo Europeo para constatar, con arreglo al artículo 7 TUE, la violación de los principios del Estado de Derecho está justificada por el hecho de que el control del respeto de este valor tiene carácter discrecional y puede depender de consideraciones políticas. Así, según los Tratados, corresponde a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros efectuar tales constataciones, las cuales quedan a salvo de todo control judicial sobre el fondo. En efecto, en su opinión, a falta de requisitos claros, el Tribunal de Justicia no puede apreciar la conformidad de las constataciones del Consejo Europeo con las exigencias derivadas de dicho valor. Por esta razón, el artículo 269 TFUE limita el control jurisdiccional efectuado por el Tribunal de Justicia al respeto de las «disposiciones de procedimiento» definidas en el artículo 7 TUE, control que no puede tener por objeto la constatación por el Consejo Europeo de «una violación grave y persistente» por parte de un Estado miembro de dicho valor.
- 75 Así, en opinión de la República de Polonia, se plantea la cuestión de si una Decisión de Ejecución del Consejo por la que se declare, de conformidad con el Reglamento impugnado, que un Estado miembro ha vulnerado los principios del Estado de Derecho podría ser objeto de un control jurisdiccional sobre el fondo sin menoscabarse la competencia exclusiva del Consejo Europeo, derivada del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE, para apreciar el respeto por parte de los Estados miembros de los valores contemplados en el artículo 2 TUE.
- 76 En tercer lugar, la República de Polonia considera que el legislador de la Unión se extralimitó en las competencias que le confiere el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), al establecer un mecanismo que permite imponer sanciones financieras a los Estados miembros.
- 77 A este respecto, la República de Polonia, apoyada por Hungría, recuerda que, en el sistema jurídico de la Unión, todo mecanismo horizontal y sectorial de condicionalidad relativo al pago de fondos procedentes del presupuesto de la Unión debe cumplir tres requisitos. Para empezar, debe definir con precisión las condiciones de obtención de los fondos de la Unión y los criterios para apreciar el cumplimiento de dichas condiciones. A continuación, las condiciones de obtención de los desembolsos fijadas en el marco del mecanismo deben tener una «relación suficientemente

directa» con el objetivo del mecanismo, de modo que el incumplimiento de la condición ponga directamente en peligro el objetivo de la financiación, la buena gestión financiera o los intereses financieros de la Unión. Por último, debe probarse la existencia de un vínculo real entre el incumplimiento de la condición y la pérdida de la financiación, en particular, a efectos de apreciar la proporcionalidad de la medida de protección del presupuesto de la Unión.

- 78 De estos requisitos se desprende que un mecanismo de condicionalidad no puede servir para sancionar infracciones del Derecho de la Unión que no tengan repercusión directa en la consecución del objetivo de la financiación o en la correcta utilización de los fondos.
- 79 Pues bien, a juicio de la República de Polonia, no se satisface el primer requisito; en efecto, los principios del Estado de Derecho no pueden incluirse en tal mecanismo de condicionalidad, dado que ni los Tratados ni el Derecho derivado precisan dichos principios o las obligaciones concretas que los Estados miembros deben cumplir al respecto.
- 80 Por lo demás, a su modo de ver, la Unión no dispone de competencia alguna en relación con numerosos aspectos del Estado de Derecho tal como este se define en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado, entre ellos la exigencia de un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas. Por otra parte, dado que los artículos 3 y 4, apartado 2, de dicho Reglamento están formulados en términos muy generales, la constatación de que un Estado miembro ha vulnerado los principios del Estado de Derecho tampoco requiere demostrar el incumplimiento de obligaciones concretas y depende de una apreciación discrecional; por lo tanto, en su opinión, no puede excluirse que esta apreciación dependa de consideraciones políticas, sea arbitraria o se realice vulnerando el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.
- 81 Según la República de Polonia, tampoco se satisface el segundo requisito. En efecto, esta alega que los casos de vulneración de los principios del Estado de Derecho por un Estado miembro, tal como se enuncian en los artículos 3 y 4, apartado 2, del Reglamento impugnado, están formulados en términos generales, figuran en una lista que no tiene carácter exhaustivo y no establecen ninguna obligación jurídica precisa. A su modo de ver, estas diversas características privan de objeto a la obligación de demostrar «la existencia de una relación suficientemente directa» entre la vulneración constatada y el riesgo para la buena gestión financiera de los fondos de la Unión. Así, en opinión de la República de Polonia, este requisito, que, según el supuesto considerado, o bien se cumplirá automáticamente o bien será imposible de demostrar, será necesariamente objeto de una apreciación política y ofrecerá una total libertad a la Comisión y al Consejo para restringir el acceso de los Estados miembros a la financiación de la Unión.
- 82 A su parecer, tampoco se satisface el tercer requisito que debe cumplir todo mecanismo de condicionalidad puesto que resulta imposible demostrar, en el contexto de una apreciación exclusivamente política, que existe un vínculo real entre el incumplimiento de la condición de obtención de la financiación, es decir, la vulneración de los principios del Estado de Derecho, y la pérdida de la financiación procedente del presupuesto de la Unión. Según la República de Polonia, dado que la limitación de la financiación y el alcance de dicha limitación solo pueden ser el resultado de una apreciación política, la decisión del Consejo no puede ser proporcionada e incumple los requisitos del artículo 5, apartado 3, y del considerando 18 del Reglamento impugnado.

- 83 Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia considere que el legislador era competente para adoptar el Reglamento impugnado, la República de Polonia, apoyada por Hungría, sostiene mediante el segundo motivo que dicho Reglamento debería haberse basado en el artículo 311 TFUE, párrafo tercero, relativo al sistema de recursos propios de la Unión, o en el artículo 312 TFUE, apartado 2, relativo al marco financiero plurianual.
- 84 A este respecto, dicho Estado miembro señala que el citado Reglamento se aplicará, en particular, según su considerando 7, no solo a todos los compromisos presupuestarios contraídos en virtud del marco financiero plurianual 2021-2027, sino también a los recursos asignados por el Reglamento 2020/2094, así como a los préstamos y otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión. Por lo tanto, este Reglamento está estrechamente ligado a la Decisión 2020/2053 y al marco financiero plurianual 2021-2027, y no a los diferentes presupuestos anuales de la Unión.
- 85 A su juicio, dado que el Reglamento impugnado está destinado a aplicarse a los presupuestos anuales posteriores de la Unión, solo el artículo 311 TFUE, párrafo tercero, o el artículo 312 TFUE, apartado 2, que es la base jurídica de los marcos financieros plurianuales, pueden constituir una base jurídica adecuada de dicho Reglamento.
- 86 En consecuencia, a su modo de ver, la adopción del Reglamento impugnado sobre la base del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), a través del procedimiento legislativo ordinario, permitió eludir los requisitos de procedimiento fijados en los artículos 311 TFUE y 312 TFUE, disposiciones estas que establecen, en efecto, procedimientos legislativos especiales.
- 87 Mediante su quinto motivo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que el Reglamento impugnado establece un nuevo mecanismo de control del respeto de los principios del Estado de Derecho por los Estados miembros que no está previsto en los Tratados y que elude el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE.
- 88 En efecto, según ella, dicho mecanismo, que no es un mecanismo de condicionalidad, tiene un objeto análogo al del procedimiento previsto en el artículo 7 TUE, ya que tanto este último como el procedimiento establecido en el Reglamento impugnado persiguen controlar el respeto de los principios del Estado de Derecho por los Estados miembros e imponer sanciones en caso de incumplimiento; ambos procedimientos son también independientes entre sí dado que el mecanismo establecido por dicho Reglamento no está supeditado a la apertura de un procedimiento con arreglo al artículo 7 TUE.
- 89 Así, alega, para empezar, que, mientras que el Consejo Europeo, por unanimidad, es competente para constatar la existencia de una violación de los principios del Estado de Derecho en virtud del artículo 7 TUE, apartado 2, el Reglamento impugnado establece que incumbe en primer lugar a la Comisión constatar la existencia de tal violación, y que la decisión del Consejo por la que se imponen las medidas se adopta por mayoría cualificada y refleja la apreciación de la Comisión.
- 90 A continuación, arguye que, mientras que el artículo 7 TUE exige que se constate la existencia de una violación «grave y persistente» de los principios del Estado de Derecho, el Reglamento impugnado no requiere más que la existencia de una violación simple y aislada, como se desprende de su artículo 4, apartado 1, a la luz de su considerando 15.

- 91 Por último, aduce que el procedimiento del artículo 7 TUE conlleva dos decisiones, la primera, del Consejo Europeo, relativa a la constatación de una violación y, la segunda, del Consejo, referida a la adopción de sanciones, de modo que la constatación de una violación no conduce necesariamente a la imposición de una sanción. En cambio, el Reglamento impugnado prevé que el Consejo adopte una única decisión relativa tanto a la existencia de una violación como a las medidas para la protección del presupuesto de la Unión que deban adoptarse.
- 92 Pues bien, a juicio de la República de Polonia, el Reglamento impugnado, al establecer así requisitos procedimentales menos gravosos que los del artículo 7 TUE, al tiempo que permite alcanzar el mismo objetivo, priva a este artículo de todo efecto útil.
- 93 La República de Polonia precisa, en este contexto, que el procedimiento actualmente iniciado en su contra en virtud del artículo 7 TUE aún no ha dado lugar a la constatación, por parte del Consejo Europeo, de una «violación grave y persistente [...] de los valores contemplados en el artículo 2 [TUE]», sobre la base del apartado 2 de ese artículo, de modo que el Consejo no puede, en estos momentos, adoptar una sanción con arreglo al apartado 3 de dicho artículo; de este modo, la instauración del mecanismo previsto por el Reglamento impugnado tiene como finalidad eludir el procedimiento establecido en el artículo 7 TUE.
- 94 En su opinión, a falta de una revisión de los Tratados de conformidad con el artículo 48 TUE, la introducción de un mecanismo de control del cumplimiento de los compromisos internacionales, que no se fundamenta en los Tratados, constituye un abuso flagrante del Derecho y una violación de los principios fundamentales del Derecho internacional, en particular, de los principios de igualdad soberana de los Estados y de no injerencia en sus asuntos internos, codificados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, titulada «Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas». En virtud de estos principios, los procedimientos que permiten exigir la responsabilidad de los Estados por el incumplimiento de sus compromisos internacionales solo pueden derivar de normas de Derecho internacional libremente aceptadas por ellos.
- 95 Mediante su sexto motivo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que podría instarse ante el Tribunal de Justicia, en violación de lo dispuesto en el artículo 7 TUE y el artículo 269 TFUE, el examen del fondo de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho alegadas por la Comisión en el marco del control judicial de las decisiones del Consejo adoptadas en virtud del Reglamento impugnado. La República de Polonia aduce que, en efecto, para poder llevar a cabo tal control, el Tribunal de Justicia tendría que elaborar criterios relativos al valor del Estado de Derecho, sobre la base de una definición de dicho valor resultante de un acto de Derecho derivado, criterios que se aplicarían a continuación en el marco de un procedimiento entablado en virtud del artículo 7 TUE pese a que el Tribunal de Justicia no es competente para apreciar en cuanto al fondo las alegaciones formuladas contra un Estado miembro en tal procedimiento.
- 96 Pues bien, a su parecer, el artículo 7 TUE desempeña un papel muy específico en el sistema de vías de recurso previsto por los Tratados, ya que autoriza excepcionalmente a las instituciones de la Unión a controlar el respeto por parte de los Estados miembros de los valores fundamentales de la Unión en los ámbitos que son de competencia exclusiva de los Estados miembros.

- 97 Mediante su undécimo motivo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que el Reglamento impugnado incurre en desviación de poder; de la jurisprudencia se desprende que un acto de la Unión incurre en desviación de poder o de utilización de un cauce procesal indebido cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de aquellos que enuncia o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado.
- 98 La República de Polonia afirma que, en el presente asunto, ciertamente, el objetivo declarado del Reglamento impugnado es, según su título, la protección del presupuesto de la Unión y su considerando 7 señala que, para alcanzar este objetivo, es necesario respetar el principio de buena gestión financiera, lo que presupone respetar los valores del Estado de Derecho. Asimismo, según su artículo 1, el citado 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.
- 99 Sin embargo, según la República de Polonia, este objetivo declarado del Reglamento impugnado no coincide con su finalidad real. Señala a este respecto que la propuesta que llevó a la adopción del Reglamento impugnado subrayaba que diversos «acontecimientos recientes» habían puesto de manifiesto «la existencia de deficiencias generalizadas en los sistemas nacionales de frenos y contrapesos» y habían «dejado patente que el menosprecio del Estado de Derecho en un Estado miembro puede tornarse en un asunto de honda y común inquietud dentro de la Unión Europea» y habían impulsado a las «instituciones como el Parlamento Europeo y los ciudadanos [a manifestarse] inequívocamente en favor de una intervención de la [Unión Europea] para la protección del Estado de Derecho».
- 100 Además, dicho Estado miembro sostiene, como ya alegó en su primer motivo, que el mecanismo establecido por el Reglamento impugnado no es un mecanismo de condicionalidad destinado a proteger el presupuesto de la Unión, sino un mecanismo punitivo dirigido a sancionar la vulneración de los principios del Estado de Derecho. Sostiene que esta afirmación queda corroborada tanto por el Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (Oficina de Análisis Parlamentarios de la Cancillería de la Dieta de la República de Polonia) como por los informes anuales del Tribunal de Cuentas, según los cuales la ejecución del presupuesto de la Unión y la gestión financiera de la Unión estaban en vías de mejora; en efecto, el porcentaje de errores, que estaba en el 4,4 % en el año 2014, disminuyó hasta alcanzar el 3,8 % y, posteriormente, el 3,1 % en los años 2015 y 2016. Así, según la República de Polonia, la necesidad de proteger el presupuesto de la Unión no justificó la adopción del Reglamento impugnado.
- 101 Por lo tanto, la República de Polonia se adhiere a la opinión del Servicio Jurídico del Consejo expresada en su dictamen n.º 13593/18 según la cual el mecanismo previsto en la propuesta que condujo a la adopción del Reglamento impugnado «no muestra de qué manera el respeto del Estado de Derecho [...] está relacionado con la correcta ejecución del presupuesto de la Unión y la protección de los intereses financieros de la Unión». En opinión de este Estado miembro, si bien determinados considerandos de dicho Reglamento aluden a la existencia de tal relación, esta no se explica y menos aún queda demostrada.
- 102 La República de Polonia deduce de ello que el verdadero objetivo de esta propuesta no es tanto proteger el presupuesto de la Unión como proteger el Estado de Derecho a través de medidas relacionadas con el presupuesto de la Unión. Por lo demás, los parlamentos nacionales y el Comité Económico y Social Europeo expresaron una opinión similar, este último al afirmar que concebía «la propuesta más bien como un posible instrumento para proteger todos los valores



consagrados en el artículo 2 por medio del presupuesto de la [Unión]». A juicio de la República de Polonia, esta opinión se ve corroborada, además, por el considerando 14 del Reglamento impugnado, que incluye el mecanismo previsto por dicho Reglamento entre los instrumentos de protección del Estado de Derecho.

- 103 La República de Polonia alega que, por lo tanto, el objetivo de este mecanismo debe considerarse idéntico al del «procedimiento de control político» contemplado en el artículo 7 TUE. A este respecto, dado que ni el artículo 7 TUE, apartado 3, ni ninguna otra disposición de los Tratados establecen límites materiales en cuanto a los derechos de un Estado miembro que pueden suspenderse en caso de violación grave y persistente de los valores que recoge el artículo 2 TUE, las medidas para la protección del presupuesto de la Unión que cabe imponer a un Estado miembro en virtud del artículo 5, apartado 1, del Reglamento impugnado podrían también corresponder a las que el Consejo puede adoptar en virtud del artículo 7 TUE, apartado 3, cuando decide suspender «determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados».
- 104 A su parecer, dado que ya antes de la entrada en vigor del Reglamento impugnado, podían adoptarse, con arreglo al procedimiento del artículo 7 TUE, medidas como las previstas en el artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, el considerando 14 del citado Reglamento incurre en error al afirmar que el mecanismo que establece complementa los instrumentos jurídicos existentes destinados a luchar contra las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho.
- 105 Por otra parte, según la República de Polonia, el artículo 7 TUE, apartado 4, y el artículo 7, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento impugnado, relativos a la modificación y al levantamiento de las medidas adoptadas, indican que el objetivo de estos mecanismos consiste en incitar al Estado miembro de que se trate a respetar el valor del Estado de Derecho; pues bien, al no exigir una decisión unánime del Consejo Europeo, dicho Reglamento establece un procedimiento de adopción de sanciones mucho menos gravoso que el del artículo 7 TUE, privando así a este último de su efecto útil.
- 106 La República de Polonia alega que, en un dictamen de 27 de mayo de 2014, el Servicio Jurídico del Consejo señaló, por una parte, que el artículo 7 TUE define deliberadamente un marco de control preciso, estructurado en diferentes fases, un umbral teórico elevado para iniciar los procedimientos, una mayoría reforzada en el seno del Consejo y del Consejo Europeo, así como un haz de garantías procedimentales para el Estado miembro de que se trate, incluida la posibilidad de un control judicial limitado por parte del Tribunal de Justicia, y, por otra parte, que dicho artículo no establece una base jurídica que permita desarrollar o modificar este procedimiento. Esta postura se reiteró expresamente en el dictamen jurídico n.º 13593/18, que indica, además, que el Derecho derivado no puede modificar o completar dicho procedimiento ni tener como consecuencia privarlo de su efecto útil.
- 107 A su juicio, por lo tanto, dada la identidad del objetivo, de los principios y de las medidas aplicables, el mecanismo establecido por el Reglamento impugnado constituye una elusión manifiesta y deliberada del procedimiento previsto en el artículo 7 TUE.
- 108 La República de Polonia arguye que el presente asunto tiene analogías con el asunto que dio lugar a la sentencia de 17 de diciembre de 2020, *Openbaar Ministerie* (Independencia de la autoridad judicial emisora), C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, apartados 57 a 60. Recuerda que, en aquella sentencia, el Tribunal de Justicia, basándose en el considerando 10 de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO 2002, L 190, p. 1), en su versión

modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009 (DO 2009, L 81, p. 24), declaró que la existencia de deficiencias sistémicas o generalizadas relativas a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor de una orden de detención europea, por graves que sean, no justifican suspender *de facto* la aplicación del mecanismo de la orden de detención europea en relación con dicho Estado miembro mientras el Consejo Europeo y el Consejo no hayan adoptado las decisiones a que se refiere el artículo 7 TUE.

- 109 Pues bien, en opinión de la República de Polonia, el mencionado considerando 10 no hace sino reflejar las consecuencias jurídicas derivadas del artículo 7 TUE. Por lo tanto, de la sentencia citada en el apartado anterior se desprende que solo el Consejo, en aplicación del artículo 7 TUE, apartado 3, puede suspender en relación con un Estado miembro los derechos derivados de los Tratados por haber vulnerado los valores contenidos en el artículo 2 TUE.
- 110 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.

## 2. *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 111 Mediante sus motivos primero, segundo, quinto, sexto y undécimo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega, en esencia, por una parte, que ni el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), ni ninguna otra disposición del TFUE podía constituir una base jurídica adecuada para adoptar el Reglamento impugnado, en particular sus artículos 2 a 4. Con carácter subsidiario, aduce que, en caso de que el Tribunal de Justicia considere que el legislador de la Unión era competente para adoptar el Reglamento impugnado, este debería haberse adoptado sobre la base del artículo 311 TFUE, párrafo tercero, o del artículo 312 TFUE, apartado 2. Añade, por otra parte, que el procedimiento establecido por dicho Reglamento elude el contemplado en el artículo 7 TUE —el cual, sin embargo, reviste carácter exclusivo para la protección de los valores que recoge el artículo 2 TUE— y transgrede la limitación de las competencias del Tribunal de Justicia fijada en el artículo 269 TFUE.

### *a) Sobre la base jurídica del Reglamento impugnado*

- 112 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».
- 113 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.
- 114 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.

- 115 Pues bien, los artículos 310 TFUE y 315 a 317 TFUE guardan relación con la ejecución del presupuesto de la Unión.
- 116 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.
- 117 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.
- 118 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.
- 119 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 115 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.

- 120 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.
- 121 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).
- 122 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).
- 123 En el presente asunto, por lo que respecta, en primer lugar, a si el Reglamento impugnado puede, habida cuenta de su finalidad, encuadrarse en la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega, en esencia, que el verdadero objetivo de dicho Reglamento consiste en permitir, en caso de constatarse una vulneración de los principios del Estado de Derecho, la imposición de sanciones a través del presupuesto de la Unión, objetivo que, en su opinión, se deduce, en particular, del artículo 7, apartado 2, párrafo segundo, de dicho Reglamento y de su considerando 14, aunque también del hecho de que no se haya demostrado la relación entre el respeto del Estado de Derecho y la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión, de la exposición de motivos que acompañaba a la propuesta que condujo a la adopción del Reglamento impugnado y de las estadísticas de las que se desprende que, en el momento de la adopción de dicho Reglamento, no había ninguna necesidad de proteger el presupuesto de la Unión.
- 124 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.
- 125 En segundo lugar, de la lectura conjunta del artículo 4, apartado 1, y del artículo 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.
- 126 Además, del artículo 5, apartados 1 y 3, de dicho Reglamento se desprende que estas medidas adecuadas consisten esencialmente en suspensiones de pagos o 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 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 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.

- 127 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 Campos Sánchez-Bordona en el punto 185 de sus conclusiones presentadas en el asunto Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2021:974), esas medidas deben levantarse cuando el impacto sobre la ejecución presupuestaria cese, aunque persista la violación constatada de los principios del Estado de Derecho.
- 128 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.
- 129 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 la República de Polonia, apoyada por Hungría, 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.
- 130 En tercer lugar, como ha señalado el Abogado General Campos Sánchez-Bordona en el punto 130 de sus conclusiones presentadas en el asunto Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2021:974), 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».

- 131 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».
- 132 En cuarto lugar, en la medida en que la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que los considerandos 7 a 9, 13 y 15 del Reglamento impugnado se refieren a la existencia de una relación entre el respeto del Estado de Derecho y la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión sin no obstante demostrarla, procede señalar que el legislador de la Unión pudo deducir las constataciones efectuadas en los citados considerandos de los informes de expertos de los que dispuso durante el procedimiento legislativo, entre los que figura el dictamen n.º 1/2018 del Tribunal de Cuentas sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de mayo de 2018, sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros (DO 2018, C 291, p. 1), que dio lugar al Reglamento impugnado. De los apartados 10 y 11 de este dictamen se desprende en efecto que esa institución compartía «la opinión de la Comisión de que las decisiones arbitrarias o irregulares de las autoridades públicas responsables de la gestión de los fondos y del control jurisdiccional podrían vulnerar los intereses financieros de la Unión» y reconoció que «la independencia e imparcialidad del poder judicial es esencial para garantizar la buena gestión financiera y la protección del presupuesto de la [Unión], en especial con respecto a la ejecución judicial de demandas legales, la lucha contra el fraude y otros intereses legítimos de la [Unión]».
- 133 Asimismo, en los puntos 1.3 y 1.4 de su dictamen de 18 de octubre de 2018 sobre dicha propuesta de Reglamento (DO 2019, C 62, p. 173), el Comité Económico y Social Europeo precisó que, «para que los ciudadanos confíen en que el gasto de la [Unión] en los Estados miembros está suficientemente protegido, es preciso que el Estado de Derecho se respete de manera efectiva», que «la propuesta [que condujo a la adopción de dicho Reglamento] protegerá en mayor medida los intereses financieros de la [Unión]» y que «una amenaza grave, persistente y sistémica para el Estado de Derecho, [...] por su propia naturaleza, puede entrañar un riesgo directo para los intereses financieros de la [Unión]».
- 134 En quinto 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».

- 135 En sexto lugar, por lo que respecta a las estadísticas que supuestamente demuestran que no existía, en el momento de la adopción del Reglamento impugnado, ninguna necesidad objetiva de proteger el presupuesto de la Unión, procede señalar que estas estadísticas se refieren, según la propia República de Polonia, al porcentaje de errores constatados durante los años 2014 a 2016. Pues bien, este Reglamento no tiene por objeto paliar los errores que puedan cometerse en la ejecución del presupuesto de la Unión, sino las situaciones que afecten o amenacen con afectar gravemente a dicho presupuesto o a la protección de los intereses financieros de la Unión que puedan derivarse de la vulneración de los principios del Estado de Derecho.
- 136 En cualquier caso, las alegaciones de la República de Polonia dirigidas a cuestionar la oportunidad misma del Reglamento impugnado debido a que, en su opinión, no responde a una necesidad objetiva no permiten demostrar que el legislador de la Unión se extralimitara en sus competencias.
- 137 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la finalidad del Reglamento impugnado consiste, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, apoyada por Hungría, 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*.
- 138 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, establecido 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).
- 139 En segundo lugar, la República de Polonia, apoyada por Hungría, arguye, en esencia, que el Reglamento impugnado no puede legalmente, habida cuenta de su contenido, encuadrarse en la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), en particular por lo que respecta a sus artículos 2 a 4. En efecto, en su opinión, el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), no permite desarrollar los valores que recoge el artículo 2 TUE ni, por lo tanto, definir el concepto de «Estado de Derecho», extender este concepto a los demás valores contenidos en el artículo 2 TUE o constatar la vulneración del Estado de Derecho con independencia de cuál sea la relación de esta vulneración con el presupuesto de la Unión. Asimismo, alega que la Unión carece de competencia alguna para regular determinados aspectos del concepto de «Estado de Derecho», como las características del proceso legislativo. La República de Polonia destaca que el mecanismo establecido por el Reglamento impugnado no supedita la percepción de fondos del presupuesto de la Unión al cumplimiento por parte de los Estados miembros de obligaciones concretas en relación con el principio de buena gestión financiera, sino al respeto de los principios del Estado de Derecho. Pues bien, a su juicio, todo mecanismo de condicionalidad debe definir con precisión las condiciones de obtención de los fondos, las cuales deben tener una relación suficientemente directa con los objetivos de la financiación. Afirma que debe probarse la relación entre el incumplimiento de alguna de estas condiciones y la pérdida de la financiación y que solo puede imponerse una sanción cuando se demuestre que el incumplimiento en cuestión tiene repercusiones en la consecución de los objetivos o en el buen uso de los fondos. Alega que, sin embargo, los artículos 3 y 4, apartado 2, de dicho Reglamento están formulados en términos muy generales y no proporcionan criterios concretos para apreciar el respeto del Estado de Derecho. En particular, en su opinión, el artículo 4, apartado 2, letra h), permite abarcar situaciones y actuaciones aún no identificadas, lo que abre la puerta a la elaboración *ex post* de los criterios de apreciación de la vulneración de los principios del Estado de Derecho y, por lo tanto, a conferir carácter sancionador al mecanismo establecido por el Reglamento impugnado.

- 140 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).
- 141 Sin embargo, mientras que la República de Polonia, apoyada por Hungría, 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.
- 142 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).
- 143 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; 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, Repubblica, 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.
- 144 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, Repubblica, 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.



- 145 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.
- 146 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).
- 147 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, enunciado 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 143 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.
- 148 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.
- 149 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.
- 150 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).
- 151 De lo anterior resulta que, en contra de lo que alega la República de Polonia, apoyada por Hungría, 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.

- 152 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.
- 153 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 126 de la presente sentencia y que están en su totalidad efectivamente relacionadas con la ejecución del presupuesto de la Unión.
- 154 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 del 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.
- 155 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 Campos Sánchez-Bordona en los puntos 152 y 280 de sus conclusiones presentadas en el asunto Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2021:974), facilitar la aplicación de dicho Reglamento.
- 156 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.
- 157 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).

- 158 En segundo lugar, esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la República de Polonia, apoyada por Hungría, de que la Unión no tiene atribuida ninguna competencia que le permita adoptar una normativa relativa a aspectos específicos del concepto de «Estado de Derecho» tales como un proceso legislativo sujeto a rendición de cuentas, democrático y transparente.
- 159 En efecto, como se ha señalado en el apartado 125 de la presente sentencia, de la lectura conjunta del artículo 4, apartado 1, y del artículo 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.
- 160 Además, como se ha señalado en el apartado 156 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.
- 161 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.
- 162 De ello se deduce que, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, apoyada por Hungría, 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.

- 163 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 151 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.
- 164 En tercer lugar, en contra de lo que aduce la República de Polonia, apoyada por Hungría, el hecho de que un mecanismo de condicionalidad horizontal que se ajusta a los criterios identificados en el apartado 151 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.
- 165 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.
- 166 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.
- 167 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.
- 168 En cuarto lugar, por lo que atañe a las objeciones de que el mecanismo de condicionalidad establecido por el Reglamento impugnado no supedita la percepción de fondos del presupuesto de la Unión al cumplimiento por los Estados miembros de obligaciones específicas definidas con precisión, de que los artículos 3 y 4, apartado 2, de dicho Reglamento emplean términos generales que no establecen criterios concretos de apreciación del respeto del Estado de Derecho y de que su artículo 4, apartado 2, letra h), permite abarcar situaciones y actuaciones aún no

identificadas, ha de señalarse, para empezar, que del artículo 4, apartado 1, del citado Reglamento resulta que el requisito relativo al Estado de Derecho se refiere al respeto de los principios enunciados en su artículo 2, letra a).

- 169 Pues bien, el respeto de los principios del Estado de Derecho constituye una obligación de resultado para los Estados miembros que deriva directamente, como se ha recordado en los apartados 142 a 145 de la presente sentencia, de su pertenencia a la Unión. El considerando 3 del Reglamento impugnado subraya que estos principios han sido objeto de una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al tiempo que los considerandos 8 a 10 y 12 de dicho Reglamento enuncian los principales requisitos que de ellos se derivan. Dichos principios se precisan tanto en el artículo 3 de dicho Reglamento, mediante la exposición de casos que se podrán considerar indicios de vulneración de estos, como en el artículo 4, apartado 2, del mismo Reglamento, mediante la identificación de situaciones y actuaciones de las autoridades que pueden dar lugar a la adopción de medidas adecuadas cuando se cumplan los requisitos establecidos en el apartado 1 de dicho artículo 4.
- 170 A continuación, el que los términos empleados en los artículos 3 y 4, apartado 2, del Reglamento impugnado sean generales no puede poner en entredicho la elección del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), como base jurídica del Reglamento.
- 171 Por una parte, por lo que atañe al artículo 3 del Reglamento impugnado, sin perjuicio de si los criterios de apreciación del respeto de los principios del Estado de Derecho establecidos en dicho artículo satisfacen las exigencias del principio de seguridad jurídica, que constituye el objeto del noveno motivo del recurso, no puede exigirse al legislador de la Unión que especifique, en el marco de un mecanismo de condicionalidad de este tipo, todos los supuestos de vulneración de los principios constitutivos del Estado de Derecho, pues tal vulneración se caracteriza por el incumplimiento de exigencias que los Estados miembros conocen de manera suficientemente concreta y precisa. Dado que, como se ha señalado en el apartado 155 de la presente sentencia, dicho artículo 3 se limita a citar casos que podrán considerarse indicios de vulneración de los principios constitutivos del Estado de Derecho, con el fin de facilitar la aplicación de este mecanismo, el referido artículo está, como se ha señalado en el apartado 157 de la presente sentencia, indisociablemente vinculado a dicho mecanismo y, por lo tanto, no puede poner en entredicho la elección del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), como base jurídica del Reglamento impugnado.
- 172 Por otra parte, por lo que toca al artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado, como se ha recordado en el apartado 156 de la presente sentencia, esta disposición precisa 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 en él se mencionan, 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.
- 173 Pues bien, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, apoyada por Hungría, esta disposición, en particular su letra h), no convierte en ilimitados los supuestos englobados por el mecanismo de condicionalidad que establece el Reglamento impugnado ni es insuficientemente precisa para formar parte de él.

- 174 En efecto, de la lectura conjunta del apartado 1 y del apartado 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.
- 175 Por otra parte, el artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado, en la medida en que se refiere, 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», proporciona indicaciones sobre las autoridades a las que se refiere su letra h).
- 176 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».
- 177 Así, dado que del tenor del artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado se desprende inequívocamente que este contempla exclusivamente situaciones o actuaciones imputables a una autoridad de un Estado miembro 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, debe rechazarse la alegación de la República de Polonia de que no puede identificar, sobre la base de dichos criterios, de manera suficientemente concreta y precisa, las situaciones y actuaciones contempladas y de que, por lo tanto, esta disposición no puede ser un elemento constitutivo del mecanismo de condicionalidad establecido por el Reglamento impugnado sobre la base del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).
- 178 En quinto lugar, por lo que respecta a las críticas relativas a que, supuestamente, no se exige demostrar la existencia de una relación suficientemente directa entre la vulneración de un principio del Estado de Derecho y la protección del presupuesto o de los intereses financieros de la Unión, procede recordar que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado supedita la adopción de medidas adecuadas en virtud del apartado 1 de dicho artículo a la existencia de una vulneración de los principios del Estado de Derecho que se refiera a 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. Además, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, solo una vulneración de estos principios que afecte «de un modo suficientemente directo» esa buena gestión financiera o esos intereses financieros o que amenace con afectarlos gravemente «de un modo suficientemente directo» puede justificar la adopción de medidas en virtud del citado Reglamento.
- 179 Por lo tanto, el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento impugnado exige que se acredite sistemáticamente una relación suficientemente directa entre tal vulneración y una afectación o amenaza de afectación grave a esa buena gestión o esos intereses financieros, relación que, como

se ha señalado en el apartado 165 de la presente sentencia, debe tener carácter real. Por otra parte, de los apartados 168 a 170 de la presente sentencia se desprende que dicha relación se vincula al incumplimiento por parte de un Estado miembro de alguna de las obligaciones de resultado que forman parte del valor del Estado de Derecho contemplado en el artículo 2 TUE y que este se ha comprometido, mediante su adhesión a la Unión, a asumir plenamente.

- 180 En consecuencia, y habida cuenta también de lo expuesto en el apartado 166 de la presente sentencia, la República de Polonia, apoyada por Hungría, yerra al alegar que tal relación podría apreciarse automáticamente.
- 181 En sexto lugar, tampoco puede prosperar la alegación de que la facultad de apreciación que el Reglamento impugnado confiere al Consejo y a la Comisión permite a estas instituciones utilizar el mecanismo de condicionalidad instaurado por dicho Reglamento como un mecanismo sancionador frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho basándose en apreciaciones de naturaleza política.
- 182 En efecto, a la luz de las exigencias recordadas en los apartados 166 y 167 de la presente sentencia, no cabe presumir, como hace la República de Polonia, que esta facultad de apreciación conferida a la Comisión y al Consejo les permita aplicar el mecanismo de condicionalidad instaurado por el Reglamento impugnado como un mecanismo sancionador frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho.
- 183 En séptimo lugar, la República de Polonia, apoyada por Hungría, se equivoca al alegar que el Reglamento impugnado debería haberse basado en el artículo 311 TFUE, párrafo tercero, relativo al sistema de recursos propios, o en el artículo 312 TFUE, apartado 2, relativo al marco financiero plurianual.
- 184 En efecto, por una parte, a tenor del artículo 311 TFUE, párrafo tercero, el Consejo «adoptará [...] una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión», precisándose que «en este contexto se podrá establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir una categoría existente».
- 185 Pues bien, como ha alegado acertadamente el Consejo, el Reglamento impugnado no establece una nueva categoría de recursos propios de la Unión ni suprime alguna de tales categorías. Además, no regula la interacción entre los diferentes tipos de recursos propios ni establece disposiciones de aplicación relativas a la percepción de dichos recursos propios.
- 186 Si bien es cierto que este Reglamento puede también abarcar vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que tengan repercusiones en la percepción de los recursos propios de la Unión, no es menos cierto que no tiene por objeto modular o adaptar la percepción de esos recursos en función de las vulneraciones constatadas, sino adoptar medidas adecuadas en relación con los gastos que deban realizarse con cargo al presupuesto de la Unión cuando dichas vulneraciones afecten o amenacen con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión. De ello se deduce que no se refiere a la percepción de los recursos propios de la Unión, sino a la ejecución de su presupuesto.
- 187 Por otra parte, el artículo 312 TFUE, apartado 2, dispone que el Consejo «adoptará [...] un reglamento que fije el marco financiero plurianual».

- 188 Pues bien, el Reglamento impugnado no tiene en absoluto por objeto, como ha señalado acertadamente el Consejo, planificar los gastos de la Unión durante un período determinado fijando el importe de los límites máximos anuales de los créditos de compromiso y de los créditos de pago. Además, este Reglamento se concibe como un mecanismo permanente de condicionalidad que se aplica más allá de los límites de un marco financiero plurianual determinado.
- 189 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar las alegaciones de la República de Polonia, apoyada por Hungría, 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).
- 190 Dicho esto, es preciso comprobar además si, como aduce, en esencia, la República de Polonia, apoyada por Hungría, 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.

*b) Sobre la elusión del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE*

- 191 En primer lugar, por lo que respecta al carácter exclusivo del procedimiento del artículo 7 TUE para la protección de los valores que figuran en el artículo 2 TUE, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega, en esencia, que solo el Consejo Europeo puede constatar la vulneración de los principios del Estado de Derecho en virtud del artículo 7 TUE, apartado 2. A su modo de ver, solo esta institución puede, por su composición, efectuar el control del respeto del valor del Estado de Derecho, que tiene carácter discrecional y puede depender de consideraciones políticas; la única excepción a esta facultad exclusiva del Consejo Europeo deriva de la obligación de los Estados miembros, dimanante del artículo 19 TUE, apartado 1, de garantizar la tutela judicial efectiva. La República de Polonia concluye que esta facultad exclusiva se ve confirmada por la sentencia de 17 de diciembre de 2020, *Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial emisora)* (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), apartados 57 a 60, en la que el Tribunal de Justicia declaró que, cuando se constatan deficiencias sistémicas relativas a la independencia del poder judicial de un Estado miembro, el mecanismo de la orden de detención europea solo puede ser suspendido por el Consejo, en aplicación del artículo 7 TUE, apartado 3.
- 192 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.
- 193 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.



- 194 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.
- 195 De los dos apartados anteriores de la presente sentencia resulta que, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, apoyada por Hungría, 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 proclaman en el artículo 2 TUE.
- 196 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 la República de Polonia 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 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.
- 197 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].
- 198 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].
- 199 Así pues, de las consideraciones expuestas en los apartados 195 a 198 de la presente sentencia se desprende que debe desestimarse la alegación de la República de Polonia 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.

- 200 En segundo término, aun suponiendo que el control, por parte de los representantes de los Estados miembros en el seno del Consejo Europeo y del Consejo, del respeto del valor del Estado de Derecho en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 7 TUE pueda estar basado en consideraciones políticas, ello no implica, en cualquier caso, que cualquier apreciación del respeto de ese valor con arreglo a otra disposición del Derecho de la Unión sea necesariamente de la misma naturaleza, lo que, por lo demás, la República de Polonia reconoce al hacer referencia al artículo 19 TUE.
- 201 Pues bien, por lo que concierne al Reglamento impugnado, como se ha señalado en los apartados 168, 169 y 179 de la presente sentencia, la obligación de respetar los principios recogidos en su artículo 2, letra a), constituye una obligación de resultado para los Estados miembros que deriva directamente, como se ha recordado en los apartados 142 a 145 de la presente sentencia, de su pertenencia a la Unión, en virtud del artículo 2 TUE. Por otra parte, el considerando 3 del Reglamento impugnado recuerda que estos principios han sido objeto de una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y los considerandos 8 a 10 y 12 de dicho Reglamento enuncian los principales requisitos que de ellos se derivan y que dichos principios se precisan tanto en el artículo 3 de dicho Reglamento, mediante la exposición de casos que se podrán considerar indicios de vulneración de estos, como en el artículo 4, apartado 2, del mismo Reglamento, mediante la identificación de situaciones y actuaciones de las autoridades que pueden dar lugar a la adopción de medidas adecuadas cuando se cumplan las condiciones contempladas en el apartado 1 de dicho artículo 4.
- 202 Además, en los apartados 166 y 167 de la presente sentencia se ha señalado que las apreciaciones de la Comisión y del Consejo están sujetas a los requisitos de procedimiento que se especifican en el artículo 6, apartados 1 a 9, del Reglamento impugnado.
- 203 Pues bien, en estas circunstancias, la República de Polonia yerra al alegar que los principios mencionados en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado son de naturaleza exclusivamente política y que el control de su respeto no puede ser objeto de una apreciación estrictamente jurídica.
- 204 En tercer término, en contra de lo que sostiene la República de Polonia, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, *Openbaar Ministerie* (Independencia de la autoridad judicial emisora) (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033) no consagró en modo alguno el carácter exclusivo del artículo 7 TUE, sino que se limitó a determinar los casos en los que las deficiencias sistémicas o generalizadas relativas a la independencia del poder judicial en el Estado miembro emisor de una orden de detención europea pueden justificar que esta no se ejecute.
- 205 En segundo lugar, por lo que respecta a la supuesta elusión por el Reglamento impugnado tanto del procedimiento del artículo 7 TUE como de la limitación de las competencias del Tribunal de Justicia fijada en el artículo 269 TFUE, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega, en esencia, que el mecanismo de condicionalidad que establece dicho Reglamento y el procedimiento del artículo 7 TUE coinciden en cuanto a objetivos, principios y medidas a las que puede conducir su aplicación. Pues bien, a su modo de ver, dicho Reglamento establece normas de procedimiento menos gravosas que las prescritas en el artículo 7 TUE y el referido mecanismo de condicionalidad tiene un alcance más amplio y puede aplicarse más rápidamente que el procedimiento del artículo 7 TUE, de modo que priva de todo efecto útil a este procedimiento, lo que conduce a una elusión manifiesta del mismo. En efecto, en su opinión, solo el artículo 7 TUE autoriza al Consejo Europeo y al Consejo a controlar el respeto del Estado de Derecho en los ámbitos que son de competencia exclusiva de los Estados miembros; en consecuencia, el

Tribunal de Justicia no dispone de modelos de control suficientes que le permitan apreciar, con ocasión del control judicial de una decisión del Consejo adoptada con arreglo al Reglamento impugnado, la conformidad de la actuación de un Estado miembro con las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión. A su juicio, de esta manera, la definición del Estado de Derecho que figura en el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento pasa a ser vinculante, con carácter general, tanto en el marco de un procedimiento entablado con arreglo al artículo 7 TUE que tenga por objeto la violación o la grave amenaza de violación de dicho valor como en el marco del control judicial efectuado por el Tribunal de Justicia sobre una decisión por la que se establezcan medidas adecuadas en virtud de dicho Reglamento, infringiéndose así el artículo 269 TFUE.

- 206 A este respecto, en primer lugar, 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.
- 207 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).
- 208 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.
- 209 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.
- 210 En cambio, como se desprende de los apartados 124 a 137 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.

- 211 De ello se deduce que el procedimiento del Reglamento impugnado persigue una finalidad distinta de la del procedimiento del artículo 7 TUE.
- 212 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.
- 213 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.
- 214 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 Europeo 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.
- 215 Por otra parte, el único requisito material para la adopción de medidas con arreglo al artículo 7 TUE consiste en que el Consejo Europeo constatare 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 165 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.
- 216 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 126 de la presente sentencia, todas las cuales tienen naturaleza presupuestaria.

- 217 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.
- 218 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.
- 219 De ello se deduce que, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, apoyada por Hungría, no puede considerarse que el Reglamento impugnado establezca un procedimiento paralelo que elude el artículo 7 TUE.
- 220 En segundo lugar, por lo que se refiere a la alegación de que solo el artículo 7 TUE autoriza a las instituciones de la Unión a controlar el respeto del Estado de Derecho en los ámbitos que son de competencia exclusiva de los Estados miembros, se ha declarado en los apartados 162 y 163 de la presente sentencia, por una parte, que el Reglamento impugnado únicamente permite a las instituciones de la Unión examinar las situaciones en los Estados miembros en la medida en que sean pertinentes para la ejecución del presupuesto de la Unión, de conformidad con el principio de buena gestión financiera, o la protección de los intereses financieros de la Unión y, por otra parte, que solamente 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.
- 221 Pues bien, dado que tales situaciones se refieren a la ejecución del presupuesto de la Unión, quedando así comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, la República de Polonia, apoyada por Hungría, no puede alegar que solo el artículo 7 TUE permite a las instituciones de la Unión examinar tales situaciones.

- 222 En tercer lugar, por lo que atañe a la alegación de que no existen modelos de control suficientes que permitan al Tribunal de Justicia apreciar, con ocasión del control judicial de una decisión del Consejo, la conformidad de la actuación de un Estado miembro con las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, debe desestimarse por los motivos expuestos en los apartados 201 y 203 de la presente sentencia.
- 223 En cuarto lugar, en la medida en que la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que la definición del «Estado de Derecho» que figura en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado pasa a ser vinculante, con carácter general, tanto en el marco de un procedimiento entablado con arreglo al artículo 7 TUE como en el marco del control judicial efectuado por el Tribunal de Justicia sobre una decisión por la que se establezcan medidas adecuadas en virtud de dicho Reglamento, infringiéndose así el artículo 269 TFUE, ha de señalarse, para empezar, que de los apartados 144 y 154 de la presente sentencia se desprende que, sin perjuicio de la cuestión de si dicha definición cumple las exigencias del principio de seguridad jurídica, que constituye el objeto del noveno motivo del recurso, el concepto de «Estado de Derecho» que figura en el artículo 2, letra a), se entiende como el valor contemplado en el artículo 2 TUE, que los principios identificados en él contribuyen a la propia definición de dicho valor o están íntimamente ligados a una sociedad respetuosa con el Estado de Derecho y que, mediante su adhesión a la Unión, los Estados miembros se han comprometido a respetar y promover los valores que recoge el artículo 2 TUE, de modo que su cumplimiento constituye un requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a los Estados miembros.
- 224 De ello resulta que los Estados miembros ya están obligados a respetar los principios del Estado de Derecho mencionados en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado con independencia de este Reglamento.
- 225 A continuación, es preciso señalar que el artículo 269 TFUE solo se refiere, según su tenor, al control de la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 TUE.
- 226 En estas circunstancias, y habida cuenta de lo expuesto en los apartados 218 y 219 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.
- 227 De ello se sigue que el Reglamento impugnado no atribuye ninguna nueva competencia al Tribunal de Justicia.
- 228 Por último, las sentencias del Tribunal de Justicia recaídas en recursos contra decisiones del Consejo adoptadas con arreglo al artículo 6, apartado 10, de dicho Reglamento podrían tomarse en consideración en el marco de un procedimiento entablado con arreglo al artículo 7 TUE sin que no obstante ello implique elusión alguna del artículo 269 TFUE.
- 229 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede rechazar por infundadas las alegaciones de la República de Polonia, apoyada por Hungría, basadas en la elusión del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE, de modo que los motivos primero, segundo, quinto, sexto y undécimo deben desestimarse por infundados.

## ***B. Tercer motivo, basado en la violación del Protocolo n.º 2***

### *1. Alegaciones de las partes*

- 230 Con carácter subsidiario respecto al primer motivo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que el Reglamento impugnado se adoptó incumpléndose la obligación de consulta derivada del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 2»).
- 231 La República de Polonia señala que el principio de subsidiariedad, que se aplica en los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión, exige que la Unión intervenga únicamente si, y en la medida en que, los objetivos perseguidos no pueden alcanzarse de manera suficiente mediante la acción de los Estados miembros. Según el Protocolo n.º 2, los parlamentos nacionales garantizarán que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con el procedimiento previsto en dicho Protocolo.
- 232 La República de Polonia alega, no obstante, que la protección del presupuesto de la Unión no es competencia exclusiva de la Unión, sino que forma parte de las competencias compartidas con los Estados miembros. En efecto, a su modo de ver, por una parte, dicha protección no se menciona en el artículo 3 TFUE, apartado 1, y, por otra, el artículo 325 TFUE, apartado 1, recoge una obligación común que incumbe a la Unión y a los Estados miembros de luchar contra el fraude y contra cualquier actividad ilegal que perjudique a los intereses financieros de la Unión.
- 233 De este modo, a juicio de la República de Polonia, la Comisión estimó erróneamente, en la propuesta de Reglamento que dio lugar al Reglamento impugnado, que la protección del presupuesto de la Unión forma parte de los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión, de modo que dicha institución no cumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Protocolo n.º 2. En particular, no transmitió dicha propuesta a los parlamentos nacionales en todas las lenguas oficiales de la Unión, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 6, párrafo primero, de dicho Protocolo. Según la República de Polonia, al actuar de este modo, la Comisión infringió también el artículo 7, párrafo primero, de dicho Protocolo, a tenor del cual dicha institución tendrá en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los parlamentos nacionales.
- 234 La República de Polonia, apoyada por Hungría, considera que tales infracciones deben recibir un trato análogo a las de los derechos del Parlamento en los procedimientos legislativos. A este respecto, afirma que el Tribunal de Justicia ha indicado que la participación del Parlamento en el proceso legislativo es el reflejo del principio democrático fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa, de modo que la consulta en debida forma al Parlamento en los casos previstos por el Tratado FUE constituye un requisito sustancial de forma cuyo incumplimiento conlleva la nulidad del acto en cuestión. A su juicio, dado que el Protocolo n.º 2 tiene por objeto, según su exposición de motivos, garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos, el incumplimiento de la obligación de consulta a los parlamentos nacionales que contempla debe, por lo tanto, dar lugar, en el presente asunto, a la anulación del Reglamento impugnado.
- 235 Según la República de Polonia, esta anulación también está justificada por el hecho de que la Comisión no cumplió plenamente su obligación establecida en el artículo 4, párrafo primero, del Protocolo n.º 2, de transmitir sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los parlamentos nacionales. Es cierto que transmitió su propuesta inicial de Reglamento a dichos parlamentos, pero fue modificada de manera significativa en fases

posteriores del procedimiento legislativo sin que se les diera la oportunidad de efectuar un nuevo examen. Pues bien, según la República de Polonia, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que es necesario consultar nuevamente al Parlamento siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya se hubiera consultado al Parlamento, de modo que esta nueva consulta constituye un requisito sustancial de forma cuyo incumplimiento es causa de nulidad.

236 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.

## *2. Apreciación del Tribunal de Justicia*

237 Del artículo 5 TUE, apartado 3, resulta que las disposiciones del Protocolo n.º 2 relativas al principio de subsidiariedad solo se aplican en los «ámbitos que no sean de [la] competencia exclusiva» de la Unión.

238 Pues bien, en primer lugar, contrariamente a lo que sostiene la República de Polonia, apoyada por Hungría, el artículo 325 TFUE, apartado 1, no es pertinente para determinar si el Reglamento impugnado está comprendido en tal ámbito.

239 En efecto, de los apartados 112 a 189 de la presente sentencia se desprende que el Reglamento impugnado está correctamente fundado en otra base jurídica, el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), dado que dicho Reglamento tiene por objeto proteger el presupuesto de la Unión frente a situaciones o actuaciones imputables a las autoridades de los Estados miembros que se deriven de la vulneración de los principios del Estado de Derecho y que afecten o amenacen con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros de un modo suficientemente directo.

240 En segundo lugar, la propuesta de Reglamento que condujo a la adopción del Reglamento impugnado señala acertadamente, en la rúbrica «Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)», que las «normas financieras por las que se rige el presupuesto de la Unión en virtud del artículo 322 [TFUE] no pueden ser adoptadas al nivel de los Estados miembros».

241 A este respecto, como ha señalado el Abogado General en los puntos 40 y 45 de sus conclusiones, un reglamento como el impugnado, que contiene normas financieras que determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto de la Unión, en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), está comprendido en el ámbito del ejercicio de una competencia de la Unión relativa a su funcionamiento, que, por su naturaleza, solo puede ser ejercida por la propia Unión. Por lo tanto, no puede aplicarse el principio de subsidiariedad.

242 En consecuencia, las alegaciones de la República de Polonia basadas en que la Comisión incumplió las obligaciones de procedimiento que le incumben en virtud de las disposiciones del Protocolo n.º 2 carecen de fundamento, de modo que debe desestimarse el tercer motivo.



### **C. Cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 296 TFUE, párrafo segundo**

#### *1. Alegaciones de las partes*

- 243 La República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que la motivación del Reglamento impugnado, tal como figura en la propuesta que condujo a su adopción, no se ajusta a las exigencias establecidas en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, que requiere que todos los actos de la Unión contengan una exposición de las razones que han conducido a su adopción.
- 244 Según la República de Polonia, en efecto, las razones por las que resultó necesario adoptar el Reglamento impugnado no se desprenden de los motivos expuestos en dicha propuesta.
- 245 Además, en su opinión, si bien la exposición de motivos de dicha propuesta se refería al artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), como base jurídica del Reglamento impugnado, esta elección no se «explicó ni justificó», como exige el punto 25, párrafo primero, del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la Mejora de la Legislación (DO 2016, L 123, p. 1). Por lo tanto, a su modo de ver, no es posible verificar si ese Reglamento se adoptó en virtud de una competencia exclusiva de la Unión o de sus competencias compartidas con los Estados miembros, lo que constituye un vicio sustancial de forma que justifica la anulación de dicho Reglamento.
- 246 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.

#### *2. Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 247 La República de Polonia confirmó en la vista que el cuarto motivo se refiere a la motivación de la propuesta que dio lugar a la adopción del Reglamento impugnado y no a la motivación del propio Reglamento reflejada en sus considerandos.
- 248 Pues bien, dado que el presente recurso no tiene por objeto la anulación de dicha propuesta, sino del Reglamento impugnado, las alegaciones formuladas en apoyo de este motivo carecen de pertinencia, como destacaron acertadamente el Parlamento y el Consejo y como ha señalado el Abogado General en el punto 58 de sus conclusiones.
- 249 En efecto, la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la motivación de los actos de la Unión, exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto controvertido, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control (sentencia de 11 de diciembre de 2018, Weiss y otros, C-493/17, EU:C:2018:1000, apartado 31 y jurisprudencia citada), se refiere a la motivación del acto cuya legalidad se examina.
- 250 Por otro lado, si bien, para apreciar si se ha cumplido la obligación de motivación, es preciso tener en cuenta no solo el tenor del acto, sino también su contexto y el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia de 11 de diciembre de 2018, Weiss y otros, C-493/17,

EU:C:2018:1000, apartado 33 y jurisprudencia citada), ese contexto, en el que se inscribe, en particular, la propuesta del acto en cuestión, no puede justificar, por sí solo y sin tomar en consideración la motivación que figura en dicho acto, la anulación de este.

- 251 En cualquier caso, aun suponiendo que las imputaciones de la República de Polonia resumidas en los apartados en los apartados 244 y 245 de la presente sentencia se refieran a la motivación del Reglamento impugnado, deberían desestimarse en virtud de las consideraciones expuestas, en particular, en los apartados 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 y 165 de la presente sentencia.
- 252 En consecuencia, debe desestimarse el cuarto motivo por inoperante.

***D. Séptimo motivo, basado en la infracción de los artículos 4 TUE, apartados 1 y 2, segunda frase, y 5 TUE, apartado 2***

*1. Alegaciones de las partes*

- 253 La República de Polonia, apoyada por Hungría, considera que ninguna disposición de los Tratados confería al legislador de la Unión competencia para adoptar el Reglamento impugnado, de modo que este vulneró, al adoptarlo, el principio de atribución consagrado en los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartado 2; al actuar de este modo, también incumplió la obligación prescrita en el artículo 4 TUE, apartado 2, segunda frase, de respetar las funciones esenciales de los Estados miembros.
- 254 En su opinión, los criterios para apreciar si los Estados miembros han vulnerado los principios del Estado de Derecho contemplados en los artículos 3 y 4, apartado 2, del Reglamento impugnado se refieren a ámbitos que son de competencia exclusiva de los Estados miembros y que resultan fundamentales para el ejercicio de sus funciones esenciales, especialmente las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En efecto, la República de Polonia alega que esta materia comprende no solo el funcionamiento de órganos estatales como los órganos jurisdiccionales nacionales, las autoridades encargadas de la adjudicación de contratos públicos y del control financiero y los servicios de investigación y de la fiscalía, sino también su organización, incluida la provisión de los recursos financieros y humanos necesarios para el buen funcionamiento de estas autoridades y las normas de procedimiento que les son aplicables.
- 255 La República de Polonia alega que, contrariamente a lo que sugiere el considerando 7 del Reglamento impugnado, ninguna competencia del legislador de la Unión a este respecto puede deducirse de la importancia de los principios del Estado de Derecho para el ordenamiento jurídico de la Unión, en particular del principio de buena gestión financiera comprendido en él, establecido en el artículo 317 TFUE.
- 256 En opinión de la República de Polonia, de este modo, el legislador de la Unión adoptó el Reglamento impugnado siguiendo la lógica del «efecto derrame» (*spillover effect*), esto es, un proceso al término del cual una acción que persigue un objetivo preciso conduce a una situación en la que el objetivo inicial solo puede alcanzarse mediante nuevas acciones. Según la República de Polonia, en el presente asunto, dicho efecto supone deducir del objetivo legítimo de proteger el presupuesto de la Unión la necesidad de reconocerle la competencia en materia de evaluación

tanto de los procedimientos como de las necesidades financieras y de personal de los servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal de los Estados miembros, aunque no exista en los Tratados un fundamento para tal competencia.

- 257 Pues bien, a juicio de la República de Polonia, la competencia de los Estados miembros para organizar sus servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal está indisociablemente vinculada a las funciones esenciales del Estado, como el mantenimiento del orden público, que la Unión debe respetar, y a la seguridad nacional, que, según el artículo 4 TUE, apartado 2, es responsabilidad exclusiva de cada uno de los Estados miembros.
- 258 La República de Polonia alega que el Servicio Jurídico del Consejo adoptó una posición similar al afirmar en su dictamen jurídico n.º 13593/18, para empezar, que el artículo 2 TUE no confiere ninguna competencia material a la Unión, sino que enumera los valores que las instituciones de la Unión y sus Estados miembros deben respetar cuando actúan dentro de los límites de las atribuciones que los Tratados confieren a la Unión; a continuación, que la vulneración de los valores de la Unión, incluido del valor de Estado de Derecho, solo puede invocarse contra un Estado miembro cuando este actúa en un ámbito en el que la Unión es competente y, por último, que el respeto del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros no puede, según los Tratados, ser objeto de una acción o de un control por parte de las instituciones de la Unión independientemente de la existencia de una competencia material específica en la que se inscriba dicha acción, con la única salvedad del procedimiento descrito en el artículo 7 TUE.
- 259 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.

## 2. *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 260 Mediante el séptimo motivo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que, al adoptar el Reglamento impugnado y establecer así, sobre la base del principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 TFUE, un control del cumplimiento por parte de los Estados miembros de los principios del Estado de Derecho en ámbitos de la acción soberana de dichos Estados miembros, que son de exclusiva competencia de estos y fundamentales para permitirles asumir sus funciones esenciales, el legislador de la Unión privó de efecto útil tanto al principio de atribución consagrado en los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartado 2, como a la obligación prescrita en el artículo 4 TUE, apartado 2, segunda frase, de respetar las funciones esenciales de los Estados miembros.
- 261 A este respecto, en primer lugar, como se ha hecho constar en los apartados 112 a 189 de la presente sentencia, el legislador de la Unión pudo válidamente basar el Reglamento impugnado en el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), lo que impide que pueda prosperar la alegación de la República de Polonia según la cual, al adoptar dicho Reglamento, el legislador de la Unión dedujo erróneamente su competencia del principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 TFUE.

- 262 En segundo lugar, como se ha precisado en los apartados 124 a 138, 152 a 157 y 208 a 219 de la presente sentencia, se desprende de la finalidad y del contenido del Reglamento impugnado que, contrariamente a lo que sostiene la República de Polonia, no autoriza al Consejo a adoptar sanciones, sino únicamente medidas para la protección del presupuesto de la Unión y de sus intereses financieros.
- 263 En tercer lugar, como se ha señalado en los apartados 142 a 145, 168, 169 y 179 de la presente sentencia, la obligación de respetar los principios mencionados en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado constituye una obligación de resultado para los Estados miembros que deriva directamente de los compromisos contraídos entre sí y frente a la Unión y que dicho Reglamento se limita a aplicar por lo que respecta a la actuación de las autoridades nacionales relativa a gastos consignados en el presupuesto de la Unión.
- 264 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 145 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.
- 265 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.
- 266 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.
- 267 En cuarto lugar, la alegación de la República de Polonia, apoyada por Hungría, según la cual la apreciación de la vulneración por parte de los Estados miembros de los principios del Estado de Derecho está comprendida en la competencia exclusiva de los Estados miembros ya se ha desestimado en los apartados 162, 163, 220 y 221 de la presente sentencia debido a que dicho Reglamento solo permite apreciar situaciones y actuaciones de las autoridades que estén relacionadas con la ejecución del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros.
- 268 Es cierto que no se excluye que tales situaciones o actuaciones sean imputables a una autoridad que el Estado miembro de que se trate considere que participa en el ejercicio de su acción soberana en ámbitos fundamentales para el ejercicio de sus funciones esenciales. No obstante, no es menos cierto que, cuando tal situación o actuación afecte o amenace con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros, no puede reprocharse a la Unión que, en defensa de su identidad, que incluye los valores contemplados en el artículo 2 TUE, emplee los medios necesarios para proteger esa buena gestión financiera o esos intereses financieros adoptando medidas adecuadas que, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento impugnado, se refieran exclusivamente a la ejecución del presupuesto de la Unión.

- 269 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, aunque los Estados miembros tienen libertad para ejercer sus competencias en todas las materias que les están reservadas, no es menos cierto que están obligados a ejercerlas respetando el Derecho de la Unión, dado que no pueden exonerarse de las obligaciones que este les impone [véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 69 y jurisprudencia citada; de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (Impuesto de matriculación), C-552/15, EU:C:2017:698, apartados 71 y 86; de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, EU:C:2021:596, apartado 56 y jurisprudencia citada].
- 270 Además, al exigir a los Estados miembros que cumplan las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, la Unión no pretende en modo alguno ejercer por sí misma dichas competencias ni, por tanto, arrogárselas [véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, EU:C:2019:531, apartado 52].
- 271 Habida cuenta de estas consideraciones, procede declarar que carecen de fundamento alguno las alegaciones de la República de Polonia basadas en la vulneración del principio de atribución y en el incumplimiento de la obligación de respetar las funciones esenciales de los Estados miembros.
- 272 En consecuencia, procede desestimar por infundado el séptimo motivo.

***E. Octavo motivo, basado en la vulneración del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados y en la inobservancia de su identidad nacional, contemplados en el artículo 4 TUE, apartado 2, primera frase***

*1. Alegaciones de las partes*

- 273 La República de Polonia, apoyada por Hungría, considera que la aplicación del Reglamento impugnado generará infracciones del artículo 4 TUE, apartado 2, primera frase, según el cual la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos.
- 274 Arguye, en primer lugar, que, a tenor del considerando 16 del Reglamento impugnado, la detección de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho precisa una evaluación cualitativa exhaustiva por parte de la Comisión, basándose en la información pertinente procedente de fuentes disponibles e instituciones reconocidas, entre las que figuran las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Venecia. Pues bien, esta última indicó, en su informe sobre los nombramientos judiciales, adoptado en su 70.<sup>a</sup> sesión plenaria, que procedía distinguir los Estados que pertenecen al grupo de las «antiguas democracias» de aquellos que son «nuevas democracias», distinción que puede generar un grave riesgo de que la Comisión trate de manera diferenciada a los Estados miembros en virtud de dicho Reglamento.
- 275 La República de Polonia, apoyada por Hungría, destaca asimismo que el Tribunal de Cuentas, en su dictamen n.º 1/2018 sobre la propuesta de Reglamento que dio lugar al Reglamento impugnado, criticó que dicha propuesta no estableciera criterios precisos en relación con, en particular, las

condiciones de incoación del procedimiento y la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse, lo que impide garantizar la aplicación coherente de las disposiciones pertinentes de dicho Reglamento y, por lo tanto, asegurar la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.

- 276 En segundo lugar, la República de Polonia, apoyada por Hungría, aduce que el establecimiento, en el Reglamento impugnado, de un mecanismo sancionador obligó al legislador de la Unión a optar por un procedimiento de adopción de medidas para la protección del presupuesto de la Unión que vulnera directamente el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados; en efecto, del artículo 6, apartados 10 y 11, de dicho Reglamento se desprende que las decisiones relativas a estas medidas serán adoptadas por el Consejo por la mayoría cualificada definida en el artículo 16 TUE, apartado 4, que implica la participación del Estado miembro en cuestión.
- 277 Pues bien, a su juicio, la adopción de tales medidas punitivas por mayoría cualificada, con la participación del Estado miembro en cuestión, da lugar a una discriminación directa de los Estados miembros pequeños y medianos, dado que esta mayoría requiere el voto de al menos quince Estados miembros que representen como mínimo el 65 % de la población de la Unión. De este modo, los Estados miembros grandes, que representan un mayor porcentaje de la población de la Unión, se verán favorecidos en las votaciones relativas a la adopción de las medidas para la protección del presupuesto de la Unión y, en particular, de las medidas que los afecten directamente, en comparación con los Estados miembros pequeños y medianos, que representan un porcentaje de población menor. La República de Polonia sostiene que, si bien tal correlación no puede cuestionarse por lo que respecta a la adopción de actos normativos que producen efectos en todos los Estados miembros, la situación es diferente cuando se trata de medidas sancionadoras destinadas a producir efectos frente a un solo Estado miembro, como las que pueden adoptarse con arreglo al Reglamento impugnado.
- 278 Por otra parte, según la República de Polonia, las disposiciones de los Tratados que autorizan a las instituciones de la Unión a imponer sanciones a los Estados miembros excluyen sistemáticamente de la votación a los Estados miembros a los que se refiere la propuesta de acto referente a la imposición de las sanciones. En particular, a su juicio, este es el caso del artículo 126 TFUE, relativo al déficit público excesivo, así como del artículo 7 TUE y del artículo 354 TFUE, por lo que respecta al procedimiento establecido en dicho artículo 7.
- 279 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.

## *2. Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 280 Mediante el octavo motivo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que la aplicación del Reglamento impugnado generará vulneraciones del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados y de su identidad nacional, que la Unión está obligada a respetar en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2, primera frase. Según la República de Polonia, estas vulneraciones derivarán, primero, de la toma en consideración por parte de la Comisión de dictámenes y estudios de la Comisión de Venecia; segundo, de la imprecisión de los criterios relativos, en particular, a las condiciones de incoación del procedimiento previsto en el Reglamento impugnado y a la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse y, tercero, de la regla de votación establecida en el artículo 6, apartado 11, de dicho Reglamento para las decisiones que el Consejo adopte con arreglo al artículo 6, apartado 10, del mismo.

- 281 A este respecto, en primer lugar, por lo que atañe a la toma en consideración por parte de la Comisión de información pertinente procedente de la Comisión de Venecia, procede recordar que el valor del Estado de Derecho, que constituye el núcleo del mecanismo de condicionalidad horizontal establecido en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado, tiene por objeto el respeto de los principios mencionados en el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento.
- 282 Como se ha recordado por última vez en el apartado 263 de la presente sentencia, esta obligación de respetar dichos principios constituye una obligación de resultado para los Estados miembros que deriva directamente de su pertenencia a la Unión, en virtud del artículo 2 TUE, que ningún Estado miembro puede ignorar y que el Reglamento impugnado se limita a aplicar por lo que respecta a la acción de las autoridades nacionales relativa a gastos consignados en el presupuesto de la Unión.
- 283 Pues bien, de lo expuesto en los apartados 265 y 266 de la presente sentencia se desprende que, aunque 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 dicho Estado miembro para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho, esta exigencia no es en modo alguno incompatible con la aplicación de criterios de apreciación uniformes.
- 284 En particular, dado que la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, corresponde a las instituciones de la Unión tener en cuenta las características de los sistemas constitucionales y jurídicos de esos Estados miembros al verificar si cumplen las obligaciones de resultado que derivan directamente de su pertenencia a la Unión en virtud del artículo 2 TUE.
- 285 A este respecto, la Comisión debe velar por la pertinencia de la información que utilice y la fiabilidad de sus fuentes, bajo el control del juez de la Unión. En particular, el artículo 6, apartado 3, del Reglamento impugnado no confiere un 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 de dicho Reglamento, de modo que esta disposición no exime a la Comisión de su obligación de llevar a cabo una apreciación diligente de los hechos.
- 286 Además, como se ha recordado en el apartado 202 de la presente sentencia, 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, quedando el cumplimiento de todas estas obligaciones sometido al control judicial pleno del Tribunal de Justicia.
- 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 todos y cada uno de los elementos considerados y, en cualquier caso, la validez de las apreciaciones de la Comisión puede someterse al control del juez de la Unión mediante un recurso contra una decisión del Consejo adoptada en virtud del Reglamento impugnado.

- 288 En segundo lugar, por lo que respecta a la supuesta imprecisión de los criterios aplicables a las condiciones de incoación del procedimiento y a la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse, de la lectura conjunta del artículo 4 y del artículo 6, apartado 1, del Reglamento impugnado se desprende que, como se indica en el apartado 125 de la presente sentencia, la Comisión solo podrá iniciar este procedimiento cuando constate que existen motivos razonables para considerar que en un Estado miembro se ha vulnerado al menos uno de los principios del Estado de Derecho mencionados en la letra a) del artículo 2 de dicho Reglamento, que dicha vulneración se refiere al menos a una de las situaciones imputables a una autoridad de un Estado miembro o al menos a una de las actuaciones de dichas autoridades a que se refiere el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento, en la medida en que esas situaciones o actuaciones sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de sus intereses financieros, y que dicha vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente esa buena gestión o esos intereses financieros, de un modo suficientemente directo, mediante un vínculo real entre dicha vulneración y tal afectación o amenaza de afectación grave.
- 289 Por lo que respecta a estos principios, de las apreciaciones expuestas en el apartado 169 de la presente sentencia se desprende que la República de Polonia no puede alegar que carece de un conocimiento concreto y preciso de las obligaciones de resultado a las que está sujeta por su adhesión a la Unión en lo que atañe al respeto del valor del Estado de Derecho.
- 290 A este respecto, si bien 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, que también se mencionan, 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).
- 291 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.
- 292 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.



- 293 Por último, las apreciaciones de la Comisión y del Consejo están sujetas a los requisitos de procedimiento que se han recordado en el apartado 286 de la presente sentencia.
- 294 En cuanto a las situaciones y actuaciones de las autoridades a que se refiere el artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado y a su pertinencia para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para sus intereses financieros, en los apartados 171 a 177 de la presente sentencia se ha declarado que son lo suficientemente precisas como para que la República de Polonia pueda identificar de manera suficientemente concreta y previsible las situaciones y actuaciones contempladas en esa disposición.
- 295 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 particular, en los artículos 310 TFUE, apartado 5, y 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.
- 296 Sobre este particular, 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.
- 297 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.
- 298 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.
- 299 Además, 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 286 de la presente sentencia.

- 300 Por lo que respecta a la relación suficientemente directa entre la vulneración constatada de un principio del Estado de Derecho y la protección del presupuesto o de los intereses financieros de la Unión, basta con remitirse a lo expuesto en los apartados 178 a 180 de la presente sentencia.
- 301 Por último, la elección y el alcance de las medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento impugnado son limitados, en la medida en que, como se ha señalado en el apartado 153 de la presente sentencia, el artículo 5, apartado 1, del Reglamento impugnado enumera de modo exhaustivo las diferentes medidas de protección que cabe adoptar.
- 302 Con arreglo al artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, tales medidas deberán ser proporcionadas y 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 deberá tener debidamente en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho y se centrarán, en la medida de lo posible, en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración. De ello resulta que las medidas adoptadas 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 sus intereses financieros.
- 303 Habida cuenta de las consideraciones anteriores y de los requisitos de procedimiento recordados en último lugar en el apartado 286 de la presente sentencia, procede declarar que las alegaciones de la República de Polonia, apoyada por Hungría, basadas en la imprecisión de los criterios relativos, en particular, a las condiciones de incoación del procedimiento y a la elección y alcance de las medidas que deben adoptarse carecen de todo fundamento.
- 304 En tercer lugar, por lo que concierne a la alegación basada en la supuesta incompatibilidad con el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados de la regla de votación establecida en el artículo 6, apartado 11, del Reglamento impugnado para la adopción de las decisiones del Consejo con arreglo al artículo 6, apartado 10, del mismo, es preciso señalar, por un lado, que esta alegación se sustenta, en parte, en la tesis de que las medidas que pueden adoptarse en virtud del citado artículo 6, apartado 10, tienen carácter sancionador, para cuya adopción los Tratados excluyen de la votación relativa a su adopción al Estado miembro en cuestión.
- 305 Ahora bien, como se ha precisado en los apartados 112 a 229 de la presente sentencia, las medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento impugnado no tienen por objeto sancionar a un Estado miembro por la vulneración de los principios del Estado de Derecho, sino exclusivamente proteger la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o sus intereses financieros.
- 306 Por lo demás, solo puede excluirse a un Estado miembro del procedimiento de votación por mayoría cualificada en los supuestos en los que los Tratados lo prevean expresamente y en los que, por lo tanto, la mayoría cualificada se determine de conformidad con el artículo 238 TFUE, apartado 3.
- 307 Por otro lado, si bien es cierto que el legislador de la Unión tiene la facultad de determinar que las disposiciones de aplicación de los reglamentos de base se adopten mediante un procedimiento diferente del seguido para la adopción del reglamento de base (véase, en este sentido, la sentencia

de 18 de junio de 1996, Parlamento/Consejo, C-303/94, EU:C:1996:238, apartado 23 y jurisprudencia citada), no es menos cierto que, como ha señalado el Abogado General en el punto 96 de sus conclusiones, la regla de votación establecida en el artículo 6, apartado 11, del Reglamento impugnado, a saber, mayoría cualificada con participación de todos los Estados miembros, es la que el artículo 16 TUE, apartado 3, prevé que se aplique por defecto en las deliberaciones del Consejo, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

- 308 Ha de añadirse que esta regla de votación no solo está prevista por los propios Tratados, sino que además no vulnera el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.
- 309 En particular, el hecho de que los intereses de los Estados miembros puedan divergir y de que, dependiendo de que todos los Estados miembros o solo algunos de ellos participen en la votación en el Consejo, resulte más o menos fácil reunir una minoría de bloqueo en dicha votación, en el sentido del artículo 16 TUE, apartado 4, no es en modo alguno una particularidad del procedimiento establecido por el Reglamento impugnado y resulta plenamente compatible con las elecciones realizadas por los autores de los Tratados. En efecto, de conformidad con el valor de la democracia, que figura en el artículo 2 TUE, esta disposición pretende garantizar que las decisiones del Consejo se basen en una representatividad suficiente tanto de los Estados miembros como de la población de la Unión.
- 310 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar el octavo motivo por infundado.

## ***F. Noveno motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad***

### *1. Alegaciones de las partes*

- 311 La República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que las disposiciones del Reglamento impugnado no respetan las exigencias de claridad y precisión que se derivan del principio de seguridad jurídica, puesto que dicho Reglamento no especifica con claridad las exigencias a las que los Estados miembros deben conformarse para poder conservar la financiación con cargo al presupuesto de la Unión que se les ha concedido y que dicho Reglamento confiere a la Comisión y al Consejo una facultad de apreciación demasiado amplia.
- 312 A este respecto, en primer lugar, en opinión de la República de Polonia, plantea dificultades el concepto de «Estado de Derecho», tal como se define en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado. A su entender, este concepto no puede, por principio, ser objeto de una definición universal, ya que comporta un número no exhaustivo de principios cuyo sentido puede diferir de un Estado a otro, según sus características constitucionales o sus tradiciones jurídicas propias. Además, a su modo de ver, esta definición amplía indebidamente el alcance del citado concepto como valor de la Unión —que es solo uno de los valores contemplados en el artículo 2 TUE— a los demás valores que figuran en esta disposición.
- 313 En segundo lugar, a juicio de la República de Polonia, los criterios de apreciación del respeto de los principios del Estado de Derecho, establecidos en los artículos 3 y 4 del Reglamento impugnado, no satisfacen las exigencias de claridad y precisión puesto que la aplicación de estos principios requiere que previamente sean concretados. Pues bien, en su opinión, a falta de una definición universal de dichos principios y habida cuenta de las competencias muy limitadas de la Unión para concretarlos, carecen de contenido material específico en el Derecho de la Unión. La República de

Polonia sostiene que, si bien es cierto que el Tribunal de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han aclarado algunos aspectos del valor del Estado de Derecho, no han precisado aún el contenido de los demás valores contemplados en el artículo 2 TUE ni su relación con el principio de respeto de la identidad nacional de los Estados miembros que figura en el artículo 4 TUE, apartado 2.

- 314 La República de Polonia afirma que, ciertamente, en su sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 32), el Tribunal de Justicia hizo referencia al valor de Estado de Derecho recogido en el artículo 2 TUE, pero precisó que a dicho valor se refería con mayor concreción el artículo 19 TUE. Por lo tanto, a su juicio, para que los valores contemplados en el artículo 2 TUE sean aplicables, deben concretarse en otras disposiciones de los Tratados. La República de Polonia sostiene que, sin embargo, dado que los valores distintos del Estado de Derecho, indebidamente incorporados en este último concepto por el Reglamento impugnado, no están claramente definidos, el Tribunal de Justicia tendrá que precisar, en particular, los conceptos de «pluralismo», de «no discriminación», de «tolerancia», de «justicia» y de «solidaridad». En su opinión, la interpretación vinculante de estos conceptos por el Tribunal de Justicia, con ocasión del control judicial de las decisiones adoptadas en virtud del Reglamento impugnado, excede de las competencias atribuidas a la Unión.
- 315 La República de Polonia aduce que la imprecisión de los artículos 3 y 4, apartado 2, del Reglamento impugnado, que emplean, en particular, expresiones como «el buen funcionamiento» de las «autoridades» o de los «servicios» y «el buen funcionamiento de unos sistemas de gestión financiera y rendición de cuentas eficaces y transparentes», así como el carácter no exhaustivo de las enumeraciones que figuran en dichas disposiciones, permitirán, por lo tanto, a la Comisión y al Consejo precisarlas al aplicar dicho Reglamento, lo que tendrá como efecto, en esencia, posibilitar la aplicación retroactiva de las normas así precisadas.
- 316 En tercer lugar, la República de Polonia alega que, entre las fuentes de información que la Comisión tiene que utilizar en virtud del artículo 6, apartado 3, del Reglamento impugnado al constatar una vulneración de los principios del Estado de Derecho, figuran las «conclusiones y recomendaciones» de las instituciones de la Unión, de otras organizaciones internacionales pertinentes y de otras instituciones reconocidas, fuentes estas que, en virtud del Derecho de la Unión, no vinculan a los Estados miembros. En consecuencia, a su juicio, el Reglamento impugnado no puede conferirles carácter vinculante. La República de Polonia añade que ni siquiera la lista indicativa que figura en el considerando 16 del citado Reglamento precisa suficientemente las «decisiones, conclusiones y recomendaciones» a las que se refiere.
- 317 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.

## *2. Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 318 Mediante el noveno motivo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que el Reglamento impugnado vulnera el principio de seguridad jurídica y concede a la Comisión y al Consejo un margen de apreciación demasiado amplio debido a la imprecisión, en primer lugar, del concepto de «Estado de Derecho» tal como se define en el artículo 2, letra a), de dicho

Reglamento; en segundo lugar, de los criterios recogidos en los artículos 3 y 4, apartado 2, de dicho Reglamento y, por último, de las fuentes de información en las que la Comisión tiene que basar sus apreciaciones de acuerdo con el artículo 6, apartado 3, del mismo Reglamento.

- 319 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).
- 320 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).
- 321 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).
- 322 Procede apreciar a la luz de estas consideraciones, en primer lugar, la alegación basada en que el concepto de «Estado de Derecho» recogido en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado se define de manera imprecisa y demasiado amplia.
- 323 A este respecto, en primer término, esta disposición no pretende proporcionar una definición exhaustiva de este concepto, sino que se limita a especificar, únicamente a los 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 no es otro que garantizar la protección del presupuesto de la Unión.
- 324 En segundo término, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, apoyada por Hungría, los principios mencionados 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 República de Polonia reconoce que forma parte de este concepto. Lo mismo sucede con las referencias a los principios de no discriminación y de igualdad. En efecto, si bien el artículo 2 TUE menciona separadamente el Estado de Derecho como valor común a los Estados miembros y los principios de igualdad y 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.

- 325 Esta apreciación queda corroborada por el hecho de que, en su estudio n.º 711/2013, de 18 de marzo de 2016, por el que se establecen los «criterios de verificación del Estado de Derecho», 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.
- 326 En tercer término, habida cuenta de lo expuesto en los apartados 289 a 293 de la presente sentencia, debe desestimarse por totalmente infundada la alegación de la República de Polonia, apoyada por Hungría, según la cual los principios del Estado de Derecho mencionados en el artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado carecen de contenido material concreto en el Derecho de la Unión.
- 327 En cuarto término, por lo que respecta a la relación de esos principios del Estado de Derecho con el del respeto de la identidad nacional de los Estados miembros que figura en el artículo 4 TUE, apartado 2, basta con remitirse a lo expuesto en los apartados 282 a 286 de la presente sentencia.
- 328 En quinto término, por lo que se refiere a la alegación de que, para ser aplicables, los valores contemplados en el artículo 2 TUE deben estar concretados en otras disposiciones de los Tratados, por una parte, se ha señalado en los apartados 192 a 199 de la presente sentencia que los Tratados contienen numerosas disposiciones, que a menudo se concretan en diversos actos de Derecho derivado, las cuales confieren a las instituciones de la Unión competencia para examinar, constatar y, si procede, sancionar la vulneración de los valores contemplados en el artículo 2 TUE cometida en un Estado miembro. Por otra parte, en los apartados 112 a 189 de la presente sentencia se ha declarado que el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), constituye una base jurídica que permite al legislador de la Unión adoptar disposiciones relativas a la constatación de vulneraciones del valor del Estado de Derecho y a las consecuencias jurídicas de dichas vulneraciones con el fin de proteger el presupuesto de la Unión y sus intereses financieros cuando tales vulneraciones afecten o amenacen con afectar gravemente a dicho presupuesto y a tales intereses.
- 329 En sexto término, suponiendo que el Tribunal de Justicia tuviera que interpretar, en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra una decisión adoptada en virtud del Reglamento impugnado, los conceptos de «pluralismo», de «no discriminación», de «tolerancia», de «justicia» o de «solidaridad», que figuran en el artículo 2 TUE, meramente estaría ejerciendo, contrariamente a lo que sostiene la República de Polonia, apoyada por Hungría, las competencias que le atribuyen los Tratados, en particular el artículo 263 TFUE.
- 330 En segundo lugar, en cuanto a la supuesta imprecisión de los criterios empleados en los artículos 3 y 4, apartado 2, de dicho Reglamento, del apartado 155 de la presente sentencia resulta, en primer término, que dicho artículo 3 no establece obligaciones para los Estados miembros, sino que se limita a citar casos que podrán considerarse indicios de vulneración de los principios del Estado de derecho y pretende así facilitar la aplicación de dicho Reglamento explicitando las exigencias inherentes a estos principios.

- 331 En segundo término, por lo que respecta a los conceptos supuestamente imprecisos que figuran en el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento, procede recordar, de entrada, que el concepto de «autoridad» se ha examinado en los apartados 175 y 176 de la presente sentencia y que el de «servicios» abarca únicamente los «servicios de investigación y de la fiscalía».
- 332 A continuación, 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.
- 333 Por último, la expresión «sistemas de gestión financiera y rendición de cuentas eficaces y transparentes» empleada en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento impugnado remite al concepto de «gestión financiera», que forma parte del de «buena gestión financiera», que figura en los propios Tratados, en particular en los artículos 310 TFUE, apartado 5, y 317 TFUE, párrafo primero, y que 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. La expresión «rendición de cuentas» refleja, por su parte, en particular, las obligaciones de control financiero, supervisión y auditoría a las que se refiere el citado artículo 4, apartado 2, letra b), mientras que la expresión «sistemas [...] eficaces y transparentes» implica el establecimiento de un conjunto ordenado de normas que garanticen de manera eficaz y transparente dicha gestión financiera y rendición de cuentas.
- 334 En tercer término, la alegación basada en que la enumeración de las situaciones o actuaciones que figuran en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento impugnado no es exhaustiva se ha desestimado en los apartados 171 a 177 de la presente sentencia y, por lo que respecta a los casos que se podrán considerar indicios de vulneración, citados en el artículo 3 de dicho Reglamento, en el apartado 171 de la presente sentencia se ha declarado que no es en modo alguno necesaria una definición particular del concepto de «vulneración» a los efectos de un mecanismo de condicionalidad horizontal como el establecido por el citado Reglamento.
- 335 En cuarto término, por lo que respecta al margen de apreciación que estas disposiciones conceden a la Comisión y al Consejo, de las consideraciones anteriores se desprende que las expresiones criticadas por la República de Polonia, apoyada por Hungría, cumplen, como tales, las exigencias del principio de seguridad jurídica recordadas en los apartados 319 a 321 de la presente sentencia. Además, para justificar la adopción de medidas adecuadas en virtud del Reglamento impugnado, estas instituciones deben acreditar de manera concreta todos los requisitos expuestos en último lugar en los apartados 286 y 288 de la presente sentencia.
- 336 En tercer 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, algunas de las cuales no son vinculantes para los Estados miembros y a las que dicho Reglamento no puede conferir carácter vinculante, 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.

- 337 A este respecto, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, corresponde a la Comisión acreditar que se cumplen las condiciones de su artículo 4.
- 338 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.
- 339 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.
- 340 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.
- 341 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.
- 342 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.
- 343 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.
- 344 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. Por lo demás, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, apoyada por Hungría, no se confiere carácter vinculante alguno a las recomendaciones que la Comisión puede tener en cuenta de conformidad con el artículo 6, apartados 3 y 8, de dicho Reglamento.

345 En atención a las consideraciones anteriores, procede desestimar por infundado el noveno motivo.

### ***G. Décimo motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad***

#### *1. Alegaciones de las partes*

- 346 La República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que el legislador de la Unión violó el principio de proporcionalidad al establecer el mecanismo de condicionalidad del Reglamento impugnado dado que existen otras disposiciones del Derecho de la Unión destinadas a proteger el presupuesto de la Unión. Señala que, según el artículo 6, apartado 1, de dicho Reglamento, la Comisión aplicará este mecanismo a menos que considere que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión permiten proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz. Añade que el considerando 17 de dicho Reglamento precisa que la legislación financiera de la Unión ya ofrece diversas posibilidades para proteger el presupuesto de la Unión. Pues bien, a su modo de ver, el legislador de la Unión no explica las razones por las que estas posibilidades son ineficaces ni la manera en que dicho Reglamento subsana las supuestas carencias.
- 347 La República de Polonia alega que, en particular, no está claro por qué la protección del presupuesto de la Unión se ha supeditado a la constatación de la vulneración de los principios del Estado de Derecho y no se ha vinculado directamente al respeto del principio de buena gestión financiera, que ya se definía en el artículo 2, punto 59, del Reglamento Financiero, se precisaba en el capítulo 7 de este Reglamento y se erigía en obligación para los Estados miembros en su artículo 56, apartado 2. Así, el legislador de la Unión habría podido especificar en el Reglamento Financiero las obligaciones de los Estados miembros relativas al respeto del principio de buena gestión financiera de los fondos de la Unión.
- 348 En opinión de la República de Polonia, la razón subyacente al criterio seguido por el Reglamento impugnado, por tanto, no es otra que la voluntad del Parlamento, del Consejo y de la Comisión de eludir las restricciones que figuran en los Tratados en lo referente a su competencia para examinar el respeto de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros. A su modo de ver, mediante la adopción de dicho Reglamento, el legislador de la Unión confirió al Consejo y a la Comisión un derecho ilimitado para apreciar, desde el punto de vista político, el respeto de los principios del Estado de Derecho y para vincular cualquier vulneración constatada de dichos principios, con carácter general, al principio de buena gestión financiera de los fondos de la Unión.
- 349 La República de Polonia sostiene que, en consecuencia, el legislador de la Unión vulneró el principio de proporcionalidad al no demostrar el valor añadido del mecanismo establecido por el Reglamento impugnado y de su relación con las demás disposiciones destinadas a proteger el presupuesto de la Unión.
- 350 La República de Polonia arguye, por otra parte, que la constatación de la vulneración de los principios del Estado de Derecho en atención a consideraciones políticas y sin que haya disposiciones específicas impide cumplir la exigencia de proporcionalidad de las medidas

adoptadas en virtud del Reglamento impugnado que se contempla en su artículo 5, apartado 3. Lo mismo sucede, en su opinión, con el examen de la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de dicha vulneración. El principio de proporcionalidad resulta así imposible de respetar, lo que reviste aún mayor gravedad cuando las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho a las que debe atenderse según los artículos 3 y 4, apartado 2, del dicho Reglamento son de naturaleza sistemática. Según la República de Polonia resulta difícil aceptar en la práctica que el «buen funcionamiento de las autoridades» solo resulta pertinente con respecto a los gastos con cargo a un fondo o a un programa específico. Pues bien, a su modo de ver, el carácter sistemático de las vulneraciones constatadas y la falta de criterios que informen la elección y el alcance de las medidas que han de adoptarse permiten a la Comisión y al Consejo justificar fácilmente la adopción de medidas amplias con graves consecuencias financieras.

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.

## 2. *Apreciación del Tribunal de Justicia*

352 Mediante el décimo motivo, la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que el Reglamento impugnado viola el principio de proporcionalidad debido, para empezar, a que el legislador de la Unión no demostró, habida cuenta de los medios de protección del presupuesto de la Unión preexistentes, la necesidad de adoptarlo; a continuación, a que su adopción pone de manifiesto la voluntad del legislador de eludir los límites a la competencia de las instituciones de la Unión que imponen los Tratados en cuanto al examen del respeto de los principios del Estado de Derecho por los Estados miembros y, por último, a la imprecisión de los criterios establecidos, en particular, en los artículos 3, 4, apartado 2, y 5, apartado 3, de dicho Reglamento.

353 Con carácter preliminar, 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).

354 En primer lugar, por lo que respecta a la oportunidad de adoptar el Reglamento impugnado, el Tribunal de Justicia ha reconocido al legislador de la Unión una amplia facultad de apreciación que se aplica no solo a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que hayan de adoptarse en las materias en las que su acción exige tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones y evaluaciones complejas, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base, de modo que no se trata de determinar si la medida adoptada en una materia de este tipo era la única o la mejor posible, pues solo el carácter manifiestamente inadecuado de la medida en relación con el objetivo que pretenden conseguir las instituciones competentes puede afectar a la legalidad de tal medida (sentencias de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartados 77 y 78, y de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo, C-626/18, EU:C:2020:1000, apartados 95 y 97).

- 355 En el presente asunto, como ha señalado la propia República de Polonia en sus alegaciones sobre los motivos cuarto y undécimo, la exposición de motivos que acompañaba a la propuesta que dio lugar al Reglamento impugnado indicaba que diversos «acontecimientos recientes han puesto de manifiesto la existencia de deficiencias generalizadas en los sistemas nacionales de frenos y contrapesos y dejado patente que el menosprecio del Estado de Derecho en un Estado miembro puede tornarse en un asunto de honda y común inquietud dentro de la Unión», en particular para «instituciones como el Parlamento».
- 356 Además, de los considerandos 7, 8 y 17 del Reglamento impugnado se desprende, en particular, que el legislador de la Unión estimó que podían producirse situaciones derivadas de la vulneración de los principios del Estado de Derecho mencionados en el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento a las que la legislación vigente destinada a proteger la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o sus intereses financieros no podía hacer frente de manera adecuada.
- 357 Pues bien, la República de Polonia no ha aportado ninguna prueba que demuestre que el legislador de la Unión se extralimitara en la amplia facultad de apreciación de que dispone al respecto cuando consideró necesario mitigar, mediante el Reglamento impugnado, las afectaciones o las amenazas de afectación graves a esa buena gestión o a la protección de dichos intereses financieros que puedan derivarse de la vulneración de los principios del Estado de Derecho.
- 358 En segundo lugar, en cuanto a la supuesta elusión de las competencias de las instituciones de la Unión para examinar el respeto de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, procede señalar que el legislador de la Unión no confirió en modo alguno al Consejo y a la Comisión un derecho ilimitado para apreciar, en atención a consideraciones políticas, el respeto de los principios del Estado de Derecho o para vincular cualquier vulneración constatada de dichos principios, con carácter general, al principio de buena gestión financiera de los fondos de la Unión. En efecto, el legislador de la Unión supeditó la incoación del procedimiento al conjunto de los criterios expuestos en el apartado 288 de la presente sentencia, que garantizan, como se ha señalado en los apartados 112 a 189 y 200 a 203, que las apreciaciones de dichas instituciones entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y revistan carácter jurídico y no político.
- 359 En tercer lugar, por lo que atañe a la supuesta imprecisión de los criterios por los que se determinan la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse, contemplados en particular en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento impugnado, se ha señalado en los apartados 301 a 303 de la presente sentencia que son suficientemente precisos y que, en particular, se desprende de las frases primera a tercera de dicho apartado 3 que las medidas que se adopten 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 sus intereses financieros.
- 360 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.

- 361 Como ha señalado el Abogado General Campos Sánchez-Bordona en los puntos 177 y 178 de sus conclusiones presentadas en el asunto Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2021:974), del orden de estas frases y de los términos empleados 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 sus intereses financieros. En cuanto a los criterios de 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.
- 362 Por último, en tanto en cuanto la República de Polonia, apoyada por Hungría, alega que las vulneraciones constatadas de los principios del Estado de Derecho pueden ser de carácter sistemático, de modo que afecten también a ámbitos distintos de los pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de sus intereses financieros, se ha señalado en los apartados 267 a 270 de la presente sentencia que, cuando tales vulneraciones también puedan afectar o amenazar con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros, no se puede reprochar a la Unión que emplee los medios necesarios para proteger esa buena gestión y esos intereses financieros.
- 363 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede rechazar el décimo motivo y, en consecuencia, desestimar el recurso en su totalidad.

## **VI. Costas**

- 364 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 365 Dado que el Parlamento y el Consejo han solicitado que se condene en costas a la República de Polonia y que se han desestimado las pretensiones de esta, procede condenarla en costas.
- 366 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, 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, Hungría, el Reino de los Países Bajos, 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) **La República de Polonia 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, Hungría, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas