



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 2 de diciembre de 2021¹

Asunto C-156/21

Hungría
contra
Parlamento Europeo y

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Artículo 151, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia — Incidente de procedimiento — Solicitud de retirada de documento — Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo — Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 — Régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión — Protección del presupuesto de la Unión en caso de violación de los principios del Estado de derecho en un Estado miembro — Base jurídica del Reglamento 2020/2092 — Artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a) — Violación de los artículos 7 TUE y 269 TFUE — Violación de los artículos 4 TUE, apartado 1, 5 TUE, apartado 2, y 13 TUE, apartado 2 — Principio de seguridad jurídica — Principio de igualdad de trato entre los Estados miembros — Principio de proporcionalidad»

1. En este recurso,² interpuesto al amparo del artículo 263 TFUE, Hungría solicita al Tribunal de Justicia, a título principal, que anule el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092³ y, subsidiariamente, algunos de sus artículos.
2. En el recurso, cuya relevancia *constitucional* es innegable, el Tribunal de Justicia debe determinar si el Reglamento 2020/2092, que implanta un mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a las violaciones de los principios del Estado de derecho por los Estados miembros vinculadas a la ejecución presupuestaria, se ha adoptado con una base jurídica adecuada y si es compatible con varias disposiciones del derecho originario, en especial, con el artículo 7 TUE.
3. El Tribunal de Justicia ha decidido atribuir el conocimiento del recurso al Pleno, en cuanto formación jurisdiccional idónea para resolver asuntos que revisten una «importancia excepcional» (artículo 16 del Estatuto del Tribunal de Justicia).

¹ Lengua original: español.

² En el asunto C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo, la República de Polonia formula igual pretensión. En esta misma fecha presento mis conclusiones en ambos asuntos.

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

I. Marco jurídico

A. Derecho originario

4. El artículo 7 TUE prescribe:

«1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

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

2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.

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

Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.

4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.

5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 [TFUE]».

5. Conforme al artículo 269 TFUE:

«El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 [TUE], solamente a petición del Estado miembro objeto de la constatación del Consejo Europeo o del Consejo y únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo.

Esta petición deberá presentarse en el plazo de un mes a partir de la constatación. El Tribunal se pronunciará en el plazo de un mes a partir de la fecha de la petición».

6. Según el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a):

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

- a) las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas».

B. Reglamento 2020/2092

7. De acuerdo con el artículo 1 («Objeto»):

«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».

8. A tenor del artículo 2 («Definiciones»):

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

- a) “Estado de derecho” el valor de la Unión consagrado en el artículo 2 del 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 del TUE

[...]».

9. El artículo 3 («Vulneración de los principios del Estado de derecho») estipula:

«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».

10. El artículo 4 («Condiciones para la adopción de medidas») preceptúa:

«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».

11. El artículo 5 («Medidas para la protección del presupuesto de la Unión») indica:

«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:

[...]

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 [...].

5. Basándose en la información que faciliten los destinatarios o beneficiarios finales de conformidad con el apartado 4 del presente artículo, la Comisión hará todo lo posible para garantizar que todo importe adeudado por entidades públicas o Estados miembros en virtud del apartado 2 del presente artículo se abone efectivamente a los destinatarios o beneficiarios finales [...]».

12. El artículo 6 («Procedimiento») recoge:

«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.

[...]

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 del 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».

C. Reglamento (CE) n.º 1049/2001⁴

13. El artículo 4 («Excepciones») reza:

«[...]

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.

⁴ Reglamento 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).

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.

[...]».

II. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

14. En su demanda, Hungría pretende que el Tribunal de Justicia:⁵

- Anule el Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.
- Subsidiariamente, anule las siguientes disposiciones del Reglamento 2020/2092: artículo 4, apartados 1 y 2, letra h); artículo 5, apartados 2 y 3, penúltima y última frases; y artículo 6, apartados 3 y 8.
- Condene en costas al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea.

15. El Parlamento y el Consejo instan al Tribunal de Justicia a que desestime el recurso y condene en costas a Hungría.

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

17. El 12 de mayo de 2021, el Consejo pidió al Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 151, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que no tuviera en cuenta determinados pasajes de la demanda de Hungría ni de su anexo A.3, porque reproducían o hacían referencia a un dictamen no publicado del Servicio Jurídico del Consejo. El 29 de junio de 2021, el Tribunal de Justicia decidió, con arreglo al apartado 5 de aquel artículo, que ese incidente se resolvería, junto con el fondo, en la sentencia.

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

⁵ En aplicación del artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, Hungría requirió que el asunto se atribuyera a la Gran Sala.

19. En mis conclusiones, abordaré, primero, el incidente procesal suscitado por el Consejo. A continuación, expondré el contexto jurídico en el que se incardina la elaboración y la adopción del Reglamento 2020/2092. Finalmente, me detendré en los nueve motivos de anulación invocados por Hungría.

III. Incidente de procedimiento

20. El Consejo insta al Tribunal de Justicia a «no tener en cuenta los pasajes de la demanda y de sus anexos, en particular el anexo A.3, que hacen referencia a, reproducen el contenido o reflejan el análisis efectuado en el dictamen del Servicio jurídico del Consejo (documento 13593/18 del Consejo) [en lo sucesivo, “dictamen”] de 25 de octubre de 2018 y, en especial, los pasajes [de los apartados 21, 22, 164 y 166]».

21. Hungría pide al Tribunal de Justicia que rechace la demanda del Consejo y, subsidiariamente, que le ordene aportar el dictamen.

22. Debo comenzar aclarando que el Consejo no solicita la *retirada* de un dictamen que, sencillamente, Hungría no ha incluido como tal en su demanda. No cabe hablar, pues, de la retirada de un documento que no se ha aportado a los autos. La petición del Consejo se circunscribe, como resulta del tenor de su demanda al amparo del artículo 151 del Reglamento de Procedimiento, a no *tener en cuenta* los pasajes de la demanda y de sus anexos que reproducen o que reenvían al referido dictamen.

23. Todos los Estados de la Unión, así como la Comisión, disponen del dictamen, en su condición de miembros del Consejo o de participantes en el procedimiento legislativo que condujo a la adopción del Reglamento 2020/2092.

24. La existencia del dictamen fue, además, desvelada por la prensa⁶ y su contenido está accesible en internet. No obstante, el Consejo ha decidido mantener su carácter confidencial y ha rechazado algunas solicitudes de acceso presentadas con base en el Reglamento n.º 1049/2001, limitándose a dar publicidad a sus apartados 1 a 8.⁷

25. Se produce, pues, la paradoja de que todas las partes de este procedimiento han tenido acceso legítimo al documento y solo el Tribunal de Justicia lo desconoce oficialmente. En esa tesitura, la solicitud del Consejo es más bien sorprendente⁸ y no coincide con los supuestos *clásicos* de retirada de documentos planteados ante el Tribunal de Justicia, a los que alude su jurisprudencia.

26. En la demanda de Hungría y en sus anexos se hallan:

— la reproducción de un pasaje del dictamen, en el párrafo 4 del documento recogido en el anexo 3, que lleva por título *Non-paper from Hungary* sobre la propuesta de la Comisión, de 9 de noviembre de 2018, que estuvo en el origen del Reglamento 2020/2092;

⁶ Artículo de *Político*, de 29 de octubre de 2018.

⁷ Documento identificado por el Consejo con el número ST 13593 2018 INIT. Los apartados 1 a 8 contienen la introducción y la exposición del marco jurídico y de los antecedentes de hecho, pero omiten el análisis jurídico. Son públicos desde el 18 de diciembre de 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/es/pdf>. Véase al respecto la sentencia del Tribunal General de 21 de abril de 2021, Pech/Consejo (T-252/19, EU:T:2021:203), apartados 2 a 4.

⁸ A una solicitud similar se ha visto confrontado el Tribunal General. Auto de 20 de mayo de 2020, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (T-526/19, EU:T:2020:210), pendiente de casación y, en el que hay conclusiones del abogado general Bobek de 6 de octubre de 2021 Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, EU:C:2021:831).

- referencias al dictamen que parecen reproducir su contenido, pero que no puedo determinar si lo reflejan literalmente o si son una reformulación por parte de Hungría (apartados 22 y 164 de la demanda, así como párrafos 2 a 7 y 9 del anexo 3); y
- simples referencias al dictamen, en el marco de argumentos específicos de Hungría (apartados 21 y 166 de la demanda).

27. Antes de abordar el fondo del incidente procesal, creo oportuno exponer las normas y la jurisprudencia relevante del Tribunal de Justicia sobre el acceso, la divulgación y la invocación en justicia de los documentos de las instituciones de la Unión, en particular, de los dictámenes de sus servicios jurídicos.

A. Normas sobre acceso e invocación en justicia de documentos de las instituciones de la Unión

28. El acceso de las personas físicas y jurídicas a los documentos de las instituciones de la Unión está regulado en el Reglamento n.º 1049/2001. Su objetivo es garantizar el acceso más amplio posible y, por eso, su artículo 2, apartado 1, instauro como principio general el derecho de acceso a todos los documentos de la Unión, aunque sujeto a ciertas condiciones y límites.⁹

29. El artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, antes transcrito, establece el régimen de excepciones aplicables al derecho de acceso, modulado por la concurrencia de razones de interés público o privado. Entre esas excepciones se menciona la denegación del acceso a documentos:

- 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»;
- elaborados «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».

30. El Reglamento n.º 1049/2001 solo se aplica a las solicitudes de acceso presentadas por personas físicas y jurídicas, pero no por los Estados miembros. Cuando se trata de actos legislativos del Consejo, los Estados miembros disponen, lógicamente, de los documentos generados por esta institución.

31. Sin embargo, en cuanto se refiere a la divulgación o publicidad de documentos de carácter restringido, los Estados miembros han de pedir una autorización que, en lo que atañe al Consejo, contempla su Reglamento interno.¹⁰ El anexo II de este contiene las normas específicas del Consejo sobre acceso público a sus documentos, que remiten al Reglamento n.º 1049/2001.¹¹

⁹ «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».

¹⁰ Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO 2009, L 325, p. 35). A tenor de su artículo 6, apartado 2, «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 las normas sobre acceso del público a los documentos».

¹¹ Artículo 5: «cuando un Estado miembro presente una solicitud al Consejo, se tramitará de conformidad con los artículos 7 y 8 del Reglamento (CE) 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».

32. La remisión a las normas del Reglamento n.º 1049/2001 se complementa con las líneas directrices sobre el tratamiento de los documentos internos del Consejo.¹² El punto 5 de estas directrices estipula que los documentos con la marca «LIMITE» se consideran amparados por el secreto profesional, de acuerdo con el artículo 339 TFUE y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento interno del Consejo, debiendo, además, ser tratados con arreglo a la legislación correspondiente de la UE, y en particular, al Reglamento n.º 1049/2001.

33. En cuanto al acceso a los documentos «LIMITE», los puntos 20 a 22 de las directrices del Consejo condicionan su publicidad a la autorización previa del Consejo.¹³

B. Jurisprudencia relativa, en especial, al acceso a los dictámenes de los servicios jurídicos de las instituciones y a su invocación en justicia

34. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha desarrollado mayoritariamente en torno a casos en los que personas físicas y jurídicas solicitaban el acceso a documentos de las instituciones y estas se lo denegaban.

35. En el marco de esa jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha aplicado e interpretado el Reglamento n.º 1049/2001 en lo que concierne, de modo específico, a demandas de acceso a los dictámenes jurídicos de las instituciones de la Unión. Ese Reglamento tiene un «cierto valor indicativo a efectos de la ponderación de los intereses en juego necesaria para pronunciarse» sobre las solicitudes de exclusión de documentos en un asunto pendiente ante el Tribunal de Justicia.¹⁴

36. Para el Tribunal de Justicia, «sería contrario al interés público [reflejado en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001], que exige que las instituciones puedan hacer uso de los dictámenes emitidos con absoluta independencia por sus servicios jurídicos, admitir que tales documentos internos pueden 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 [...]».¹⁵

37. En esta línea, el objeto de la excepción relativa al asesoramiento jurídico, prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001 «es proteger el interés que tiene una institución en solicitar asesoramiento jurídico y en recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos».¹⁶

¹² Nota del Consejo de 10 de abril de 2018, relativa al tratamiento de los documentos internos del Consejo, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/es/pdf>.

¹³ Punto 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 (CE) n.º 1049/2001 y con el Reglamento Interno del Consejo».

Punto 21: «Los funcionarios y agentes de las instituciones u órganos de la UE 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 (CE) n.º 1049/2001».

Punto 22: «el contenido de los documentos “LIMITE” solo podrá publicarse en sitios internet o plataformas de la red protegidos y aprobados por el Consejo, o con características de acceso protegido (por ejemplo, el Portal de los Delegados)».

¹⁴ Sentencia de 31 de enero de 2020, Eslovenia/Croacia (C-457/18, EU:C:2020:65; en lo sucesivo, «sentencia Eslovenia/Croacia»), apartado 67; y auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento (C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438; en lo sucesivo, «auto Hungría/Parlamento»), apartados 9, 12 y 13.

¹⁵ Sentencia Eslovenia/Croacia, apartado 66, con cita del auto Hungría/Parlamento, apartados 8 y 9.

¹⁶ Sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo (C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374; en lo sucesivo, «sentencia Suecia y Turco/Consejo»), apartado 42.

38. El examen que ha de realizar el Consejo al aplicar esa excepción, que ha de interpretarse en sentido estricto,¹⁷ se lleva a cabo en tres tiempos, cuyo tratamiento explica pormenorizadamente la sentencia Suecia y Turco/Consejo (apartados 37 a 47):

- «En un primer momento, el Consejo debe cerciorarse de que el documento cuya divulgación se solicita se refiere a un dictamen jurídico».
- «En un segundo momento, el Consejo debe examinar si la divulgación de las partes del documento de que se trata que se considera que contienen asesoramiento jurídico “[supone] un perjuicio para la protección que debe tener dicho asesoramiento” [...]. Para poder ser invocado, el riesgo de menoscabar dicho interés debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético».
- «Por último, en un tercer último momento, si el Consejo considera que la divulgación de un documento supone un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico tal y como acaba de definirse, le corresponde comprobar que no existe un interés público superior que justifique dicha divulgación pese al perjuicio que se ocasiona a su posibilidad de solicitar asesoramiento jurídico y recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos».¹⁸

39. En todo ese proceso, conviene atender a las declaraciones de principio que el Tribunal de Justicia expuso en la sentencia ClientEarth/Comisión:¹⁹

- «— El Reglamento n.º 1049/2001 se inscribe en la voluntad expresada en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, de constituir una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.
- Este objetivo fundamental de la Unión se refleja también, por un lado, en el artículo 15 TFUE, apartado 1, que prevé que las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura, principio también reafirmado en el artículo 10 TUE, apartado 3, y en el artículo 298 TFUE, así como, por otro lado, por la consagración del derecho de acceso a los documentos en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Del considerando segundo del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que la apertura permite garantizar a las instituciones de la Unión una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. Al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, la apertura contribuye a aumentar la confianza de los ciudadanos».

40. La exigencia de «apertura» (transparencia) puede, sin embargo, no ser suficiente para justificar el mantenimiento en los autos del dictamen de una institución presentado como anexo a un recurso, si hay ciertos riesgos. Uno de ellos es el de obligar a la institución a «adoptar

¹⁷ *Ibidem*, apartado 36.

¹⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias Suecia y Turco/Consejo, apartados 38 a 44; de 3 de julio de 2014, Consejo/in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039), apartado 96; y el auto Hungría/Parlamento, apartado 11.

¹⁹ Sentencia de 4 de septiembre de 2018 (C-57/16 P, EU:C:2018:660), apartados 73 a 75; y auto Hungría/Parlamento, apartado 13.

públicamente una posición sobre un dictamen que, sin lugar a dudas, estaba destinado a un uso interno, [lo que conllevaría] repercusiones negativas en cuanto al interés [de la institución] en solicitar asesoramiento jurídico y en recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos».²⁰

41. Además, consentir el mantenimiento en los autos de un documento, cuando la institución no ha autorizado su divulgación, facilitaría eludir el procedimiento de solicitud de acceso, recogido en el Reglamento n.º 1049/2001.²¹

42. En lo que respecta a los dictámenes de las instituciones *emitidos en el marco de los procedimientos legislativos*, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido un derecho de acceso mucho más amplio y una correlativa obligación de divulgación mayor.

43. Así se puso de manifiesto en la sentencia Suecia y Turco/Consejo, al rechazar el Tribunal de Justicia las «justificaciones» invocadas por esa institución para excluir de los autos un dictamen de su Servicio Jurídico relativo a un propuesta legislativa. El Consejo había alegado que la divulgación de ese dictamen «podría inducir a dudar de la legalidad del acto legislativo de que se trate» y «comprometería la independencia de dicho Servicio».²²

44. En respuestas a esas alegaciones, el Tribunal de Justicia indicó:

- En cuanto a la primera, «es precisamente la transparencia a este respecto lo que, al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, contribuye a conferir una mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos europeos y a aumentar la confianza de éstos. De hecho, es más bien la falta de información y de debate lo que puede suscitar dudas en los ciudadanos, no sólo en cuanto a la legalidad de un acto aislado, sino también en cuanto a la legitimidad del proceso de toma de decisiones en su totalidad».²³
- En cuanto a la segunda, el riesgo denunciado (comprometer la independencia del Servicio Jurídico) no puede ser meramente hipotético, ni se confunde con el interés de evitar eventuales presiones con el objeto de influir en el tenor de los dictámenes emitidos por ese Servicio.²⁴

45. De lo anterior «se desprende que el Reglamento n.º 1049/2001 obliga, en principio, a divulgar los dictámenes del Servicio Jurídico del Consejo relativos a un proceso legislativo». Eso no impide que pueda denegarse «la divulgación de un dictamen específico, emitido en el contexto de un proceso legislativo, pero que tenga un carácter especialmente sensible o un alcance particularmente amplio que vaya más allá del marco del proceso legislativo en cuestión».²⁵

C. Análisis de la solicitud del Consejo

46. En la solicitud del Consejo hay que diferenciar dos partes.

²⁰ Sentencia Eslovenia/Croacia, apartado 70.

²¹ Auto Hungría/Parlamento, apartado 14; y sentencia Eslovenia/Croacia, apartado 68.

²² Sentencia Suecia y Turco/Consejo, apartado 54.

²³ *Ibidem*, apartado 59.

²⁴ *Ibidem*, apartados 62 a 66.

²⁵ *Ibidem*, apartados 68 y 69.

47. La primera atañe a la petición de retirada del anexo 3 de la demanda, que contiene el denominado *Non-paper from Hungary* sobre la propuesta de la Comisión que estuvo en el origen del Reglamento 2020/2092. En ese *Non paper* hay una reproducción textual de un pasaje del dictamen del Servicio Jurídico, así como referencias a ese dictamen que *parecen* reproducir su contenido.

48. Como el *Non-paper from Hungary* es un documento elaborado y presentado por Hungría en el curso del procedimiento legislativo seguido para la adopción del Reglamento 2020/2092, no se le aplican las normas sobre acceso a documentos de las instituciones de la Unión.

49. Nada impide a Hungría, pues, como Estado autor del documento, presentarlo en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia, pese a que incluya citas, directas o indirectas, del dictamen del Servicio Jurídico del Consejo.

50. En la segunda parte de la solicitud del Consejo, esta institución pide al Tribunal de Justicia que no tome en cuenta los pasajes de la demanda de Hungría que hacen referencia a, reproducen el contenido o reflejan el análisis efectuado en el dictamen.

51. De esa petición solo sería atendible, en hipótesis, lo relativo a la reproducción del contenido del dictamen, no aquellos extremos de la demanda que meramente coincidan con él. Un Estado que impugna la validez de un acto legislativo de la Unión tiene plena legitimación para defender sus puntos de vista, coincidan o no con el contenido de los documentos elaborados en el procedimiento que condujo a la adopción de aquel acto.

52. Si Hungría hubiese formulado una petición al Consejo para acceder al dictamen, se le podría aplicar, en principio, el Reglamento interno de esta institución, cuyo artículo 6, apartado 2, estipula que el Consejo puede *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».

53. Para el supuesto de documentos del Consejo con la marca «LIMITE», como es este caso, las líneas directrices sobre el tratamiento de los documentos internos del Consejo, a las que antes he aludido, estipulan en su punto 5 que se estiman amparados por el secreto profesional de acuerdo con el artículo 339 TFUE y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento interno del Consejo, debiendo, además, ser tratados con arreglo a la legislación correspondiente de la UE, y en particular, con el Reglamento n.º 1049/2001. En cuanto al acceso a esos documentos «LIMITE», los puntos 20 y 21 de las directrices del Consejo condicionan su publicidad a la autorización previa del Consejo.

54. Hungría habría necesitado esa misma autorización previa del Consejo para incorporar como anexo a su demanda el dictamen controvertido, por ser un documento con la marca «LIMITE», al que el Consejo ha dado solo una publicidad muy limitada y respecto del que ha rechazado varias demandas de acceso de particulares.²⁶ Como ya he expuesto, si se permitiera indiscriminadamente aportar a los autos un documento, cuando la institución no ha autorizado su divulgación, sería fácil eludir el procedimiento de solicitud de acceso, establecido por el Reglamento n.º 1049/2001.²⁷

²⁶ Una de estas decisiones denegatorias del Consejo es la que el Tribunal General ha anulado en la sentencia de 21 de abril de 2021, Pech/Consejo (T-252/19, EU:T:2021:203).

²⁷ Auto Hungría/Parlamento, apartado 14; y sentencia Eslovenia/Croacia, apartado 68. Como también he explicado, el Reglamento interno del Consejo y sus directrices generales de acceso a sus documentos remiten al Reglamento n.º 1049/2001.

55. En definitiva, lo que importa, por una vía u otra, para resolver este incidente es tener presente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la incorporación de los dictámenes jurídicos elaborados en el marco de los procedimientos legislativos, que exige el examen en tres tiempos al que ya me he referido.²⁸

56. En cuanto a la primera fase de ese examen, no hay duda de que estamos ante un *dictamen jurídico* (del Servicio Jurídico del Consejo), circunstancia que no discuten las partes.

57. En la segunda fase de ese examen habrá que valorar si la divulgación de ese específico dictamen *supone un riesgo, razonablemente previsible y no meramente hipotético, para la protección del asesoramiento jurídico del Consejo*.

58. Para apreciar si concurre ese riesgo en este asunto aceptaré, como premisa, que Hungría habría precisado la autorización del Consejo para *aportar* el dictamen en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

59. A mi entender, esa misma autorización sería necesaria si pretendiese *incorporar* a su demanda pasajes textuales de un documento con la marca «LIMITE», que el Consejo mantiene con acceso restringido, como aquí sucede, siempre que dichos pasajes, en la práctica, hiciesen público su contenido íntegro o sustancial.

60. De no poseer la autorización previa del Consejo, el Estado miembro podría soslayar esta exigencia para dar publicidad y presentar en juicio documentos confidenciales de esta institución: le bastaría no incorporarlos como pruebas documentales, anexas a su demanda, pero incluir en esta el contenido de esos documentos

61. A partir de esas consideraciones, pueden resultar relevantes estas circunstancias:

- El dictamen es (salvo en sus primeros ocho apartados, meramente expositivos y no analíticos, que sí se divulgaron) un documento interno que lleva la marca «LIMITE», sometido a la exigencia de secreto profesional.
- Hungría dispone legalmente del texto del dictamen, por su condición de Estado miembro. Lo ha obtenido, pues, sin eludir el procedimiento del Reglamento interior del Consejo, cuyo artículo 5 del anexo II prevé efectivamente que los Estados deben solicitar a esa institución el acceso a los documentos, pero esta formalidad únicamente se refiere a los documentos de los que no disponen.
- El Consejo no ha estado obligado a tomar públicamente posición sobre un dictamen de su Servicio Jurídico, pues ha podido responder a la demanda de Hungría sin necesidad de emitir, de modo expreso, una valoración sobre él.²⁹
- Por «presentación ante los tribunales» no pueden entenderse las meras referencias circunstanciales, vertidas en la demanda, a pasajes del dictamen. Solo si esas referencias, por su amplitud, equivaliesen a la divulgación no autorizada del propio dictamen, podría defenderse que se intenta eludir la preceptiva autorización del Consejo.

²⁸ Punto 38 de estas conclusiones.

²⁹ Durante la vista, el Consejo no tuvo que opinar sobre el dictamen de su Servicio Jurídico.

— Como ya he indicado, Hungría tiene todo el derecho a presentar sus argumentos jurídicos, por más que coincidan con los del Servicio Jurídico del Consejo que ese Estado miembro conoce en cuanto interviene en el procedimiento de elaboración del Reglamento 2020/2092.

62. No creo, pues, que haya un riesgo, razonablemente previsible y no meramente hipotético, para la protección del asesoramiento jurídico del Consejo. Pero, si así fuera y se superara la segunda fase del examen, aún habría que sopesar, en un tercer tiempo, si existe un *interés público superior* que justifique el mantenimiento en los autos de las referencias, directas e indirectas, a pasajes del dictamen del Servicio Jurídico del Consejo.

63. Por lo que a continuación diré, ese interés público superior concurre en este caso, al margen de que Hungría tenga un interés propio en que se desestime la solicitud del Consejo y se mantengan las referencias al dictamen, que le sirven de apoyo a sus tesis sobre la (supuesta) nulidad del Reglamento 2020/2092.

64. El interés superior que, en este asunto, justificaría la invocación en juicio y la divulgación de pasajes del dictamen del Servicio Jurídico del Consejo es la transparencia del procedimiento legislativo.

65. Recordaré que el acceso a los documentos del Consejo cuando actúa en su capacidad legislativa propicia la transparencia y la apertura del proceso legislativo y contribuye a reforzar la democracia, al facilitar que los ciudadanos controlen toda la información que ha constituido el fundamento de un acto legislativo.³⁰

66. Es más, en el marco de un proceso legislativo transparente, han de ser bienvenidas todas las opiniones jurídicas fundadas, a favor o en contra de una determinada propuesta, que brinden a los legisladores (responsables últimos de la decisión) y a los ciudadanos, en general, los elementos de juicio indispensables para valorar esa propuesta.

67. Eso solo es posible si las opiniones jurídicas expresadas se ponen en conocimiento público, precisamente para «permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, [lo que] contribuye a conferir una mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos europeos y a aumentar la confianza de estos».³¹

68. Sobre la base de estas reflexiones, que comparto plenamente, el Tribunal de Justicia ha determinado que existe, como regla, la *obligación* de divulgar los dictámenes jurídicos relativos a un proceso legislativo.³² El reverso de esta obligación es que no se admite «una necesidad general de confidencialidad» en cuanto a esos dictámenes.³³

69. Sin embargo, esa obligación no es absoluta. En concreto, «no impide que la divulgación de un dictamen específico, emitido en el contexto de un proceso legislativo, pero que tenga un carácter especialmente sensible o un alcance particularmente amplio que vaya más allá del marco del proceso legislativo en cuestión, pueda denegarse para proteger el asesoramiento jurídico».³⁴

³⁰ Sentencia Suecia y Turco/Consejo, apartado 67.

³¹ *Ibidem*, apartado 59. En ese mismo apartado se añade: «de hecho, es más bien la falta de información y de debate lo que puede suscitar dudas en los ciudadanos, no solo en cuanto a la legalidad de un acto aislado, sino también en cuanto a la legitimidad del proceso de toma de decisiones en su totalidad».

³² Sentencia Suecia y Turco/Consejo, apartados 68 y 71.

³³ *Ibidem*, apartado 57.

³⁴ *Ibidem*, apartado 69.

70. El dictamen aquí controvertido se elaboró en el marco del procedimiento legislativo tendente a la adopción del Reglamento 2020/2092. El Consejo no ha justificado, a mi parecer, que fuera un dictamen «especialmente sensible», aunque ese Reglamento tenga una innegable trascendencia para la Unión y para sus Estados miembros.

71. Es el contenido del dictamen jurídico lo que debe poseer un carácter especialmente sensible. Desde esa perspectiva, aunque verse sobre una medida legislativa relevante, la *sensibilidad* del dictamen solo podrá reconocerse al que contenga informaciones singularmente delicadas (por ejemplo, sobre materias reservadas o secretas), pero no cuando incorpore la mera valoración de aspectos interpretativos de los Tratados, como son los relativos a las bases jurídicas de aquella medida.

72. El Consejo tampoco justifica, en mi opinión, que el dictamen presente un «alcance particularmente amplio que vaya más allá del marco del proceso legislativo en cuestión».

73. Aunque esa expresión de la sentencia Suecia y Turco/Consejo no es demasiado clara (pues, en principio, los dictámenes jurídicos sobre una propuesta legislativa se circunscriben al examen de su validez o de sus defectos, sin ir más allá), entiendo que alude a dictámenes que, por trascender el contenido de la norma que eventualmente se someterá a impugnación, no son relevantes para el proceso judicial al que se pretenden aportar.

74. Así pues, la transparencia del procedimiento legislativo se ha de imponer, en este caso, al hipotético riesgo (aquí no acreditado) de dejar sin la debida protección el asesoramiento jurídico del Consejo o de dificultar que su Servicio Jurídico adopte dictámenes «sinceros, objetivos y completos»,³⁵ cualidades que, por lo demás, garantiza la profesionalidad de los integrantes de aquel Servicio y que el Consejo ha de salvaguardar.

75. Por todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la solicitud incidental del Consejo.

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

76. Para comprender mejor el mecanismo de condicionalidad del Reglamento 2020/2092 es necesario detenerse en: a) el procedimiento legislativo seguido para su adopción; y b) los mecanismos análogos ya previstos en el derecho de la Unión, a los que ahora se suma el implantado por ese Reglamento.

A. Procedimiento legislativo seguido en la adopción del Reglamento 2020/2092

77. La elaboración del Reglamento 2020/2092 ha sido especialmente compleja y el proceso legislativo seguido ayuda a interpretarlo de manera adecuada.³⁶

³⁵ *Ibidem*, apartado 64.

³⁶ Véase Louis, J.-V., «Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union», *Cahiers de droit européen*, 2020, n.º 1, pp. 3 a 20; y Baraggia, A. y Bonelli, M., «Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges», *German Law Journal*, en prensa.

78. El origen de este Reglamento hay que buscarlo en el esfuerzo de la Unión por mejorar sus instrumentos orientados a garantizar el respeto de los principios del Estado de derecho por parte de los Estados miembros. Este valor de la Unión, consagrado por el artículo 2 TUE, se ha visto amenazado por las prácticas recientes de algunos de sus Estados miembros, como reiteradamente han puesto de relieve el Parlamento y la Comisión. Algunos de esos Estados son grandes receptores de fondos del presupuesto de la Unión.³⁷

79. Para hacer frente a las violaciones del Estado de derecho, la Unión cuenta con un arsenal limitado de instrumentos jurídicos:

- El mecanismo del artículo 7 TUE tiende a constatar «la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado de los valores contemplados en el artículo 2» o «la existencia de una violación grave y persistente» de esos mismos valores, con las consecuencias inherentes a una u otra constatación. La operatividad del mecanismo está *lastrada* por la necesidad de decisión unánime del Consejo Europeo, en la segunda de esas hipótesis.
- Los recursos de incumplimiento interpuestos por la Comisión (artículo 258 TFUE) o por otro Estado miembro (artículo 259 TFUE) permiten dilucidar si un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados.

80. En 2014, la Comisión adoptó un «nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho», destinado a «garantizar una protección eficaz y coherente del Estado de derecho en todos los Estados miembros. Se trata de un marco para abordar y resolver una situación en la que existe una amenaza sistémica para el Estado de derecho».³⁸

81. El nuevo marco pretendía «dar respuesta a futuras amenazas para el Estado de derecho en los Estados miembros antes de que se den las condiciones para activar los mecanismos previstos en el artículo 7 del TUE. Por lo tanto, está concebido para cubrir un vacío. No es una alternativa, sino un mecanismo que más bien precede y complementa los mecanismos del artículo 7 del TUE».³⁹

82. En 2019, la Comisión actualizó su estrategia y creó el Mecanismo europeo sobre el Estado de derecho.⁴⁰ Fundado en un estrecho diálogo con las autoridades y las partes interesadas nacionales, ese mecanismo aporta transparencia y abarca a todos los Estados miembros de manera objetiva e imparcial. La Comisión elabora, con esos datos, un informe anual que incluye una evaluación de cada Estado miembro.⁴¹

³⁷ Hungría es uno de los principales receptores *per capita* de fondos estructurales de la Unión con 25 424 713 942 euros en el MFP 2014-2020 (2 532 euros por habitante) y con un elevado porcentaje de las inversiones públicas del país cofinanciadas por la Unión, según los datos de la Comisión disponibles en <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>. La República de Polonia destaca como uno de los principales beneficiarios de fondos estructurales de la Unión, ya que ha recibido 89 990 274 817 euros (2 262 euros por habitante) en el MFP 2014-2020, según los datos de la Comisión disponibles en <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>.

³⁸ Documento COM(2014) 158 final, de 11 de marzo de 2014, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho.

³⁹ El dictamen del Servicio Jurídico del Consejo n.º 10296/14, de 27 mayo de 2014, critica esa Comunicación de la Comisión, señalando que el respeto del Estado de derecho solo puede ser objeto de una acción de las instituciones en el marco del procedimiento del artículo 7 UE o si hay otra competencia material específica.

⁴⁰ Documento COM(2019) 163 final, de 3 de abril de 2019, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Reforzar en mayor medida el Estado de derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas; Documento COM(2019) 343 final, de 17 de julio de 2019, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Refuerzo del Estado de derecho en la Unión. Propuesta de actuación.

⁴¹ Véanse, para los años 2020 y 2021, el Documento COM(2020) 580 final, de 30 de septiembre de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Informe sobre el Estado de derecho en 2020. Situación del Estado de derecho en la Unión Europea; así como el documento COM(2021) 700 final, de 20 de julio de 2021, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Informe sobre el Estado de derecho en 2021. Situación del Estado de derecho en la Unión Europea.

83. En este contexto, la Comisión presentó, en mayo de 2018, una propuesta de reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de derecho en los Estados miembros.⁴²

84. La propuesta suscitó, al parecer, algunas reticencias del Servicio Jurídico del Consejo. El Tribunal de Cuentas hizo determinadas recomendaciones para mejorar su contenido,⁴³ tras destacar que la propuesta tenía una dudosa base jurídica, era imprecisa en sus criterios, confería un margen de apreciación muy amplio a la Comisión y eludía el procedimiento del artículo 7 TUE.

85. Tras una compleja tramitación legislativa, el Consejo Europeo de julio de 2020⁴⁴ alcanzó un acuerdo para aprobar el Marco Financiero Plurianual (en lo sucesivo, «MFP») 2021-2027 y el Plan de Recuperación para Europa Next Generation EU (en lo sucesivo, «Plan Next Generation EU»). El acuerdo indicaba que «se establecerá un régimen de condicionalidad para proteger el presupuesto y el Plan Next Generation EU».

86. Pese a este acuerdo, los dos colegisladores siguieron manteniendo perspectivas diferenciadas en torno a lo que acabaría por ser el Reglamento 2020/2092:

- El Parlamento pretendía proteger el Estado de derecho a través del presupuesto, mientras que el Consejo quería proteger el presupuesto de la Unión mediante el respeto de las exigencias del Estado de derecho.
- El Parlamento defendía una aplicación amplia del Reglamento, mientras que el Consejo quería limitarla, reclamando una relación directa entre la violación del Estado de derecho y los específicos efectos negativos sobre el presupuesto de la Unión.⁴⁵

87. Los dos colegisladores alcanzaron un consenso el 5 de noviembre de 2020 sobre el texto, que con ligeros retoques, se convirtió en el Reglamento 2020/2092, que entró en vigor el 1 de enero de 2021.

88. Hungría y la República de Polonia se opusieron al texto convenido por los colegisladores y, aunque no podían vetar su adopción, porque su base jurídica es el artículo 322 TFUE, apartado 1, que prevé la mayoría cualificada, amenazaron con impedir la adopción del MFP 2021-2027 y el Plan Next Generation EU, cuya aprobación sí requería la unanimidad de los Estados miembros.

89. La situación se desbloqueó en el Consejo Europeo de diciembre de 2020, en cuyas conclusiones se incluyó un «compromiso» sobre el alcance y la aplicación del Reglamento 2020/2092.⁴⁶

⁴² Documento COM(2018) 324 final, de 2 de mayo de 2018, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de derecho en los Estados miembros.

⁴³ Ver 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).

⁴⁴ Documento EUCO 10/20, anexo, apartados 22 y 23, Conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020.

⁴⁵ Véanse Rubio, E., *Rule of Law Conditionality — what could an acceptable compromise look like?*, Institut Jacques Delors Policy Brief, octubre 2020; Dimitrovs, A., y Droste, H., «Conditionality Mechanism: What's In It?», *VerfBlog*, 2020/12/30, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

⁴⁶ Documento EUCO 22/20, apartado 2, Conclusiones del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2020. Véanse las críticas a esas conclusiones de Beramdane, A., «Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'État de droit?», *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, n.º 1, p. 155; Scheppele, K. L., Pech, L. y Platon, S., «Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law», *VerfBlog*, 2020/12/13, <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>; y de Alemanno, A. y Chamon, M., «To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It», *VerfBlog*, 2020/12/11, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, para quienes el Consejo Europeo actuó *ultra vires*.

90. Aunque el Consejo Europeo carece de poderes legislativos en este ámbito, sus conclusiones reafirman garantías procedimentales y sustantivas recogidas en el Reglamento 2020/2092 en favor de los Estados miembros y ofrecen una interpretación (que podría calificarse de autorizada, por razón de quien procede, aunque no de vinculante) del significado y el alcance de varios de sus elementos. He de recordar, en cualquier caso, que la interpretación del Reglamento 2020/2092 corresponde al Tribunal de Justicia.

91. En especial, según las conclusiones del Consejo Europeo, el nuevo Reglamento «debe aplicarse respetando plenamente el artículo 4, apartado 2, del TUE, en concreto la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, el principio de atribución, así como los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros».

92. Los elementos de consenso que el Consejo Europeo recoge son, entre otros, los siguientes:⁴⁷

- El objetivo del Reglamento es proteger el presupuesto de la Unión, incluido el Plan Next Generation EU, su buena gestión financiera y los intereses financieros de la Unión.⁴⁸
- El mecanismo de condicionalidad previsto en el Reglamento se aplicará de manera objetiva, justa e imparcial y sobre la base de hechos probados, garantizando la tutela judicial efectiva, la no discriminación y la igualdad de trato de los Estados miembros.
- Con el fin de garantizar el respeto de estos principios, la Comisión tiene la intención de elaborar y adoptar directrices sobre la forma en la que debe aplicarse el Reglamento, así como un método para llevar a cabo su evaluación. Estas directrices se elaborarán en estrecha concertación con los Estados miembros. En caso de que se interponga un recurso de anulación en relación con el Reglamento, las directrices se finalizarían tras la sentencia del Tribunal de Justicia para incorporar cualquier elemento pertinente derivado de dicha sentencia.⁴⁹
- Las medidas adoptadas con arreglo al mecanismo deberán ser proporcionadas a la repercusión de la vulneración del Estado de derecho en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en sus intereses financieros. Habrá de establecerse adecuadamente que hay un nexo causal suficientemente directo entre dicha vulneración y las consecuencias negativas para los intereses financieros de la Unión.
- Los factores desencadenantes recogidos en el Reglamento habrán de entenderse y aplicarse como una lista cerrada de elementos homogéneos, y no estar abiertos a factores o acontecimientos de diferente naturaleza. El Reglamento no se refiere a deficiencias generalizadas.⁵⁰

⁴⁷ Véase un detallado análisis en Editorial Comments, «Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law», *Common Market Law Review*, 2021, n.º 2, pp. 267 a 284.

⁴⁸ Esta afirmación está en la línea de concebir el Reglamento como un instrumento de condicionalidad presupuestaria distinto del mecanismo de protección del Estado de derecho.

⁴⁹ El Parlamento mostró su oposición a este compromiso y criticó a la Comisión por aceptar la necesidad de elaborar directrices para la aplicación del Reglamento 2020/2092 y por condicionar la adopción de estas a la sentencia del Tribunal de Justicia en los posibles recursos de anulación contra dicho Reglamento. Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre la elaboración de directrices para la aplicación del régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (2021/2071(INI)). En diciembre de 2021, las directrices no se han adoptado aún, por lo que la aplicación del Reglamento está *de facto* en suspenso.

⁵⁰ Sobre esta última afirmación, véase la nota 53 de estas conclusiones.

— La aplicación del mecanismo tendrá carácter subsidiario respecto a los demás procedimientos previstos en el derecho de la Unión y se aplicará cuando estos no permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz.

93. Con este «compromiso» del Consejo Europeo, Hungría y la República de Polonia levantaron su veto al MFP y al Plan Next Generation EU y el Reglamento 2020/2092 fue adoptado finalmente por el Consejo el 14 de diciembre y por el Parlamento el 16 de diciembre de 2020.⁵¹

94. La reducción del ámbito de aplicación del Reglamento 2020/2092, mediante el requisito del vínculo «suficientemente directo» entre la ejecución presupuestaria y la violación de los principios del Estado de derecho, se ha «contrarrestado», en cierta forma, con la aplicación de este mecanismo de condicionalidad financiera a los fondos movilizados por la Unión en favor de los Estados miembros a través del Plan Next Generation EU, establecido de conformidad con el Reglamento (UE) 2020/2094.⁵² El Reglamento 2020/2092 se aplicará, además, tanto a las vulneraciones «generalizadas» de los principios del Estado de derecho, como a las «puntuales».⁵³

95. La (in)aplicación del Reglamento 2020/2092 sigue, no obstante, generando enfrentamientos institucionales entre la Comisión y el Parlamento.⁵⁴

B. Mecanismos de condicionalidad financiera en el derecho de la Unión

96. La Unión cuenta con un presupuesto que le proporciona los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. Ese presupuesto se nutre, sin perjuicio de otros ingresos, con cargo a los recursos propios (artículo 311 TFUE) según las disposiciones que establezca una decisión del Consejo.⁵⁵ El presupuesto es el instrumento del derecho de la Unión que traduce anualmente el principio de solidaridad⁵⁶ en términos financieros y reviste una importancia constitucional.

97. Los ingresos y los gastos del presupuesto anual de la Unión los determina la programación plurianual a la que alude el artículo 312 TFUE. El MFP garantiza la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. En la actualidad está vigente el MFP

⁵¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre el marco financiero plurianual 2021-2027, el Acuerdo Interinstitucional, el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y el Reglamento relativo al Estado de derecho (2020/2923(RSP)), en especial, el apartado 4.

⁵² Considerando séptimo del Reglamento 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). Véase asimismo el artículo 8 del Reglamento 2021/241.

⁵³ Con arreglo al considerando décimo quinto del Reglamento 2020/2092, «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». Nótese, en una línea no coincidente, que, a tenor de las conclusiones del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2020, «el Reglamento no se refiere a deficiencias generalizadas». Esta afirmación no se atiene a lo indicado en aquel considerando, por lo que no puede tener incidencia en la interpretación del Reglamento 2020/2092.

⁵⁴ El 20 de octubre de 2021, el presidente del Parlamento Europeo solicitó al Servicio Jurídico de esta institución que preparase una demanda contra la Comisión Europea por la no aplicación del Reglamento 2020/2092. Dicha demanda está en el origen del recurso por omisión C-657/21, Parlamento Europeo/Comisión, pendiente ante el Tribunal de Justicia.

⁵⁵ Para el MFP 2021-2027, se trata 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 el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DO 2020, L 424, p. 1).

⁵⁶ Ver Lenaerts, K. y Adam, S., «La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne», *Cahiers de droit européen*, 2021, n.º 2, pp. 307 a 417.

2021-2027,⁵⁷ que contempla un aumento del 0,6 % de los recursos propios, junto a los fondos movilizados con la adopción del Instrumento de Recuperación para hacer frente a las consecuencias económicas de la COVID-19.⁵⁸

98. La ejecución del presupuesto de la Unión es responsabilidad de la Comisión, según el artículo 317 TFUE, párrafo primero. La ha de realizar «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. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera».⁵⁹

99. El artículo 310 TFUE, apartado 6, preceptúa que «la Unión y los Estados miembros, de conformidad con el artículo 325, combatirán el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudique a los intereses financieros de la Unión».

100. El Reglamento Financiero⁶⁰ prevé que la Comisión puede ejecutar el presupuesto de la Unión de manera directa, de modo indirecto y mediante gestión compartida con los Estados miembros. En la práctica, más del 70 % del presupuesto es ejecutado por la Comisión en gestión compartida con los Estados miembros, según lo prescrito en el artículo 63 del Reglamento Financiero. En esa gestión compartida, las autoridades de los Estados miembros efectúan, por delegación, las tareas necesarias para la ejecución de los fondos del presupuesto de la Unión, sometidas al control de la Comisión.⁶¹

101. En este contexto de ejecución presupuestaria compartida entre la Comisión y los Estados miembros han aparecido los mecanismos de condicionalidad que acogen el Reglamento Financiero y otras normas específicas de la Unión.

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Este Instrumento faculta a la Comisión, con carácter excepcional, para contraer temporalmente en nombre de la Unión empréstitos en los mercados de capitales por un valor máximo de 750 000 millones de euros, de los que un máximo de 360 000 millones se utilizará para conceder préstamos y un máximo de 390 000 millones para sufragar gastos, ambos importes con el fin exclusivo de hacer frente a las consecuencias de la crisis ocasionada por la COVID-19. Como ya señalé en mis conclusiones de 18 de marzo de 2021, Alemania/Polonia (C-848/19, EU:C:2021:218), nota 43, se trata del mayor esfuerzo de solidaridad puesto en marcha por la Unión en su historia.

⁵⁹ El artículo 310 TFUE, apartado 5, reitera que «el presupuesto se ejecutará con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros y la Unión cooperarán para que los créditos consignados en el presupuesto se utilicen de acuerdo con dicho principio».

⁶⁰ 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»).

⁶¹ El artículo 63 del Reglamento Financiero indica que, «cuando la Comisión ejecute el presupuesto en régimen de gestión compartida, se delegarán en los Estados miembros las funciones relativas a la ejecución presupuestaria. La Comisión y los Estados miembros respetarán los principios de buena gestión financiera, transparencia y no discriminación y garantizarán la visibilidad de la acción de la Unión cuando administren los fondos de la Unión. Para ello, la Comisión y los Estados miembros cumplirán sus respectivas obligaciones de control y auditoría y asumirán las responsabilidades resultantes previstas en el presente Reglamento. Se establecerán disposiciones complementarias en las normas sectoriales específicas».

102. Los regímenes de condicionalidad para proteger la buena gestión del presupuesto reflejan un fenómeno más amplio de utilización de la condicionalidad tanto en el derecho de la Unión como en otros países (entre ellos, los que cuentan con sistemas jurídicos federales)⁶² y en organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

103. En el derecho de la Unión, la condicionalidad se aplica con naturalidad a las adhesiones de los nuevos Estados, sujetas al respeto de los denominados *criterios de Copenhague*, y es una práctica habitual en las relaciones exteriores de la Unión, cuyas ayudas al desarrollo se supeditan, con esa misma naturalidad, al respeto de exigencias en materia de derechos humanos.⁶³

104. En el ámbito de las relaciones internas entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión, la condicionalidad se ha empleado, especialmente, en los instrumentos de cohesión económica y social y en la gestión del presupuesto.⁶⁴

105. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar los siguientes ejemplos de condicionalidad financiera en el nuevo Reglamento sobre disposiciones comunes a los fondos estructurales para el período 2021-2027:⁶⁵

- Condicionalidad medioambiental y climática, prevista en el artículo 6 («Objetivos climáticos y mecanismo de ajuste climático») y en el artículo 9, apartado 4.
- Condicionalidad basada en el respeto de «principios horizontales» (artículo 9) relativos a la protección de los derechos fundamentales y a la conformidad con la Carta de Derechos Fundamentales en la ejecución de los Fondos.
- Condicionalidad ligada a objetivos específicos, prevista en el artículo 15 («Condiciones favorecedoras») y en el anexo III.⁶⁶ Este último contiene «las condiciones favorecedoras horizontales que se aplicarán a todos los objetivos específicos y los criterios necesarios para

⁶² En los Estados Unidos, las instituciones federales han utilizado, en sus relaciones con los Estados federados y con las entidades locales, la condicionalidad financiera para supeditar la concesión de fondos del presupuesto federal al respeto de, entre otros, la prohibición de la segregación racial en la educación y en los centros de trabajo, la introducción de un salario mínimo, el establecimiento de una administración pública estatal independiente o la determinación de una velocidad máxima en las autopistas de todo el país. El fundamento de esta condicionalidad financiera federal se encuentra en el artículo I, sección 8, cláusula 1, de la Constitución estadounidense (the Spending Clause of the Constitution), que confiere al Congreso poder «to lay and collect Taxes, [...] to [...] provide for the [...] general Welfare of the United States»). El Tribunal Supremo estadounidense ha fijado los requisitos para la utilización de esta condicionalidad, entre otras, en las sentencias, *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987), y *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). Véanse Yeh, Brian T., *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, en <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf>; y Margulies, P., «Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement», *Wash. & Lee L. Rev.* 2018, p. 1507.

⁶³ Véase Viță, V., «Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, pp. 116 a 143.

⁶⁴ Véase Viță, V., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruselas, 2018.

⁶⁵ 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; en lo sucesivo, «Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027»). Este Reglamento refuerza los mecanismos de condicionalidad ya contemplados para el MFP 2014-2020 en el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320).

⁶⁶ Por otra parte, el anexo IV contiene las «condiciones favorecedoras temáticas aplicables al FEDER, el FSE+ y el Fondo de Cohesión [...]».

evaluar su cumplimiento». El anexo III incluye mecanismos de seguimiento eficaces del mercado de contratación pública; instrumentos y capacidad para la aplicación eficaz de las normas sobre ayudas estatales; aplicación y ejecución efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales; y ejecución y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) de conformidad con la Decisión 2010/48/CE del Consejo.⁶⁷ Si no se respetan esas condiciones, la Comisión puede suspender el reembolso de los gastos incurridos por el Estado.

- Condicionalidad macroeconómica, prevista en el artículo 19 («Medidas que vinculan la eficacia de los Fondos a una buena gobernanza económica»). Con ese precepto se habilita al Consejo, previa propuesta de la Comisión, para suspender la totalidad o parte de los compromisos o pagos de uno o varios de los programas de un Estado miembro: i) cuando ese Estado miembro no adopte medidas correctoras suficientes o no actúe para evitar un desequilibrio excesivo, determinado en virtud del Reglamento (UE) n.º 1176/2011;⁶⁸ ii) cuando la Comisión concluya que el Estado miembro no ha tomado medidas con arreglo al Reglamento (CE) n.º 332/2002⁶⁹ y decida no autorizar el desembolso de la asistencia financiera concedida a ese Estado miembro; y iii) cuando el Consejo estime que un Estado miembro no cumple el programa de ajuste macroeconómico al que se refiere el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 472/2013⁷⁰ o las medidas requeridas por una decisión del Consejo adoptada de acuerdo con el artículo 136 TFUE, apartado 1.

106. En la misma línea, los artículos 96 y 97 del Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027 autorizan, respectivamente, a la Comisión a interrumpir el plazo para el pago o suspender pagos a los Estados miembros cuando haya una irregularidad o deficiencia graves o un dictamen motivado de la Comisión en relación con un procedimiento de incumplimiento en virtud del artículo 258 del TFUE sobre una cuestión que ponga en riesgo la legalidad y regularidad del gasto. También puede la Comisión, a tenor del artículo 104, realizar *a posteriori* una corrección financiera, reduciendo la ayuda de los Fondos a un programa cuando se produzcan este tipo de situaciones.

107. Los mecanismos de condicionalidad se hallan asimismo en reglamentaciones sectoriales aplicables a instrumentos financieros de la Unión. Valgan como ejemplo estos:

- Condicionalidad macroeconómica, prevista en el artículo 10 del Reglamento (UE) 2021/241,⁷¹ en términos similares a los del artículo 19 del Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027. La condicionalidad macroeconómica de los fondos estructurales se traslada al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es el principal vehículo financiero del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, adoptado mediante el Reglamento 2020/2094 para completar el MFP con objeto de afrontar las consecuencias financieras del COVID-19. La ejecución de este Mecanismo la llevará a cabo la Comisión en régimen de

⁶⁷ Decisión de 26 de noviembre de 2009, relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (DO 2010, L 23, p. 35).

⁶⁸ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO 2011, L 306, p. 25).

⁶⁹ Reglamento del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros (DO 2002, L 53, p. 1).

⁷⁰ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el refuerzo de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (DO 2013, L 140, p. 1).

⁷¹ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO 2021, L 57, p. 17).

gestión directa, de conformidad con las normas pertinentes adoptadas de acuerdo con el artículo 322 TFUE, en particular, el Reglamento Financiero y el Reglamento 2020/2092.

- Condicionalidad orientada a conseguir el respeto de las normas sobre derechos humanos en la gestión europea integrada de las fronteras, prevista en el artículo 4 del Reglamento (UE) 2021/1148.⁷²
- Condicionalidad orientada al respeto de los derechos humanos y de objetivos medioambientales prevista en el artículo 4 del Reglamento (UE) 2021/1229, que establece el instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa.⁷³
- Condicionalidad climática y medioambiental para los pagos directos a los agricultores en el marco de la PAC, prevista en los artículos 43 a 47 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.⁷⁴

108. Estos mecanismos de condicionalidad son variados, pero todos ellos responden a una lógica común: se supedita la elegibilidad para un pago con cargo al presupuesto de la Unión al respeto de determinadas exigencias horizontales, distintas y suplementarias respecto a las directamente previstas por el fondo europeo sobre el que se imputa el pago.⁷⁵

109. La condicionalidad financiera que instaura el Reglamento 2020/2092 se vincula, en lo que atañe a la ejecución presupuestaria, al respeto del Estado de derecho, «esencial para la protección de los demás valores fundamentales [del artículo 2 TUE]». ⁷⁶ En cuanto condición horizontal, los Estados miembros han de atenerse a ella al ejecutar el presupuesto de la Unión.

110. La condicionalidad financiera supone un nexo entre solidaridad y responsabilidad. La Unión transfiere fondos de su presupuesto a los Estados miembros siempre que se gasten de manera responsable, lo que conlleva hacerlo en consonancia con los valores de la Unión, como el del Estado de derecho. Únicamente si la ejecución del presupuesto observa los valores de la Unión habrá la suficiente confianza mutua entre los Estados miembros a la hora de dotar a la propia Unión de los medios financieros imprescindibles para cumplir sus objetivos.

111. A nadie se le oculta que esta nueva dimensión de la técnica de la condicionalidad tiene repercusiones que inciden significativamente en las relaciones de la Unión con los Estados miembros. A resultas del mecanismo de condicionalidad, las instituciones de la Unión cuentan con atribuciones reforzadas para conseguir que los Estados miembros se atengan a los valores del derecho de la Unión cuando intervengan en la gestión del presupuesto de la Unión.

112. Ahora bien, la utilización de la técnica de la condicionalidad financiera en normas de derecho derivado ha de ajustarse a las exigencias del derecho originario y encajar en las competencias atribuidas a la Unión.

⁷² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO 2021, L 251, p. 48).

⁷³ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2021, relativo al instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa (DO 2021, L 274, p. 1).

⁷⁴ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608).

⁷⁵ Por ejemplo, el respeto por el Estado miembro de las exigencias de equilibrio macroeconómico condiciona la recepción de desembolsos de los fondos estructurales, como el FEDER o el FSE.

⁷⁶ Considerando sexto del Reglamento 2020/2092.

113. Hasta hoy, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha abordado, sobre todo, la condicionalidad medioambiental aplicada a los pagos directos a los agricultores,⁷⁷ así como la condicionalidad macroeconómica de la que se ocupó, de manera favorable, la sentencia Pringle.⁷⁸

114. En esta última sentencia, el Tribunal de Justicia estimó que la condicionalidad era un mecanismo apto para conseguir el respeto del derecho de la Unión y de las medidas de coordinación de las políticas económicas de los Estados adoptadas por las instituciones de la Unión. También indicó que la condicionalidad macroeconómica prevista en los artículos 3, 12, apartado 1, y 13, apartado 3, párrafo primero, del Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (Tratado MEDE)⁷⁹ aseguraba la compatibilidad de las actividades del MEDE, en especial, con el artículo 125 TFUE y con las medidas de coordinación adoptadas por la Unión.⁸⁰

115. Este asunto y el asunto C-157/21 ofrecen al Tribunal de Justicia la posibilidad de desarrollar su jurisprudencia sobre la condicionalidad financiera, extendiéndola a un instrumento con el que sus instituciones, para proteger el presupuesto de la Unión, fomentan la observancia, por parte de los Estados miembros, del valor Estado de derecho consagrado en el artículo 2 TUE.

116. Tras estas consideraciones, abordaré el análisis de los sucesivos motivos de nulidad invocados por el Gobierno húngaro.

V. Primer motivo del recurso: ausencia o inadecuación de la base jurídica del Reglamento 2020/2092

A. Alegaciones de las partes

117. Según el Gobierno húngaro, aunque el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), faculta al legislador de la Unión para adoptar normas financieras relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión, el Reglamento 2020/2092 no contiene disposiciones presupuestarias o financieras.

118. Por consiguiente, la base jurídica del Reglamento 2020/2092 no es la adecuada y la Unión carece de competencias para aprobar una norma de derecho derivado con este contenido.

⁷⁷ Entre la jurisprudencia sobre la condicionalidad medioambiental en los pagos directos a los agricultores pueden mencionarse las sentencias de 27 de enero de 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71), apartados 31 a 41; y de 25 de julio de 2018, Teglgård y Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597), apartados 42 y ss. La sentencia de 7 de agosto de 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), apartado 39, señala que, «conforme al artículo 93 de este último Reglamento [n.º 1306/2013], las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales forman parte de las normas de condicionalidad, que, como prevé el artículo 91 del citado Reglamento, deben respetarse bajo pena de sanción administrativa. Dichas normas se establecen a nivel nacional, figuran en el anexo II del citado Reglamento y se refieren en particular al ámbito del medioambiente».

⁷⁸ Sentencia de 27 de noviembre 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756), apartado 69: «[...] las estrictas condiciones a la que se supedita la concesión de una asistencia financiera por el mecanismo de estabilidad en virtud del apartado 3 del artículo 136 TFUE, que es la disposición objeto de la revisión del Tratado FUE, tratan de garantizar que ese mecanismo respetará en su funcionamiento el derecho de la Unión, incluidas las medidas adoptadas por la Unión en el marco de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros».

⁷⁹ Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, celebrado en Bruselas el 2 de febrero de 2012.

⁸⁰ Sentencia de 27 de noviembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartados 111 y 112. Los apartados 154 a 156 se referían a la actuación de la Comisión en el marco del Tratado MEDE para velar por el cumplimiento de la condicionalidad asociada a la asistencia financiera. Estas mismas referencias se hicieron en la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Mallis y Malli/Comisión y BCE (C-105/15 P, EU:C:2016:702), apartado 54.

119. En su opinión, el Reglamento 2020/2092 permite a la Comisión y al Consejo definir la noción de Estado de derecho y las actuaciones que violan las exigencias impuestas por este valor de la Unión. El mecanismo aprobado autoriza a imponer sanciones que afectan a estructuras fundamentales de un Estado miembro, respecto de las que la Unión carece de competencias.

120. El artículo 322 TFUE no ampara estas actuaciones y, por tanto, es una base jurídica inadecuada para el Reglamento 2020/2092, cuyo ámbito de aplicación entraría en conflicto con el procedimiento del artículo 7 TUE.

121. El Gobierno húngaro expone, además, las diferencias entre el Reglamento 2020/2092 y otras normas financieras y presupuestarias de la Unión cuya base es el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).

122. Entre los elementos del Reglamento 2020/2092 que resultan incompatibles con artículo 322 TFUE el Gobierno húngaro alude, por una parte, a los conflictos de intereses en el reparto de fondos de la Unión. El Reglamento 2020/2092 no contiene ninguna norma de procedimiento para los Estados miembros en relación con el establecimiento de normas sobre los conflictos de intereses y su eliminación, permitiendo así la adopción de medidas contra dichos Estados sobre la base de infracciones no precisadas que van más allá de las exigencias previstas en el Reglamento financiero.

123. Por otra parte, aduce que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 obliga a los Estados miembros a financiar con su propio presupuesto los programas a los que la Unión retira sus fondos, con objeto de proteger a los beneficiarios. Esta disposición no se atiene a las normas de ejecución del presupuesto de la Unión y representa una sanción para el Estado miembro que viole las exigencias del Estado de derecho.

124. El artículo 322 TFUE, según el Gobierno húngaro, no puede servir de base para imponer obligaciones sobre los presupuestos nacionales, ya que solo propicia la adopción de normas relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión.

125. El Parlamento y el Consejo rebaten los argumentos del Gobierno húngaro y consideran que el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), es la base jurídica adecuada del Reglamento 2020/2092.⁸¹

126. A juicio de esas dos instituciones, el Reglamento 2020/2092 instaaura un mecanismo de condicionalidad presupuestaria (financiera) orientado a garantizar el respeto de las exigencias del Estado de derecho, en línea con otros mecanismos de condicionalidad ya existentes en la Unión. El análisis de la finalidad y del contenido de ese Reglamento así lo justifican.

B. Apreciación

127. Comenzaré recordando la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia sobre la elección de las bases jurídicas en el derecho originario para adoptar normas de derecho derivado:⁸²

⁸¹ En lo sucesivo, para evitar repeticiones, daré por sentado que los Estados que han intervenido en la vista (con excepción, lógicamente, de Hungría y la República de Polonia), así como la Comisión, comparten las tesis del Parlamento y del Consejo.

⁸² Sentencias de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo (C-626/18, EU:C:2020:1000), apartados 43 a 47; de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo (C-620/128, EU:C:2020:1001), apartados 38 a 42; y de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035).

- «La elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido del acto. Si el examen del acto de que se trate muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante».⁸³
- «Además [...] puede tenerse en cuenta, para determinar la base jurídica adecuada, el contexto jurídico en que se inscribe una nueva normativa, ya que dicho contexto puede arrojar luz sobre la finalidad de dicha normativa».⁸⁴
- Una vez adoptada una norma de armonización, «el legislador de la Unión no puede ser privado de la facultad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de la tarea que le incumbe de velar por que se protejan los intereses generales reconocidos por el Tratado».⁸⁵

128. De acuerdo con esta jurisprudencia, el análisis de la finalidad y del contenido del Reglamento 2020/2092 permitirá dilucidar si el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), es la base jurídica adecuada para su adopción, si debería haber sido otra o si la Unión carece de competencia para adoptar ese Reglamento.

1. Finalidad del Reglamento 2020/2092

129. Según su artículo 1, el Reglamento 2020/2092 tiene por objeto establecer «[...] las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de derecho en los Estados miembros».

130. Varios considerandos del Reglamento 2020/2092 ponen de manifiesto el vínculo entre el respeto del Estado de derecho y la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión.

- El considerando séptimo señala 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».
- El considerando octavo⁸⁶ declara que los Estados miembros solo pueden garantizar la buena gestión financiera si las autoridades públicas actúan conforme a derecho, si los fraudes son perseguidos penalmente y si hay un adecuado control jurisdiccional de las decisiones administrativas.

⁸³ Sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), apartado 31.

⁸⁴ *Ibidem*, apartado 32.

⁸⁵ *Ibidem*, apartado 38.

⁸⁶ «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».

- El considerando noveno⁸⁷ destaca la importancia de la independencia judicial y de los servicios de investigación penal para hacer frente a decisiones ilícitas y arbitrarias de las autoridades públicas que podrían perjudicar a los intereses financieros de la Unión.
- El considerando décimo tercero reitera que «existe [...] 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».
- El considerando décimo quinto insiste en 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. A tenor de esos considerandos, cuya sintonía con el articulado del Reglamento 2020/2092 es innegable, entiendo que la finalidad de este Reglamento es crear un mecanismo específico para asegurar la correcta ejecución del presupuesto de la Unión, cuando un Estado miembro incurra en violaciones de los principios del Estado de derecho que pongan en peligro la buena gestión de los fondos de la Unión o sus intereses financieros.

132. Este objetivo me parece acorde con la elección del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), como base jurídica del Reglamento 2020/2092.⁸⁸

133. El Parlamento y el Consejo aducen que la finalidad del Reglamento controvertido es la que se desprende de esos considerandos. Rechazan el análisis del Gobierno húngaro cuando afirma que el Reglamento 2020/2092 pretende añadir un procedimiento más a los ya previstos⁸⁹ para proteger el Estado de derecho, sin que haya base jurídica para ello en el derecho originario.

134. Ciertamente, el considerando décimo cuarto del Reglamento 2020/2092, leído de forma descontextualizada, parecería ofrecer un cierto apoyo a la tesis del Gobierno húngaro, pues declara que «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».

135. Esta aparente incoherencia en la lógica de los considerandos del Reglamento 2020/2092 puede deberse al desarrollo de su proceso legislativo. Como ya he explicado, la propuesta inicial de la Comisión reflejaba en menor medida la condicionalidad financiera del mecanismo previsto e incidía más en la protección del Estado de derecho. La oposición del Consejo hizo que el texto

⁸⁷ «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».

⁸⁸ Véase Martín Rodríguez, P., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 131, para quien «el art. 322 TFUE proporciona una base jurídica más que suficiente para el establecimiento de esta condicionalidad [financiera], que, por otra parte, ya ha existido con respecto a contenidos sustantivos concretos del Estado de derecho [...]».

⁸⁹ El mecanismo europeo protección del Estado de derecho, el cuadro de indicadores de la justicia en la UE, el procedimiento de incumplimiento y el procedimiento del artículo 7 TUE.

final del Reglamento 2020/2092 se convirtiera en un instrumento de condicionalidad financiera, en cuyo marco la salvaguarda del Estado de derecho opera como una condición horizontal que los Estados han de respetar en la ejecución presupuestaria.

136. Por eso, hay que analizar con detalle el contenido del Reglamento 2020/2092 para discernir si el «producto legislativo final» es, verdaderamente, un mecanismo de condicionalidad financiera, como otros del derecho de la Unión. De ser así, el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), brindaría una base jurídica adecuada, porque aquel Reglamento sería una norma relativa a la ejecución presupuestaria.

137. De no ser así, como sostiene el Gobierno húngaro, estaríamos ante un instrumento más para la protección del Estado de derecho, de connotaciones presupuestarias, para el que el artículo 322 TFUE no ofrecería una base jurídica adecuada y para cuya implantación la Unión carecería de competencias.

138. En mi opinión, la finalidad del Reglamento 2020/2092 es asegurar, mediante el mecanismo de condicionalidad, la correcta ejecución del presupuesto de la Unión, cuando se produzcan violaciones de los principios del Estado de derecho en un Estado miembro que pongan en peligro la buena gestión financiera de los fondos de la Unión.

139. Tomado en su conjunto, el objetivo del Reglamento 2020/2092 es, pues, proteger el presupuesto de la Unión ante situaciones específicas que amenazan su correcta ejecución y que representan violaciones del Estado de derecho. No pretende, pues, proteger este último mediante un mecanismo sancionador.

140. Desde esta perspectiva, el Reglamento 2020/2092 tiene un propósito equiparable al del Reglamento Financiero, cuya base jurídica en el artículo 322 TFUE no se discute.

141. De hecho, en una declaración conjunta elaborada en el momento de su adopción, el Parlamento, el Consejo y la Comisión manifestaron su intención de incorporar el contenido del Reglamento 2020/2092 en el Reglamento Financiero, cuando este sea objeto de una modificación.⁹⁰

142. Como indica el Consejo, la opción del legislador europeo de elaborar una norma para garantizar la ejecución adecuada del presupuesto de la Unión en casos de violaciones del Estado de derecho queda amparada por su poder de apreciación a la hora de legislar.

143. En cualquier caso, esa opción no podría calificarse de manifiestamente errónea. El cumplimiento de los principios del Estado de derecho puede revestir una importancia fundamental para el buen funcionamiento de las finanzas públicas y para la correcta ejecución de los presupuestos.⁹¹

⁹⁰ El tenor de esta declaración conjunta es el siguiente: «Sin perjuicio del derecho de iniciativa de la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión convienen en estudiar la posibilidad de incluir el contenido del presente Reglamento en el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018 («Reglamento Financiero»), en su próxima revisión». Véase su texto en el anexo al documento COM/2020/843 final, de 14 de diciembre de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la posición del Consejo en relación con la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

⁹¹ Véase, en ese sentido, el dictamen n.º 1/2018 del Tribunal de Cuentas en relación 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), apartados 10 y 11.

144. En suma, la creación de un mecanismo de condicionalidad financiera vinculado con el Estado de derecho me parece una opción legislativa plausible y con encaje en el derecho originario.

2. *Contenido del Reglamento 2020/2092*

145. Al valorar si el Reglamento 2020/2092 tiene cobertura en el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), es indispensable, además, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, analizar su contenido.

146. Ese análisis permitirá verificar si los elementos del Reglamento 2020/2092 son los propios de un genuino mecanismo de condicionalidad financiera (en la línea de los ya existentes en el derecho de la Unión) y discernir, por lo tanto, si el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), le proporciona una correcta base jurídica.

a) Condiciones de adopción de las medidas en el procedimiento del Reglamento 2020/2092

147. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092, «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».

148. Las partes en el procedimiento divergen sobre la interpretación de este precepto:

- El Gobierno húngaro argumenta que establece un procedimiento en tres etapas en el que debe probarse: a) la violación del Estado de derecho; b) el riesgo grave y suficientemente directo para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión; y c) la necesidad de adoptar medidas proporcionadas para hacerle frente. En su opinión, la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), no ofrece cobertura para la primera de esas etapas.
- El Parlamento y el Consejo discrepan de esta interpretación y consideran que el procedimiento consta solo de dos etapas: a) la prueba de la existencia de una violación del Estado de derecho que genere directamente un riesgo grave para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión; y b) la adopción de las medidas para contrarrestarla. De esta manera, la condicionalidad únicamente se aplicaría respecto de aquellas violaciones del Estado de derecho con incidencia directa en la ejecución del presupuesto de la Unión y de una cierta gravedad.

149. A mi juicio, esta última interpretación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 es la pertinente. La condicionalidad financiera se limita a aquellas violaciones del Estado de derecho que tengan una relación suficientemente directa con la ejecución presupuestaria y que afecten o amenacen con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de esta.

150. La interpretación *literal* conduce a esta conclusión, ya que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 requiere un vínculo suficientemente directo entre la violación del Estado de derecho y la ejecución presupuestaria. Solo así podrá activarse el mecanismo de condicionalidad, de modo que el Reglamento 2020/2092 responda no a todas las violaciones del Estado de derecho, sino a las que tengan una conexión directa con la ejecución presupuestaria.

151. En el mismo sentido, aunque el artículo 2, letra a), del Reglamento 2020/2092 ofrece una definición de Estado de derecho, lo lleva a cabo únicamente «a los efectos del presente Reglamento». Es verdad que ese precepto define «Estado de derecho» de una manera general (como valor de la Unión consagrado por el artículo 2 TUE) y abierta, porque lo relaciona con los principios que a continuación recoge, pero, repito, con el alcance limitado que acabo de subrayar.

152. En idéntico orden de cosas, el artículo 3 del Reglamento 2020/2092 enumera algunos indicios de vulneración de los principios del Estado de derecho «a los efectos del presente Reglamento».

153. La interpretación *sistemática* del artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 en relación con otros artículos de este también me lleva a entender que la condicionalidad financiera únicamente se aplica respecto de aquellas violaciones graves del Estado de derecho que incidan directamente en la ejecución del presupuesto de la Unión.

154. Los indicios de «vulneraciones de los principios del Estado de derecho» que incorpora, con carácter enunciativo, el artículo 3 del Reglamento 2020/2092 se circunscriben, en el artículo 4, apartado 2, del mismo Reglamento, a unos ámbitos de actuación de las autoridades nacionales directamente relacionados con la ejecución del presupuesto de la Unión.

155. Los supuestos del artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 corresponden, insisto, bien a actividades específicas de ejecución presupuestaria, bien a actividades generales, siempre que estas últimas impliquen un control sobre actividades de ejecución presupuestaria.

156. Es verdad que algunas actividades generales mencionadas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2020/2092,⁹² consideradas de modo aislado, no tendrían por qué incidir, en cuanto tales, en la ejecución del presupuesto de la Unión, en el sentido del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), ni se conectan automáticamente con la buena gestión financiera⁹³ o con la protección de los intereses financieros de la Unión.

157. Ahora bien, el artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 se preocupa de restringir la extensión de aquellas actividades de orden general a las que, llevadas a cabo por las autoridades nacionales, estén conectadas a la ejecución presupuestaria. Así ocurre con:

— La actuación de los servicios de investigación y de la fiscalía, solo aplicable, en este marco, a «las 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» [letra c)].

⁹² Las de las letras c) («el buen funcionamiento de los servicios de investigación y de la fiscalía»), d) («el control judicial efectivo, por órganos jurisdiccionales independientes») y e) («la prevención y la sanción del fraude, incluidos el fraude fiscal, la corrupción u otras infracciones del derecho de la Unión»).

⁹³ Según el artículo 2, punto 59, del Reglamento Financiero, la «buena gestión financiera» significa «la ejecución del presupuesto de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia».

- El control judicial efectivo a cargo de órganos judiciales independientes, siempre que se ejerza en relación con las acciones u omisiones de las autoridades nacionales que, a su vez, estén conectadas [según las letras a), b) y c) del mismo apartado] a la ejecución del presupuesto de la Unión [letra d)].
- La prevención y la sanción del fraude, la corrupción y otras infracciones del derecho de la Unión cuando, de nuevo, tengan relación «con la ejecución del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión» [letra e)].

158. En lo que atañe a la cláusula de cierre [letra h)] que alude a «otras situaciones o actuaciones de las autoridades», estas solo podrán encajarse en el Reglamento 2020/2092 cuando «sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión». La cláusula de cierre no se extiende, pues, a comportamientos desconectados de la ejecución presupuestaria.

159. A mi juicio, la técnica utilizada por el legislador para determinar el ámbito y los requisitos de aplicación del mecanismo controvertido es apropiada en cuanto impone, como condición *horizontal* para la correcta ejecución del presupuesto, el respeto de los principios del Estado de derecho.

160. Las violaciones graves de estos principios que permitirán aplicar el mecanismo de condicionalidad son las que deriven de actividades de ejecución del presupuesto de la Unión o de actividades generales de las autoridades estatales que se refieran directamente a dicha ejecución presupuestaria.

161. En cualquier caso, el artículo 6, apartado 9, del Reglamento 2020/2092 requiere que la Comisión exponga los motivos específicos y aporte las pruebas concretas de la existencia de una violación grave de los principios del Estado de derecho, relacionada directamente con la ejecución del presupuesto. Solo así se podrán aprobar las medidas adecuadas contra el Estado miembro infractor.

162. La interpretación *finalista* y la interpretación *histórica* del artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 también me llevan a deducir que la condicionalidad financiera únicamente se aplica respecto de aquellas violaciones del Estado de derecho que tengan incidencia directa en la ejecución del presupuesto de la Unión.

163. En este sentido, reitero la utilidad de tener en cuenta la evolución del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del Reglamento 2020/2092.

164. Como ya he señalado, la propuesta inicial de la Comisión estaba más orientada a la protección del Estado de derecho y reflejaba en menor medida la condicionalidad financiera del mecanismo. La intervención del Consejo hizo que el texto final del Reglamento 2020/2092 pudiera convertirse, con mayor claridad, en un instrumento de condicionalidad financiera, en cuyo marco la salvaguarda del Estado de derecho opera como una condición horizontal que los Estados han de respetar en la ejecución presupuestaria.

165. En la evolución del texto legislativo un elemento clave ha sido la inserción, en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092, de la exigencia de un vínculo *suficientemente directo*⁹⁴ entre la ejecución presupuestaria y la violación de los principios del Estado de derecho.⁹⁵

166. La introducción de este elemento, muy criticado por alguna doctrina,⁹⁶ implica una cierta reducción del ámbito de aplicación de la propuesta inicial de la Comisión. En su redacción final, el mecanismo de condicionalidad financiera se vincula estrictamente a la ejecución del presupuesto de la Unión, con objeto de no infringir el artículo 7 TUE y de que el acto normativo pudiera encajar en la base jurídica del artículo 322 TFUE.⁹⁷

167. El vínculo *suficientemente directo* asegura que el mecanismo de condicionalidad no operará respecto a cualquier violación grave del Estado de derecho, sino que se limitará a las que, teniendo ese carácter, estén estrechamente relacionadas con la ejecución presupuestaria.⁹⁸ Este vínculo lo debe demostrar la Comisión antes de proponer medidas correctoras y no existe automatismo alguno en su prueba, por muy grave que sea la infracción de los principios del Estado de derecho.

168. El considerando decimotercero del Reglamento 2020/2092 enfatiza ese vínculo al asegurar que «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».

169. En suma, la interpretación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 con arreglo a los criterios hermenéuticos literal, sistemático, finalista e histórico me conduce a sostener que ese Reglamento implanta un mecanismo de condicionalidad financiera solo aplicable respecto de aquellas violaciones graves del Estado de derecho que incidan directamente en la ejecución del presupuesto de la Unión. Así entendido, el Reglamento 2020/2092 tiene una base jurídica suficiente en el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).

⁹⁴ La sentencia de 6 de noviembre de 2014, Italia/Comisión (C-385/13 P, EU:C:2014:2350), apartados 68 y 69, contempla la necesidad de una relación suficientemente directa entre un presunto incumplimiento del derecho de la Unión, por parte del Estado miembro beneficiario, y la medida objeto de la financiación solicitada, como elemento que permite a la Comisión ordenar la suspensión de los pagos de fondos estructurales al Estado miembro.

⁹⁵ Martín Rodríguez, P., *op. cit.*, p. 133, subraya también que la clave interpretativa del Reglamento 2020/2092 está en la exigencia de afectación «de modo suficientemente directo».

⁹⁶ El editorial de *European Papers*, 2020, n.º 5, pp. 1101 a 1104, califica de *probatio diabólica* para la Comisión el requisito de demostrar que la violación del Estado de derecho se refiere exclusivamente a la protección de los intereses financieros de la Unión. Añade que ese requisito «will presumably render inoperative the conditionality mechanism» y que el Reglamento 2020/2092 «appears to be doomed to fail» si se aplica únicamente a las conductas de los Estados que afecten a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión.

⁹⁷ Las conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020, apartado 2, letra e), reafirman que «deberá haberse establecido debidamente que hay un nexo causal suficientemente directo entre dicha vulneración y las consecuencias negativas para los intereses financieros de la Unión. La mera constatación de que ha tenido lugar una vulneración del Estado de derecho no bastará para activar el mecanismo».

⁹⁸ El Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020 en sus conclusiones, apartado 2, letra h), va más allá del texto del Reglamento al decir que, «cuando tales información y constataciones [en las que la Comisión base su evaluación], independientemente de la fuente, se empleen a efectos de la aplicación del Reglamento, la Comisión velará por que su pertinencia y uso se determinen exclusivamente a la luz del objetivo del Reglamento de proteger los intereses financieros de la Unión».

170. Esta aseveración no se ve afectada por el argumento del Gobierno húngaro sobre la (presunta) contradicción entre los preceptos del Reglamento Financiero relativos a los conflictos de intereses (artículo 61)⁹⁹ y el artículo 3, letra b), del Reglamento 2020/2092, que califica de indicio de vulneración de los principios del Estado de derecho, entre otros, que las autoridades nacionales no garanticen «la ausencia de conflictos de interés».

171. Como señala el Consejo, la aplicación del Reglamento 2020/2092 es subsidiaria con respecto a la de las demás normas financieras de la Unión. El artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 prevé que la Comisión active el mecanismo «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».¹⁰⁰

172. Eso significa que el procedimiento de resolución de los conflictos de intereses del artículo 61 del Reglamento Financiero se aplicará a los casos específicos y que el mecanismo del Reglamento 2020/2092 únicamente se desplegará cuando el funcionamiento de una autoridad del Estado miembro que intervenga en la ejecución del presupuesto de la Unión se vea comprometida por conflictos de intereses especialmente graves.

b) Criterios de adopción de las medidas en el procedimiento del Reglamento 2020/2092

173. Según el Gobierno húngaro, las medidas que las instituciones de la Unión pueden adoptar en aplicación del Reglamento 2020/2092 son, en realidad, sanciones por violación de las reglas del Estado de derecho, más que auténticas «medidas» de protección del presupuesto de la Unión. Por eso, la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), es inapropiada.

174. Así se deduciría del considerando décimo octavo y del artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 que enuncian criterios para modular esas medidas, atendiendo más a la propia violación (esto es, a su naturaleza, duración, gravedad y alcance, además de a la «intención» del Estado miembro) que a la protección del presupuesto de la Unión.

175. El Consejo y el Parlamento responden que el artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 implanta una jerarquía de criterios, entre los que destacan la proporcionalidad y «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». En cuanto a «la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de derecho», son factores de apreciación subsidiaria. El criterio de la intención del Estado infractor, que menciona el considerando décimo octavo, no tendría valor normativo.

⁹⁹ A tenor del artículo 61, apartado 3, del Reglamento Financiero, «a los efectos del apartado 1, existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 1 se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal».

¹⁰⁰ En las conclusiones del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2020, apartado 2, letra d), se declaró que «la aplicación del mecanismo respetará su carácter subsidiario. Las medidas adoptadas en el marco del mecanismo solo se tendrán en cuenta en caso de que los demás procedimientos previstos en el derecho de la Unión, en particular los que figuran en el Reglamento sobre disposiciones comunes, el Reglamento Financiero, o bien los procedimientos de infracción del Tratado, no permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz».

176. A mi juicio, el tenor del artículo 5, apartado 3, y el del considerando decimoctavo del Reglamento 2020/2092 no coinciden plenamente. Este último parece estimar subsidiario, a la hora de adoptar las medidas, el criterio relativo a «los efectos en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o los intereses financieros de la Unión».

177. No obstante, creo que la interpretación sistemática del artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 permite deducir que la adopción de medidas debe regirse, ante todo, por la proporcionalidad y por 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 mantiene así la naturaleza propia de las medidas, que no coincide con la de las sanciones imponibles por la infracción de los principios del Estado de derecho.¹⁰¹

178. La naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de derecho que realice el Estado infractor únicamente pueden servir para determinar el impacto de sus acciones sobre la ejecución del presupuesto de la Unión.

179. Con esta interpretación, el artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 encuentra encaje en el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), porque las medidas que contempla son, repito, de corrección presupuestaria y no sanciones al Estado miembro infractor.

180. El Gobierno húngaro duda de que sea compatible con esa base jurídica el contenido de la última frase del artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 («las medidas se centrarán, en la medida de lo posible, en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración»). Se admitiría así una condicionalidad «cruzada», más allá de la que atañe a la protección del presupuesto de la Unión.

181. La explicación del Consejo, que se apoya en el principio de proporcionalidad, me resulta convincente. La admisión excepcional de la condicionalidad financiera «cruzada» se explica porque determinadas violaciones de los principios del Estado de derecho en las que hayan incurrido las autoridades nacionales pueden afectar a un número muy amplio de sectores y sería desproporcionado adoptar medidas financieras correctoras en todos ellos. También son posibles, como afirmó el Consejo en la vista, supuestos en los que las infracciones de los principios del Estado de derecho sean conocidas tras la plena ejecución de determinados programas de gasto de la Unión y respecto a los que la corrección financiera no es factible. En tal caso, esa corrección podría afectar a otros programas de gasto en curso, con objeto de asegurar la efectividad del mecanismo de condicionalidad.¹⁰²

182. Así entendida, esta admisión excepcional de una condicionalidad financiera «cruzada» (que conlleva la posibilidad de no extender la corrección a todos los sectores afectados por la violación del Estado de derecho o de extenderla a gastos del presupuesto de la Unión en curso) no elimina la naturaleza presupuestaria del mecanismo y es compatible con el artículo 322 TFUE.

¹⁰¹ Véase, por analogía, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la que «[...] la obligación de devolver una ventaja indebidamente percibida a través de una práctica irregular no constituye una sanción, sino la mera consecuencia de la constatación de que no se han respetado las condiciones exigidas para la obtención del beneficio resultante de la normativa de la Unión, lo que convierte la ventaja percibida en indebida» [sentencias de 1 de octubre de 2020, *Elme Messer Metalurgs* (C-743/18, EU:C:2020:767), apartado 64; y de 26 de mayo de 2016, *Județul Neamț y Județul Bacău* (C-260/14 y C-261/14, EU:C:2016:360), apartado 50 y jurisprudencia citada].

¹⁰² Si el Tribunal de Justicia no aceptase este planteamiento, a causa de la debilidad del vínculo con la infracción del Estado del derecho, debería anular únicamente el inciso «en la medida de lo posible» del artículo 5, apartado 3, *in fine*, del Reglamento 2020/2092 (que no tiene una naturaleza sustancial), de modo que su redacción se limitara a preceptuar que «las medidas se centrarán en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración».

c) Criterios de levantamiento de las medidas en el procedimiento del Reglamento 2020/2092

183. El artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento 2020/2092 prevé el levantamiento de las medidas a petición del Estado o a propuesta de la Comisión, cuando las condiciones para su adopción desaparecen.

184. Eso significa que la persistencia del impacto o del riesgo de incidencia sobre la ejecución del presupuesto de la Unión es indispensable para que las medidas correctoras de condicionalidad financiera adoptadas se mantengan.

185. Como afirma el Consejo, cuando el impacto sobre la ejecución presupuestaria cesa, las medidas correctoras se levantan, aunque persista la violación de los principios del Estado de derecho por el Estado miembro. Como señaló el Parlamento Europeo en la vista, la posibilidad de levantamiento no existe en el caso de las sanciones.

186. De esta manera se pone de manifiesto (en realidad, se corrobora) que el mecanismo de condicionalidad aplica correcciones financieras y no sanciones por la violación de los principios del Estado de derecho.

d) Protección de los beneficiarios en el procedimiento del Reglamento 2020/2092

187. El artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092,¹⁰³ leído a la luz de su considerando décimo noveno, introduce una garantía para los destinatarios finales o los beneficiarios de los programas de gastos financiados con el presupuesto de la Unión.

188. La adopción de medidas de condicionalidad financiera cuando un Estado viole los principios del Estado de derecho no ha de perjudicar a los beneficiarios finales de los fondos, que deberán seguir recibéndolos. Además, el Estado ha de informar periódicamente a la Comisión del respeto de esta obligación.

189. Para el Gobierno húngaro, el Estado miembro afectado deberá asumir el pago de los fondos a los beneficiarios, en caso de corrección financiera, y lo tendrá que hacer con cargo a su propio presupuesto. El Reglamento 2020/2092 impondría, pues, a los Estados obligaciones respecto a su presupuesto nacional, circunstancia que no prevé el artículo 322 TFUE.

190. El Consejo replica que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 tiene un efecto declarativo y no impone al Estado miembro obligaciones adicionales a las especificadas en «las normas sectoriales o financieras aplicables». En realidad, solo añadiría una modalidad de control del cumplimiento de las obligaciones ya existentes en normas sectoriales, para proteger a los beneficiarios de fondos del presupuesto de la Unión en caso de correcciones financieras.

191. En mi opinión, la argumentación del Gobierno húngaro debe rechazarse, ya que la protección de los beneficiarios que contempla el artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 es una medida típica y lógica en la gestión compartida de los fondos del presupuesto de la Unión.

¹⁰³ Véase su transcripción en el punto 11 de estas conclusiones.

192. Como precisa el considerando décimo noveno del Reglamento 2020/2092, «[...] 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».

193. De esa premisa infiere que las medidas adoptadas en virtud del Reglamento 2020/2092 no afectan «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 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».

194. Dada la disociación entre los pagos de la Comisión al Estado miembro y los pagos de las autoridades nacionales de gestión a los beneficiarios de los programas y fondos financiados por el presupuesto de la Unión, es lógico que se imponga, como regla general, la obligación de los Estados de mantener los pagos a los beneficiarios, incluso en caso de corrección financiera adoptada por la Unión.

195. Es más, la corrección financiera perdería su eficacia si las autoridades nacionales pudieran exigir a los beneficiarios la devolución de los fondos recibidos o si no les ingresaran los fondos comprometidos, una vez que las instituciones de la Unión aprueban una medida de protección de su presupuesto ante la existencia de una vulneración de los principios del Estado de derecho que incide en su gestión.

196. En estos casos, la corrección financiera adoptada por las instituciones de la Unión ha de soportarla el Estado miembro infractor y no repercutirla sobre los beneficiarios de los fondos, ajenos a esa infracción.¹⁰⁴

197. La repercusión de las correcciones financieras solo puede ir en perjuicio de las personas físicas y jurídicas de un Estado miembro cuando estas son responsables de las violaciones de las normas de la Unión que regulan la atribución de los fondos de su presupuesto, circunstancia que no se da, repito, en la aplicación del Reglamento 2020/2092.

198. Por el contrario, si la responsabilidad de las infracciones es de las autoridades nacionales, son estas quienes han de afrontar las consecuencias de sus propios actos, que han motivado las medidas correctoras,¹⁰⁵ como ocurre con la aplicación del Reglamento 2020/2092.

¹⁰⁴ En defensa de los beneficiarios, el Consejo arguye la protección de sus derechos adquiridos y de su confianza legítima, así como el principio de que la repuesta frente a la violación de una obligación no puede conllevar otra infracción.

¹⁰⁵ En relación con la gestión de los fondos del FEDER, el Tribunal de Justicia ha afirmado que así debe ser incluso cuando la recuperación de los importes no fuera posible, «[...] si se demuestra que esa imposibilidad se debe a una irregularidad o a un comportamiento negligente de dicho Estado miembro» [sentencia de 1 de octubre de 2020, Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767), apartado 71].

199. En esa misma línea se inscribe el artículo 103 del Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027 al regular las correcciones financieras aplicadas por los Estados miembros.¹⁰⁶ La protección de los beneficiarios finales la contempla también el artículo 11 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.¹⁰⁷

200. En definitiva, la garantía que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 insta en favor de los beneficiarios finales encaja sin dificultades en un mecanismo de condicionalidad financiera y está vinculada con la ejecución del presupuesto de la Unión, por lo que el artículo 322 TFUE le ofrece una cobertura suficiente.

201. Estimo, pues, que ha de desestimarse el primer motivo del recurso.

VI. Segundo motivo del recurso: violación del artículo 7 TUE y violación combinada del artículo 4 TUE, apartado 1, del artículo 5 TUE, apartado 1, del artículo 13 TUE, apartado 2, y del artículo 269 TFUE

202. En su segundo motivo de recurso, el Gobierno húngaro denuncia dos vulneraciones de los Tratados:

— La del artículo 7 TUE.

— La del artículo 269 TFUE y del principio de equilibrio institucional del artículo 13 TUE, apartado 2.

203. Al referirse a la (supuesta) violación del artículo 7 TUE, el Gobierno húngaro la pone en relación con la del principio de atribución de competencias del artículo 4 TUE, apartado 1, y del artículo 5 TUE, apartado 2, por inadecuación de la base jurídica sobre la que se apoya el Reglamento 2020/2092. En cuanto repite, de este modo, argumentaciones del primer motivo de nulidad, me remito a lo que ya he expuesto sobre ellas.

A. Primera parte del segundo motivo: violación del artículo 7 TUE

1. Alegaciones de las partes

204. El Gobierno húngaro esgrime que el procedimiento del Reglamento 2020/2092 no es sino una concreción del previsto en el artículo 7 TUE, lo que no consiente este precepto ni ningún otro del derecho primario. Dos de las tres etapas de aquel procedimiento coincidirían con las del mecanismo del artículo 7 TUE, cuyas condiciones de lanzamiento son más rigurosas que las aplicables a la adopción de medidas sobre la base del Reglamento impugnado.

¹⁰⁶ Sobre la normativa anterior y la jurisprudencia relativa a las correcciones financieras, véase Guillem Carrau, J., «Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, n.º 51, pp. 281 a 319.

¹⁰⁷ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 549). Su artículo 11 indica: «Salvo disposición explícita en contra establecida por la legislación de la Unión, los pagos relativos a la financiación prevista en el presente Reglamento se abonarán íntegramente a los beneficiarios».

205. A juicio del Gobierno húngaro, el objetivo del Reglamento 2020/2092 coincide con el del artículo 7 TUE, ya que pretende reprimir las violaciones a los principios del Estado de derecho mediante la imposición de sanciones. Así lo pondrían de relieve la ausencia de un verdadero mecanismo de condicionalidad; la falta de vínculo real entre las violaciones de los principios del Estado de derecho y el presupuesto de la Unión; la conexión de las medidas con las aplicables a las violaciones del Estado de derecho, más que con el presupuesto de la Unión; la toma en consideración de la intención del Estado miembro como factor relevante; y que el levantamiento de las medidas esté ligado con el fin de las violaciones.

206. El Parlamento y el Consejo rebaten estos razonamientos, afirmando que el mecanismo del Reglamento 2020/2092 es independiente del procedimiento del artículo 7 TUE, persigue objetivos dispares y está regido por normas distintas. Su propósito es proteger el presupuesto de la Unión y no sancionar las violaciones del Estado de derecho. Las condiciones de adopción de las medidas y su tipología difieren de las del artículo 7 TUE.

2. *Apreciación*

207. Para dilucidar si el Reglamento 2020/2092 establece un procedimiento compatible con el del artículo 7 TUE, lo primero que se ha de aclarar es si este último es la única vía de la que dispone el ordenamiento jurídico de la Unión para proteger el valor Estado de derecho.

a) No exclusividad del artículo 7 TUE para la protección del Estado de derecho

208. En mi opinión, el artículo 7 TUE no autorizaría al legislador de la Unión a instaurar, mediante normas de derecho derivado, otro mecanismo análogo, aunque devaluado en sus exigencias materiales y de procedimiento, que tuviera el mismo objetivo de protección del Estado de derecho y que aplicara similares sanciones.

209. Ahora bien, eso no significa que la protección del Estado de derecho *únicamente* pueda llevarse a cabo a través del artículo 7 TUE.¹⁰⁸ Nada impide que, mediante otros instrumentos ajenos al del artículo 7 TUE, se provea a esa protección, siempre que sus características esenciales difieran de las de aquel.

210. Los principios del Estado de derecho tienen, como destaca el Consejo, un valor estructural en el ordenamiento jurídico de la Unión, de manera que su violación puede afectarle de forma grave.¹⁰⁹ De ahí que el Tribunal de Justicia, especialmente en su jurisprudencia sobre la

¹⁰⁸ Véase en este sentido Martín Rodríguez, P., *op.cit.*, pp. 99 a 101.

¹⁰⁹ Véase Rossi, L. S., «La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, n.º 3, pp. 639 a 657.

independencia judicial¹¹⁰ y sobre las órdenes europeas de detención y entrega,¹¹¹ haya puesto énfasis en los valores del artículo 2 TUE y admitido la idoneidad de normas de derecho derivado para protegerlos, al margen de las previsiones del artículo 7 TUE. También ha justificado en la protección del Estado de derecho el reconocimiento de la legitimación activa de Estados terceros para interponer recursos de anulación.¹¹²

211. En lo que atañe a las órdenes de detención y entrega, cuando el Consejo Europeo y el Consejo no hayan adoptado las decisiones mencionadas en el artículo 7 TUE, pero existan datos que demuestran la existencia de deficiencias sistémicas o generalizadas relativas a la independencia del poder judicial en el Estado miembro emisor, la autoridad judicial de ejecución puede denegarlas, si hay razones serias y fundadas para creer que, en caso de entrega a este último Estado miembro, la persona reclamada correrá un riesgo real de que se vulnere su derecho fundamental a un proceso equitativo, garantizado por el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta.¹¹³

212. Se pone así de relieve que, en esas hipótesis, el Tribunal de Justicia utiliza uno de los principios del Estado de derecho para identificar una excepción a la detención y entrega de la persona reclamada, ajena al procedimiento del artículo 7 TUE.

213. Algo similar ocurre con la protección de la independencia de los jueces nacionales encargados de aplicar el derecho de la Unión, cuya defensa ha asumido el Tribunal de Justicia apelando, de nuevo, al valor del Estado de derecho,¹¹⁴ aun cuando no se haya hecho uso del artículo 7 TUE.

214. El respeto por un Estado miembro de los valores consagrados en el artículo 2 TUE constituye un requisito para poder disfrutar de los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a ese Estado miembro. Por lo tanto, un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de derecho, concretado, en

¹¹⁰ El Tribunal de Justicia afirma que «la Unión se compone de Estados que se han adherido libre y voluntariamente a los valores comunes proclamados en el artículo 2 TUE, los respetan y se comprometen a promoverlos. En particular, se desprende del artículo 2 TUE que la Unión se fundamenta en valores, tales como el Estado de derecho, que son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada, en particular, por la justicia. A este respecto, se ha de señalar que la confianza mutua entre los Estados miembros, y, en particular, sus órganos jurisdiccionales respectivos, se asienta en la premisa fundamental de que los Estados miembros comparten una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión, como se precisa en dicho artículo» [véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces) (C-791/19, EU:C:2021:596) apartado 50; de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartados 42 y 43; y 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 160].

¹¹¹ Sentencia de 17 de diciembre 2020, Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial de emisión) (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), apartados 57 y 58; y de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartados 71 y 72. El Tribunal de Justicia apela a la protección del Estado de derecho para identificar un motivo adicional de denegación de la ejecución de este tipo de órdenes.

¹¹² Sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), apartados 48 a 50.

¹¹³ Sentencia de 17 de diciembre 2020, Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial de emisión) (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), apartado 69.

¹¹⁴ Sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces) (C-791/19, EU:C:2021:596) apartado 58; y de 20 de abril de 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311), apartado 51.

particular, en el artículo 19 TUE. Los Estados miembros deben evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la administración de justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial.¹¹⁵

215. Estas muestras de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la protección del valor Estado de derecho revelan que las normas emanadas de las instituciones de la Unión que traten de reaccionar, en ámbitos específicos (y no necesariamente a través del mecanismo del artículo 7 TUE), contra ciertas violaciones de aquel valor que incidan en la gestión presupuestaria son compatibles con el derecho originario.

216. Si esas violaciones afectan a la ejecución del presupuesto de la Unión por los Estados miembros, insisto, nada obsta a que el legislador de la Unión apruebe una norma (como el Reglamento 2020/2092) para preservar ese presupuesto, sin que por eso entre en conflicto o eluda la aplicación del artículo 7 TUE.

b) Comparación del procedimiento del artículo 7 TUE con el del Reglamento 2020/2092

217. El análisis del Reglamento 2020/2092 ayuda a dilucidar si el procedimiento que implanta corresponde a un genuino mecanismo de condicionalidad financiera, en la línea de los ya existentes en el derecho de la Unión, o más bien a un instrumento para sancionar las violaciones de los principios del Estado de derecho semejante al del artículo 7 TUE.

218. Ese análisis lo he llevado a cabo, en cuanto a la base jurídica del Reglamento 2020/2092, al examinar el motivo de anulación anterior. De él deduzco el rechazo a los argumentos del Gobierno húngaro sobre la naturaleza de la condicionalidad, que, en su opinión, pretende más combatir las violaciones del Estado de derecho que proteger el presupuesto de la Unión.

219. Completaré ahora mi exposición acudiendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las disparidades entre los mecanismos de condicionalidad financiera¹¹⁶ y los recursos por incumplimiento, cuyas relaciones proporcionan, por analogía, algunos elementos de apreciación válidos para este asunto. Ambos procedimientos son independientes entre sí, porque tienen objetivos diferentes y se rigen por normas distintas.

220. Entre estas disparidades destacan las siguientes:

— En los recursos interpuestos al amparo del artículo 258 TFUE, la Comisión queda en libertad de no continuar adelante, si el Estado miembro ha puesto fin al incumplimiento alegado, lo que no ocurre, por ejemplo, en el procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA donde la Comisión no goza de una facultad de apreciación que le permita hacer excepciones a las normas que regulan este reparto de cargas.¹¹⁷

¹¹⁵ En palabras del Tribunal de Justicia, la «exigencia de independencia de los tribunales, inherente a la función jurisdiccional, está integrada en el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho fundamental a un proceso equitativo, que reviste una importancia capital como garante de la protección del conjunto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables y de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados en el artículo 2 TUE, en particular el valor del Estado de derecho». Sentencias de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces) (C-791/19, EU:C:2021:596), apartados 51 y 58; de 20 de abril de 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311), apartado 51; y 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.

¹¹⁶ Como el procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA o los procedimientos de suspensión o retirada de ayudas estructurales.

¹¹⁷ Sentencias de 11 de enero de 2001, Grecia/Comisión (C-247/98, EU:C:2001:4), apartado 13; y de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión (15/76 y 16/76, EU:C:1979:29), apartados 27 y 28.

- En el marco del procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA, la Comisión ha de aplicar una corrección financiera si los gastos cuya financiación se solicita no fueron efectuados con arreglo a las normas de la Unión. Esa corrección evita que el FEOGA se haga cargo de importes que no hayan servido para financiar un objetivo buscado por la normativa de la Unión controvertida y, por tanto, no constituye, una sanción.¹¹⁸
- Los procedimientos de suspensión o de reducción de la ayuda financiera vía fondos estructurales de la Unión para las acciones nacionales difieren del regulado en el artículo 258 TFUE, a cuyos trámites no se atienden. Si la Comisión decide no iniciar un procedimiento de incumplimiento o renunciar a su continuación, eso no implica que se halle en la imposibilidad de suspender o reducir la ayuda de la Unión para una acción nacional, especialmente cuando no se han respetado una o varias de las condiciones que debía cumplir dicha financiación. Para eso, es preciso que la Comisión adopte una decisión que, ciertamente, tome en consideración el procedimiento por incumplimiento iniciado conforme al artículo 258 TFUE o la declaración de dicho incumplimiento por parte del Tribunal de Justicia.¹¹⁹
- Al contrario que la iniciación de un procedimiento por incumplimiento, la decisión de suspender o de reducir la financiación de la Unión constituye un acto lesivo para su destinatario, que puede ser impugnado mediante un recurso interpuesto ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.¹²⁰

221. Esta jurisprudencia se ha utilizado para legitimar cláusulas de condicionalidad que vinculaban el pago de fondos del presupuesto de la Unión al respeto de obligaciones horizontales, como el adecuado funcionamiento de los sistemas nacionales de gestión y control de los fondos, que contribuían a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión. Lo mismo sucede ante deficiencias sistémicas en el funcionamiento de las autoridades nacionales de ejecución del presupuesto de la Unión.¹²¹

222. A la luz de esta jurisprudencia, hay que verificar si el mecanismo del artículo 7 TUE difiere del establecido por el Reglamento 2020/2092.

223. En cuanto a la *adopción de las medidas*, el artículo 7 TUE la supedita a la constatación de la existencia de una violación grave y persistente, por un Estado miembro, de los valores del artículo 2 TUE. El artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092, sin embargo, contempla solo la vulneración de los principios del Estado de derecho, por un Estado miembro, que afecte o amenace con afectar, gravemente y de un modo directo, a la buena gestión financiera del presupuesto o la protección de los intereses financieros de la Unión.

224. El umbral del artículo 7 TUE es más exigente que el del Reglamento 2020/2092, ya que reclama la existencia de una violación grave y persistente de cualquiera de los valores del artículo 2 (no solo del Estado de derecho).

¹¹⁸ El procedimiento de liquidación de cuentas tiene por objeto comprobar no solo la veracidad y la conformidad a derecho de los gastos, sino también el correcto reparto, entre los Estados miembros y la Unión, de las cargas financieras que derivan de la política agrícola común. Véase la sentencia de 11 de enero de 2001, Grecia/Comisión (C-247/98, EU:C:2001:4), apartados 13 y 14.

¹¹⁹ Sentencia de 25 de octubre de 2007, Komninou y otros/Comisión (C-167/06 P, EU:C:2007:633), apartado 52; auto de 11 de julio de 1996, An Taisce y WWF UK/Comisión (C-325/94 P, no publicado, EU:C:1996:293), apartado 23. Véase también la sentencia del Tribunal General de 26 de febrero de 2013, España/Comisión (T-65/10, T-113/10 y T-138/10, EU:T:2013:93), apartado 109.

¹²⁰ Auto de 11 de julio de 1996, An Taisce y WWF UK/Comisión (C-325/94 P, no publicado, EU:C:1996:293), apartado 24.

¹²¹ Sentencias de 2 de abril de 2020, Comisión/España (C-406/19 P EU:C:2020:276), apartados 49 y 50; y de 15 de octubre de 2014, Dinamarca/Comisión (C-417/12 P, EU:C:2014:2288), apartados 81 a 83.

225. El artículo 7 TUE no requiere un vínculo suficientemente directo con un ámbito específico del derecho de la Unión, lo que sí hace el Reglamento 2020/2092 al exigir la conexión de la vulneración del Estado de derecho con la ejecución del presupuesto de la Unión. La aplicación del Reglamento 2020/2092 es, pues, mucho más limitada que la del artículo 7 TUE.

226. El mecanismo del Reglamento 2020/2092, en lo que concierne a las condiciones de adopción de las medidas, se asemeja a otros instrumentos de condicionalidad financiera y de ejecución presupuestaria, y no al del artículo 7 TUE. La similitud con aquellos y no con este se refleja, por ejemplo, en:

- El Reglamento Financiero, cuyo artículo 131, apartado 3, autoriza la suspensión del pago de fondos cuando se demuestre, o sea necesario comprobar, que ha habido irregularidades, fraude o incumplimiento de obligaciones en la ejecución del compromiso jurídico o cuando las irregularidades, el fraude o el incumplimiento de obligaciones pongan en tela de juicio la fiabilidad o eficacia de los sistemas de control interno de la persona o entidad que ejecuta los fondos de la Unión, o la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.
- El Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027, que recoge en semejantes términos la posibilidad de suspender pagos (artículo 97, apartado 1) y de hacer correcciones financieras (artículo 104, apartado 1).

227. También en lo que atañe a la condicionalidad macroeconómica del Reglamento 2021/241, las medidas correctoras se adoptan, a tenor de su artículo 10, «[...] cuando el Consejo decida, de conformidad con el artículo 126, apartados 8 a 11, del TFUE, que un Estado miembro no ha tomado medidas efectivas para corregir su déficit excesivo, a menos que haya determinado la existencia de una recesión económica grave en el conjunto de la Unión [...]».

228. En lo que concierne a los *tipos de medidas*, de nuevo el Reglamento 2020/2092 se acerca más a los mecanismos de condicionalidad del Reglamento Financiero y de otras normas de la Unión que al procedimiento del artículo 7 TUE.

229. El artículo 7 TUE prevé, en su apartado 3, que el Consejo puede decidir suspender «determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate». Las acciones a disposición del Consejo por este título exceden con mucho de las ligadas a la ejecución del presupuesto de la Unión, que contempla el artículo 5, apartado 1, del Reglamento 2020/2092.¹²² Estas últimas (suspensiones de programas, de compromisos y de pagos, entre otras) son las típicas del derecho de la Unión sobre la ejecución presupuestaria.

230. Respecto a los *criterios de selección de las medidas*, en el Reglamento 2020/2092 coinciden, globalmente, con los de la reglamentación financiera de la Unión y se alejan del procedimiento del artículo 7 TUE, cuyo apartado 3 prescribe que, al adoptar las medidas, el Consejo tendrá en cuenta sus posibles consecuencias para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

¹²² La suspensión de la aprobación de uno o más programas o su modificación; la suspensión de los compromisos; la reducción de los compromisos, incluso mediante correcciones financieras o transferencias a otros programas de gasto; la reducción de la prefinanciación; la interrupción de los plazos de pago; y la suspensión de los pagos.

231. Sobre este extremo, me remito al análisis del artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 que he desarrollado en el motivo anterior, en cuanto al principio de proporcionalidad como criterio de modulación de las medidas, junto con los de la naturaleza, gravedad y frecuencia de las irregularidades, así como el de sus consecuencias financieras para el presupuesto de la Unión.

232. En las normas financieras de la Unión se hallan también esos mismos criterios y el de vinculación a la regularidad del gasto.¹²³ El procedimiento de condicionalidad macroeconómica del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia incluye, además del de proporcionalidad, otros criterios específicos, de carácter social o económico.¹²⁴

233. Sobre el *levantamiento de las medidas*, el artículo 7 TUE, apartado 4, señala que el Consejo podrá decidir la modificación o la revocación de las adoptadas de conformidad con el apartado 3, como respuesta a cambios en la situación que las inspiró.

234. El artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento 2020/2092 aplica un criterio similar, pero ligado a que la infracción de los principios del Estado de derecho tenga incidencia sobre la buena ejecución del presupuesto de la Unión. Solo en esa hipótesis el levantamiento de las medidas de corrección financiera se sujeta a que el Estado miembro revierta tales infracciones.¹²⁵

235. Esa misma lógica se halla en el artículo 10, apartado 6, del Reglamento 2021/241. Las normas financieras generales de la Unión siguen una pauta similar para el levantamiento de medidas, cuando hay una suspensión provisional o una corrección financiera provisional.¹²⁶

236. En suma, las condiciones de adopción, los tipos de medidas, los criterios de selección y los criterios de levantamiento de las medidas acercan el mecanismo del Reglamento 2020/2092 a las normas financieras de la Unión y lo alejan del procedimiento del artículo 7 TUE.

237. Estimo, pues, que la primera parte del segundo motivo del recurso ha de desestimarse.

B. Segunda parte del segundo motivo del recurso: violación del principio del equilibrio institucional y del artículo 269 TFUE

1. Alegaciones de las partes

238. Según el Gobierno húngaro, el Reglamento 2020/2092 infringe el principio de equilibrio institucional establecido en el artículo 13 TUE, apartado 2, así como el artículo 269 TFUE en lo que concierne a la competencia del Tribunal de Justicia.

¹²³ Según el considerando septuagésimo del Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027, en las medidas para salvaguardar los intereses financieros y el presupuesto de la Unión (interrumpir los plazos de pago, suspender los pagos intermedios y aplicar correcciones financieras), «la Comisión debe respetar el principio de proporcionalidad teniendo en cuenta la naturaleza, gravedad y frecuencia de las irregularidades, así como sus consecuencias financieras para el presupuesto de la Unión».

¹²⁴ El artículo 10, apartado 4, del Reglamento 2021/241 indica que «el ámbito de aplicación y el nivel de la suspensión de los compromisos o pagos que deba imponerse serán proporcionados, respetarán el principio de igualdad de trato entre Estados miembros y tendrán en cuenta las circunstancias económicas y sociales del Estado miembro de que se trate, en particular el nivel de desempleo y el nivel de pobreza o exclusión social en dicho Estado miembro en comparación con la media de la Unión, así como el efecto de la suspensión en la economía del Estado miembro en cuestión».

¹²⁵ En la práctica, el Estado miembro deberá renunciar a los fondos del presupuesto de la Unión o poner fin a sus infracciones de los principios del Estado de derecho que incidan en la ejecución del presupuesto de la Unión.

¹²⁶ Véase el artículo 63, apartado 8, *in fine*, del Reglamento Financiero.

239. El Gobierno húngaro considera que el procedimiento del Reglamento 2020/2092, más fácil, más rápido y más eficaz que el del artículo 7 TUE para sancionar las violaciones de los principios del Estado de derecho, altera el equilibrio institucional que subyace en este último y, por tanto, el del artículo 13 TUE, en detrimento del Estado miembro afectado. Además, implanta un control sin limitaciones por parte del Tribunal de Justicia, mucho más intenso que el del artículo 269 TFUE.

240. El Parlamento y el Consejo rebaten estos argumentos. A su entender, el procedimiento del Reglamento 2020/2092 no infringe el principio del equilibrio institucional, siendo similar al utilizado en otras normas financieras de la Unión. Además, la limitación del control del Tribunal de Justicia prescrita en el artículo 269 TFUE no tiene por qué aplicarse a los mecanismos de condicionalidad financiera.

2. *Apreciación*

241. El Gobierno húngaro aduce dos razones que conducirían a la anulación del Reglamento 2020/2092: a) la relativa a la creación de un procedimiento decisorio paralelo al del artículo 7 TUE, que distorsionaría el equilibrio institucional fijado en este y en el artículo 13 TUE, apartado 2; y b) la incompatibilidad del control jurisdiccional ilimitado del Tribunal de Justicia sobre las medidas tomadas al amparo del Reglamento 2020/2092 con el mucho más restringido del artículo 269 TFUE.

a) Procedimiento decisorio del Reglamento 2020/2092 en comparación con el del artículo 7 TUE

242. El artículo 7 TUE insta un sistema rígido de adopción de decisiones con unas modalidades de voto específicas.¹²⁷ Los trámites divergen, en función de que se constate un mero riesgo de violación grave de los valores del artículo 2 TUE o la existencia de esta.

243. En el primer caso (riesgo de violación):

- La propuesta corresponde a un tercio de los Estados miembros, al Parlamento Europeo o a la Comisión.
- El Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un *riesgo* claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esa constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

244. En el segundo caso (existencia de violación):

- El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar *la existencia* de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2, tras invitar a ese Estado a presentar sus observaciones.

¹²⁷ A tenor del artículo 7 TUE, apartado 5, «las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 [TFUE]».

— Cuando se haya efectuado esa constatación, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas, como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.

245. El artículo 7 TUE prevé pues, dos votaciones en el Consejo, una por mayoría de cuatro quintos y otra por mayoría cualificada, y otra votación, esta unánime, en el Consejo Europeo, sin que el Estado miembro afectado pueda participar en ellas. Es un procedimiento facultativo y sin previsión de plazos para sus diferentes etapas. Se desarrolla, primordialmente, en el seno del Consejo, salvo la iniciativa de propuesta motivada que corresponde a un tercio de los Estados miembros, al Parlamento o a la Comisión.

246. El Reglamento 2020/2092 se aleja de ese esquema y se aproxima a los procedimientos del artículo 258 TFUE:

- La iniciativa compete en exclusiva a la Comisión, que la activa cuando constate que hay motivos razonables para considerar que se cumplen las condiciones del artículo 4 del Reglamento 2020/2092.
- La Comisión remite al Estado miembro «una notificación escrita en la que exponga los elementos objetivos y los motivos específicos en los que base sus constataciones» (artículo 6, apartado 1).
- En el plazo indicado por la Comisión, el Estado miembro «proporcionará la información requerida y podrá formular sus observaciones», en las que «podrá proponer la adopción de medidas correctoras para abordar las constataciones incluidas en la notificación de la Comisión.» (artículo 6, apartado 5).
- La Comisión evaluará la información recibida y las observaciones del Estado miembro, así como la adecuación de las medidas correctoras. Si tiene «la intención de presentar una propuesta [al Consejo], dará al Estado miembro la oportunidad de presentar sus observaciones, en particular, en cuanto a la proporcionalidad de las medidas previstas» (artículo 6, apartados 6 y 7).
- Si la Comisión persiste en su intención, hará llegar al Consejo una propuesta de decisión de ejecución, exponiendo los motivos específicos y las pruebas en las que base sus constataciones (artículo 6, apartado 9).
- El Consejo adoptará la decisión de ejecución de la propuesta de la Comisión, o, por mayoría cualificada, podrá modificarla «y adoptar el texto modificado mediante una decisión de ejecución» (artículo 6, apartado 11).

247. Por tanto, en el Reglamento 2020/2092 hay una fase previa gestionada por la Comisión que engloba dos rondas de consultas con el Estado implicado, de manera similar a lo que ocurre en los recursos de incumplimiento. El procedimiento es obligatorio para la Comisión y se fijan plazos en todas sus etapas. Existe una votación en el Consejo, por mayoría cualificada, en la que interviene el Estado afectado.

248. En comparación con el procedimiento del artículo 7 TUE, el del Reglamento 2020/2092 es menos rígido y permite, en los términos que se acaban de reflejar, la adopción de medidas correctoras con más facilidad.

249. El Consejo defiende que ese procedimiento respeta el principio del equilibrio institucional y que es semejante al utilizado para otros actos presupuestarios de la Unión sobre la base de los artículos 317 TFUE, párrafo segundo, y 291 TFUE, apartado 2.

250. Esa alegación se enfrenta, sin embargo, a dos dificultades que atañen a la atribución de poderes de ejecución al Consejo y a la intervención del Consejo Europeo en situaciones excepcionales.

251. La atribución de poderes de ejecución al Consejo obedece a «la importancia de los efectos financieros de las medidas adoptadas en virtud de [el Reglamento 2020/2092]». ¹²⁸ Ahora bien, no está claro que se atenga al artículo 317 TFUE, en cuya virtud es únicamente la Comisión, bajo su responsabilidad, la que ejecuta el presupuesto de la Unión en cooperación con los Estados miembros.

252. Un acto normativo como el Reglamento 2020/2092, cuya base jurídica es el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), y que fija normas financieras de ejecución del presupuesto de la Unión ¿puede dotar al Consejo de competencia para ejecutar estas normas?. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ayuda a dar respuesta a esta cuestión. ¹²⁹ Es posible distinguir, como argumentó el Consejo en la vista, entre la ejecución presupuestaria en sentido estricto (ejecución de compromisos de gasto), que el artículo 317 TFUE atribuye a la Comisión, y la ejecución presupuestaria en sentido amplio, que contempla el artículo 322, apartado 1, letra a), cuando se refiere a las normas financieras sobre el establecimiento y la ejecución del presupuesto. Estas últimas enmarcan la actuación posterior de la Comisión en la ejecución de los compromisos de gasto. Con respecto a estas normas financieras, no hay reserva en el artículo 322 TFUE en favor de la Comisión. Es factible, pues, la participación del Consejo en la ejecución de las normas financieras relativas a la adopción y aplicación del presupuesto, por la vía del artículo 291 TFUE, siempre que esa intervención se justifique, ¹³⁰ tal como hace en este caso el considerando vigésimo del Reglamento 2020/2092.

253. En efecto, el artículo 291 TFUE, que se inserta en el epígrafe del TFUE dedicado a los «actos jurídicos de la Unión», prevé:

- Con arreglo a su apartado 1, los Estados miembros adoptarán todas las medidas de derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.
- Con arreglo a su apartado 2, «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, estos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados [...] al Consejo».

¹²⁸ Considerando vigésimo del Reglamento 2020/2092.

¹²⁹ Véase la sentencia de 24 de octubre de 1989, Comisión/Consejo (16/88, EU:C:1989:397), apartados 15 a 18.

¹³⁰ Según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, «el Consejo está obligado a justificar debidamente, en función de la naturaleza y del contenido del acto de base que deba aplicarse o modificarse, una excepción a la norma según la cual el ejercicio de la competencia de ejecución incumbe en principio a la Comisión [sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 60 y jurisprudencia citada].»

254. Esta disposición autoriza a dotar tanto a la Comisión como al Consejo de poderes de ejecución normativa que, en su defecto, residirían en los Estados miembros. Uno de los casos específicos en los que se pueden requerir condiciones uniformes de ejecución para atribuir la competencia al Consejo es el relativo a la ejecución presupuestaria, entendida en sentido amplio.

255. Como alega el Consejo, otras normas financieras de la Unión le otorgan también competencias de ejecución presupuestaria. Este es el caso del artículo 19, apartados 6, 7, 8, 11 y 13, del Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027, que confiere al Consejo el poder de adoptar medidas de ejecución en el mecanismo de condicionalidad macroeconómica que establece. Así sucede también con el Reglamento 2021/241, a tenor del que:

- «La propuesta de la Comisión relativa a la decisión de suspensión de los compromisos se considerará adoptada por el Consejo a menos que este decida, mediante un acto de ejecución, rechazar dicha propuesta por mayoría cualificada en el plazo de un mes a partir de la presentación de la propuesta de la Comisión» (artículo 10, apartado 3).
- «A propuesta de la Comisión, el Consejo aprobará mediante una decisión de ejecución la evaluación del plan de recuperación y resiliencia presentado por el Estado miembro [...]» (artículo 20).

256. Puede aceptarse, pues, que el mecanismo de condicionalidad financiera del Reglamento 2020/2092 responde a uno de esos «caso[s] específico[s] debidamente justificado[s]» que admiten la concesión de poderes de ejecución al Consejo.

257. En cuanto a la participación del Consejo Europeo en el procedimiento decisorio del Reglamento 2020/2092, está prevista solo en su considerando vigesimosexto¹³¹ y no se ha incorporado a su articulado (aunque se mencionó en el compromiso del Consejo Europeo de diciembre de 2020). Puesto que los considerandos han de motivar de forma concisa el ulterior contenido de la parte dispositiva de un acto (es decir, de su articulado), en lo que excedan de esa función no tienen eficacia jurídica.¹³²

¹³¹ De acuerdo con el considerando vigésimo sexto del Reglamento 2020/2092, «el procedimiento [...] debe respetar los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros y debe desarrollarse con arreglo a un planteamiento imparcial y basado en pruebas. Si, excepcionalmente, el Estado miembro de que se trate considera que se han producido vulneraciones graves de esos 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».

¹³² El Tribunal de Justicia ha indicado en repetidas ocasiones que los considerandos de un acto de la Unión carecen de valor jurídico vinculante y no pueden invocarse eficazmente para establecer excepciones a las propias disposiciones de ese acto, ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal. Véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de marzo de 2020, *Marine Harvest/Comisión* (C-10/18 P, EU:C:2020:149) apartado 44; de 2 de abril de 2009, *Tyson Parketthande* (C-134/08, EU:C:2009:229), apartado 16; y de 10 de enero de 2006, *IATA y ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10), apartado 76.

258. Esa intervención del Consejo Europeo (que toma la forma de un *freno de emergencia* en el curso del proceso de decisión del Reglamento 2020/2092) no respetaría el derecho originario si tuviese efectos jurídicos obligatorios,¹³³ pues ninguna norma de los Tratados le atribuye esos poderes.¹³⁴

259. La Comisión acepta la intervención del Consejo Europeo porque se trata de «un debate político que no implica una etapa formal en el procedimiento ni una participación del Consejo Europeo en la ejecución del presupuesto y porque no restará eficacia al mecanismo, dado que no afecta al poder decisorio del Consejo ni al papel de la Comisión».¹³⁵

260. Así entendida, y partiendo de la premisa de que la intervención *política* del Consejo Europeo no figura en el articulado del Reglamento 2020/2092 ni puede interferir en el procedimiento decisorio que este contempla, las objeciones del Gobierno húngaro contra la intervención del Consejo Europeo devienen inoperantes.

b) Posible violación del artículo 269 TFUE

261. Para el Gobierno húngaro, las medidas del Reglamento 2020/2092 se sujetan al control jurisdiccional pleno del Tribunal de Justicia, que puede pronunciarse sobre el fondo de las decisiones adoptadas y no solo sobre «el respeto de las disposiciones de procedimiento». Por el contrario, el artículo 269 TFUE circunscribe a estas últimas la impugnación de los actos del Consejo Europeo o del Consejo aprobados en el marco del artículo 7 TUE.

262. La premisa implícita en esta parte del motivo es que el mecanismo del Reglamento 2020/2092 coincide, en realidad, con el del artículo 7 TUE. Por las razones hasta ahora expuestas, creo que esa premisa no es correcta, lo que desvirtúa todo el desarrollo argumental posterior del Gobierno húngaro.

263. El doble nivel de escrutinio judicial en un supuesto (artículo 263 TFUE) y en el otro (artículo 269 TFUE) es innegable, pues el Tribunal de Justicia:

- Conserva su competencia *general* para controlar la legalidad de los actos que la Comisión y del Consejo adopten en aplicación del Reglamento 2020/2092 y sean objeto de un recurso de anulación. Así resulta, en especial, del artículo 263 TFUE (respecto a las decisiones que impongan medidas correctoras) y del artículo 265 TFUE (respecto de las posibles inacciones de la Comisión en la tramitación del procedimiento).
- Tiene, de acuerdo con el artículo 269 TFUE, una competencia *limitada* a la infracción de las reglas de procedimiento, y no a las de fondo, cuando se interponga un recurso de anulación

¹³³ Tampoco surte efecto jurídico el compromiso del Consejo Europeo reflejado en el Documento EUCO 22/20, Conclusiones del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2020, apartado 2, letra j), que afirma: «En caso de que el Estado miembro afectado presente una solicitud conforme al considerando 26 del Reglamento, el presidente del Consejo Europeo la incluirá como punto en el orden del día del Consejo Europeo. El Consejo Europeo procurará formular una posición común al respecto».

¹³⁴ Véase a este respecto la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), apartado 148, en la que se dice: «por otra parte, el artículo 78 TFUE, apartado 3, faculta al Consejo para adoptar medidas por mayoría cualificada, como hizo al adoptar la Decisión impugnada. El principio de equilibrio institucional prohíbe que el Consejo Europeo modifique esta norma de votación imponiendo al Consejo, a través de conclusiones adoptadas de conformidad con el artículo 68 TFUE, la unanimidad».

¹³⁵ Documento COM(2020) 843 final, de 14 de diciembre de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al artículo 294, apartado 6, del TFUE sobre la posición del Consejo en relación con la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, p. 3.

contra los actos adoptados por el Consejo Europeo o por el Consejo al amparo del artículo 7 TUE.

264. El Tribunal de Justicia ha precisado algunos extremos del procedimiento del artículo 7 TUE en la sentencia de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento.¹³⁶ Específicamente, ha declarado que:

- El artículo 269 TFUE solo hace referencia a los actos del Consejo y del Consejo Europeo adoptados en el marco del procedimiento del artículo 7 TUE, pero no a las resoluciones del Parlamento adoptadas a tenor de ese mismo artículo.¹³⁷
- Esas resoluciones del Parlamento quedan sometidas a la «competencia general que el artículo 263 TFUE reconoce al Tribunal de Justicia para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión».¹³⁸
- Como el artículo 269 TFUE entraña una limitación a la competencia general del Tribunal de Justicia, ha de interpretarse restrictivamente.¹³⁹

265. En particular, dadas las diferencias entre ambos procedimientos, nada impide que los actos de la Comisión y del Consejo en aplicación del Reglamento 2020/2092 se sujeten al control de legalidad pleno (esto es, sin restricciones) del Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 263 TFUE, y no al más limitado del artículo 269 TFUE, que solamente se aplica, a título excepcional, a los actos aprobados conforme al artículo 7 TUE.

266. La segunda parte del segundo motivo del recurso debe, pues, desestimarse.

VII. Tercer motivo del recurso: vulneración del principio de seguridad jurídica

A. Alegaciones de las partes

267. El Gobierno húngaro esgrime que el concepto de Estado de derecho sobre el que se funda el Reglamento 2020/2092 es abstracto, no puede ser objeto de una definición uniforme en el derecho de la Unión y han de concretarlo los ordenamientos de cada Estado miembro. El artículo 2, letra a), del Reglamento 2020/2092 ampliaría ese concepto y afectaría negativamente a la seguridad jurídica.

268. Además, para el Gobierno húngaro, los «aspectos» en los que se precisa la noción de Estado de derecho en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 (que ejemplifica algunos de los ámbitos en los que son posibles las infracciones) se expresan de manera abierta y abstracta, vulnerando las exigencias de seguridad jurídica.

269. Ese mismo defecto se extendería a otros preceptos del Reglamento 2020/2092 [artículo 4, apartado 1 y apartado 2, letra h); artículo 5, apartado 3; artículo 6, apartados 3 y 8], lo que conlleva un elevado grado de inseguridad jurídica.

¹³⁶ (C-650/18, EU:C:2021:426), apartado 30.

¹³⁷ Sentencia de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento (C-650/18, EU:C:2021:426), apartado 32.

¹³⁸ *Ibidem*, apartado 33.

¹³⁹ *Ibidem*, apartado 31.

270. El Parlamento y el Consejo rebaten estas alegaciones, estimando que la definición de Estado de derecho a efectos de la aplicación del Reglamento 2020/2092 es válida y respeta la seguridad jurídica, al igual que el resto de las condiciones de aplicación del mecanismo de condicionalidad.

B. Apreciación

271. Comenzaré recordando que, según el Tribunal de Justicia:

- El principio de seguridad jurídica «exige, por un lado, que las normas jurídicas sean claras y precisas y, por otro, que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas. En concreto, dicho principio exige 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».¹⁴⁰
- Ese principio «se impone con especial rigor cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras».¹⁴¹
- «Toda vez que es inherente a una norma jurídica un cierto grado de incertidumbre sobre su sentido y alcance, es preciso limitarse a examinar [...] si el acto jurídico de que se trata adolece de una ambigüedad tal que impide que dicho Estado miembro pueda disipar con suficiente certeza posibles dudas sobre el alcance o el sentido del Reglamento impugnado».¹⁴²
- Las exigencias del principio de seguridad jurídica no «pueden interpretarse en el sentido de que exigen que una norma que utilice un concepto jurídico abstracto mencione los distintos supuestos concretos en los que podrá aplicarse, ya que el legislador no puede determinar por anticipado todos esos supuestos».¹⁴³
- La observancia del imperativo de seguridad jurídica debe ponderarse con otros intereses públicos.¹⁴⁴

272. Aunque la noción de Estado de derecho como valor de la Unión consagrado en el artículo 2 TUE es amplia, nada obsta a que el legislador de la Unión la precise en un ámbito material específico, como el de la ejecución presupuestaria, a los efectos de establecer un mecanismo de condicionalidad financiera.

273. La noción de Estado de derecho tiene un significado autónomo en el ordenamiento de la Unión. No puede dejarse a los derechos nacionales de los Estados miembros la fijación de sus contornos, por el riesgo que implicaría para su aplicación uniforme. Aunque no haya sido objeto hasta ahora de un desarrollo legislativo sistemático, probablemente no habría obstáculos a que pueda serlo, en los ámbitos de las competencias propias de la Unión.

¹⁴⁰ Sentencia de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal y otros (C-504/19, EU:C:2021:335), apartado 51.

¹⁴¹ *Ibidem*, apartado 52.

¹⁴² Sentencia de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión (C-110/03, EU:C:2005:223), apartado 31.

¹⁴³ Sentencia de 20 de julio de 2017, Marco Tronchetti Provera y otros (C-206/16, EU:C:2017:572), apartado 42.

¹⁴⁴ Sentencia de 30 de abril de 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), apartado 45.

274. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha contribuido al desarrollo del valor Estado de derecho, como ya he reseñado, en lo que atañe a sus implicaciones para la tutela judicial efectiva o para la independencia judicial. Sus enseñanzas pueden facilitar al legislador de la Unión pautas que ayuden a especificar ese valor en normas de derecho derivado. Así ha ocurrido con el Reglamento 2020/2092.

275. En el marco de su control de legalidad, el Tribunal de Justicia ha de verificar si la definición de Estado de derecho que contiene el artículo 2, letra a), del Reglamento 2020/2092, así como los indicios de vulneración (artículo 3) y los ejemplos de infracción de los principios que engloba (artículo 4, apartado 2), se ajustan a las exigencias del principio de seguridad jurídica.

276. En la definición del artículo 2, letra a), del Reglamento 2020/2092 hay tres elementos:

- El Estado de derecho es un valor de la Unión consagrado en el artículo 2 TUE.
- Comprende siete principios jurídicos: el de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; el de seguridad jurídica; el de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; el 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; el de separación de poderes; y el de no discriminación e igualdad ante la ley.
- Estos principios deben ser interpretados «habida cuenta de los demás valores y principios de la Unión consagrados en el artículo 2 TUE».

277. Esta definición que, repito, se hace a los meros efectos del Reglamento 2020/2092, retoma la noción del artículo 2 TUE y la desarrolla con la especificación de los siete principios que el legislador incluye. Estos se apoyan en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en trabajos de la Comisión¹⁴⁵ que, a su vez, son tributarios de los elementos del Estado de derecho identificados por instancias internacionales, como la Comisión de Venecia.¹⁴⁶

278. La caracterización del Estado de derecho mediante la referencia a los principios antes señalados cumple los requisitos mínimos de claridad, precisión y previsibilidad que demanda el principio de seguridad jurídica. Los Estados miembros tienen un nivel de conocimiento suficiente de las obligaciones que derivan de ellos, máxime si se considera que, en su mayoría, han sido desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

279. Ciertamente, esos principios tienen un inevitable grado de abstracción y no es posible que el legislador identifique todos los casos en los que serán aplicables. Tal circunstancia, común a toda norma jurídica que dé virtualidad a un principio de derecho, no infringe por sí sola las exigencias de la seguridad jurídica. Corresponde a la labor del intérprete concretar su aplicación a un supuesto específico.

¹⁴⁵ Documento COM(2014) 158 final, Comunicación de la Comisión «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho», anexo I.

¹⁴⁶ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa.

280. La identificación en el artículo 3 del Reglamento 2020/2092 de algunos «indicios de vulneración de los principios del Estado de derecho» (atentados a la independencia de los jueces, ausencia de sanciones a las decisiones ilícitas o arbitrarias de las autoridades públicas o limitación de la disponibilidad y la eficacia de las vías de recurso) revela el esfuerzo del legislador para facilitar la aplicación de los principios del Estado de derecho e incrementar la seguridad jurídica.

281. Lo mismo cabe decir del artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2020/2092, que contiene una lista indicativa de elementos en los que se pueden producir vulneraciones de los principios del Estado de derecho.

282. Esa lista pretende acotar las violaciones de los principios del Estado de derecho que pueden dar lugar a la adopción de las medidas de condicionalidad del Reglamento 2020/2092, cuando exista un vínculo directo con la ejecución del presupuesto de la Unión.

283. La letra h) de esa enumeración alude a «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». Su inclusión, como ya he expuesto, resulta lógica y la amplitud de sus términos no afecta a la seguridad jurídica más que cualquier otra cláusula similar. Esta cláusula es ineludible ante la imposibilidad de detallar exhaustivamente el catálogo de actuaciones de los Estados miembros aptas para infringir los principios del Estado de derecho al ejecutar el presupuesto de la Unión.

284. El artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 limita su aplicación a un ámbito material de competencia de la Unión, como es la ejecución de su presupuesto. Aporta, de este modo, seguridad jurídica a los Estados miembros permitiéndoles conocer *ex ante* en qué «aspectos» de su actuación opera la condicionalidad financiera por violación de los principios del Estado de derecho, circunscrita a la ejecución del presupuesto de la Unión.

285. La utilización de conceptos relativamente indeterminados en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 no conlleva, a mi juicio, una ambigüedad contraria a las exigencias del principio de seguridad jurídica. Las que recoge son nociones ampliamente empleadas en otras normas de la Unión, en especial en el ámbito financiero. Su clarificación adicional será trabajo de la práctica administrativa de la Comisión¹⁴⁷ y del Consejo al aplicar el Reglamento 2020/2092, bajo el posterior control del Tribunal de Justicia.

286. El Gobierno húngaro añade a los que acabo de analizar otros artículos del Reglamento 2020/2092 que, en su opinión, infringen también el principio de seguridad jurídica.

287. En primer lugar, se refiere al artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092, que contempla medidas correctoras cuando «[...] 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».

¹⁴⁷ La Comisión informó en la vista de que está elaborando un proyecto de directrices para facilitar la aplicación del Reglamento 2020/2092, siguiendo una técnica ampliamente utilizada en otros ámbitos (por ejemplo, en el de las ayudas de Estado).

288. Para el Gobierno húngaro, la posibilidad de adoptar las medidas en caso de riesgo grave extendería la aplicación del Reglamento 2020/2092 a situaciones inciertas o no demostradas. Además, habilitaría a la Comisión para proponer la adopción de medidas arbitrarias, desligadas de la ejecución del presupuesto de la Unión, en contradicción con las exigencias de seguridad jurídica.

289. No creo, sin embargo, que esos argumentos puedan compartirse. La previsión de medidas no solo para cuando haya una violación probada de los principios del Estado de derecho directamente vinculada con la ejecución del presupuesto de la Unión, sino también para cuando exista un riesgo grave de que así ocurra, no conlleva ninguna inseguridad jurídica.

290. Como expondré en la respuesta al cuarto motivo del recurso, es habitual en las disposiciones financieras y presupuestarias de la Unión que se tengan en cuenta tanto las infracciones ya cometidas como el riesgo grave o la amenaza grave de que se vayan a producir.

291. De seguirse la tesis del Gobierno húngaro, cualquier norma jurídica difícilmente podría considerar como supuesto de hecho un riesgo o una amenaza, nociones que, de suyo, aluden al futuro en términos no del todo predecibles.¹⁴⁸

292. En segundo lugar, el Gobierno húngaro reitera que la referencia del artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento 2020/2092 a «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» es incompatible con el principio de seguridad jurídica. Ya he explicado por qué no comparto este argumento.

293. En tercer lugar, el Gobierno húngaro estima que el artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 infringe el principio de seguridad jurídica, al no concretar debidamente el tipo y el alcance de las medidas correctoras que se pueden adoptar contra el Estado miembro y porque no garantiza que haya un vínculo directo entre estas y la violación de los principios del Estado de derecho.

294. Recuerdo que el artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092 autoriza que se adopten medidas proporcionadas a las repercusiones reales o potenciales de 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. Para su aprobación, habrán de sopesarse la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de esos principios.

295. No aprecio ninguna incompatibilidad con el principio de seguridad jurídica en esta manera de determinar el tipo y el alcance de las medidas. Como señala el Parlamento, la eficacia del mecanismo de condicionalidad financiera reposa en la facultad conferida a la Comisión para proponer las medidas correctoras adecuadas a las especificidades de cada supuesto. En todo caso, la Comisión ha de justificar y motivar las medidas que proponga al Consejo y estas quedan sometidas al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

¹⁴⁸ El artículo 7 TUE atiende al «riesgo [...] de violación grave [...] de los valores contemplados en el artículo 2».

296. En cuanto a la (hipotética) inexistencia de un vínculo directo entre la violación y las medidas correctoras, debida a que, con arreglo a la última frase del artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092, «las medidas se centrarán, *en la medida de lo posible*,¹⁴⁹ en las acciones de la Unión [...] afectadas por la vulneración», de nuevo la alegación del Gobierno húngaro me resulta poco convincente.

297. No encuentro en esta disposición ninguna incompatibilidad con el principio de seguridad jurídica, porque hay situaciones en las que no resulta posible, *ex ante*, prever qué respuestas corresponderán mejor a las acciones infractoras. Es lógico que la Comisión y el Consejo disfruten de la posibilidad de adoptar medidas correctoras, incluidas las «cruzadas» en los términos ya dichos,¹⁵⁰ siempre que lo justifiquen adecuadamente y con el control posterior del Tribunal de Justicia.

298. En cuarto lugar, el Gobierno húngaro aduce que el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento 2020/2092 infringe el principio de seguridad jurídica, porque no define de manera suficientemente precisa las informaciones que la Comisión ha de ponderar al llevar a cabo sus evaluaciones.

299. Este argumento también debe rechazarse. La Comisión ha de demostrar las vulneraciones de los principios del Estado de derecho, así como la proporcionalidad de las medidas correctoras que entienda adecuadas para revertir esas infracciones. Me parece lógico que, a esos efectos, pueda recabar información de todas las fuentes a su alcance, como indica el artículo 6, apartado 3, del Reglamento 2020/2092. Si el Estado infractor estima que esas informaciones no son certeras, cuenta con dos rondas de consultas para rebatirlas ante la Comisión, previamente a que esta proponga las medidas al Consejo.

300. En virtud de lo expuesto, el tercer motivo del recurso ha de desestimarse.

VIII. Motivos de anulación parcial de diversas disposiciones del Reglamento 2020/2092

301. En los motivos cuarto a noveno de su recurso, el Gobierno húngaro insta la anulación de diversas disposiciones del Reglamento 2020/2092 con alegaciones que, en su mayoría, reproducen las invocadas en alguno de los tres primeros motivos de nulidad.

302. Para el Tribunal de Justicia, la anulación *parcial* de un acto de la Unión solo es posible en la medida en que los elementos cuya nulidad se solicita puedan separarse del resto del acto. No se cumple esa exigencia cuando la anulación parcial de un acto modifique su esencia.¹⁵¹

303. De acuerdo con esta jurisprudencia, el motivo cuarto del recurso del Gobierno húngaro, en el que pide la declaración de nulidad del artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 es inadmisibile, porque este precepto corresponde a la esencia del propio Reglamento, en cuanto establece las condiciones de adopción de las medidas correctoras ante la vulneración de los principios del Estado de derecho que tengan un vínculo directo con la ejecución del presupuesto de la Unión. Sin ese artículo, el Reglamento 2020/2092 no se podría aplicar.

¹⁴⁹ Cursiva añadida.

¹⁵⁰ Punto 181 y nota 102 de estas conclusiones.

¹⁵¹ Sentencias de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), apartados 105 y 106; y de 24 de mayo de 2005, Francia/Parlamento y Consejo (C-244/03, EU:C:2005:299), apartado 12 y 13.

304. El mismo razonamiento sirve para los motivos séptimo y octavo, en los que el Gobierno húngaro solicita la anulación del artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092, que fija los criterios para adoptar las medidas correctoras. Un mecanismo de condicionalidad financiera sin posibilidad de aplicar medidas correctoras, por falta de criterios, resultaría inútil, por lo que aquel artículo es básico para la puesta en práctica del Reglamento impugnado.

305. En cualquier caso, analizaré todos los motivos de anulación parcial, comprendidos los tres que creo inadmisibles, por si el Tribunal de Justicia entendiera que procede entrar en el fondo.

A. Cuarto motivo del recurso: artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092

1. Alegaciones de las partes

306. Según el Gobierno húngaro, el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092, en cuanto autoriza la adopción de medidas correctoras en caso de riesgo grave para la buena gestión financiera o para los intereses financieros de la Unión, vulnera los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica.

307. Añade que admitir esa posibilidad, no contemplada en otras normas financieras de la Unión, dispensaría a la Comisión del deber de llevar a cabo una evaluación objetiva para probar el vínculo de una vulneración de los principios del Estado de derecho con la ejecución del presupuesto de la Unión.

308. El Parlamento y el Consejo rebaten esta argumentación del Gobierno húngaro.

2. Apreciación

309. El artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 permite adoptar medidas correctoras cuando «[...] una vulneración de los principios del Estado de derecho en un Estado miembro [...] *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». ¹⁵²

310. Otras normas financieras de la Unión prevén medidas análogas, tanto para situaciones en las que las infracciones se han consumado como para aquellas en las que concurra el riesgo de que se vayan a producir. Valgan como ejemplos:

- El artículo 63, apartado 2, párrafos segundo y cuarto, del Reglamento Financiero se refiere a la gestión compartida entre la Unión y los Estados miembros e impone a estos Estados controles previos, incluidos *in situ*, de muestras de operaciones representativas o basadas en el riesgo. Además, «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 [...] tendrá en cuenta el nivel del riesgo evaluado con arreglo a las normas sectoriales específicas».
- El artículo 104 del Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027 preceptúa que «la Comisión efectuará correcciones financieras reduciendo la ayuda de los Fondos a un

¹⁵² Cursiva añadida.

programa cuando llegue a la conclusión de que hay una deficiencia grave que pone en riesgo la ayuda de los Fondos ya abonada al programa».

- El Reglamento Financiero (artículos 135 a 143) instaura un sistema de detección precoz para excluir de la atribución de fondos del presupuesto de la Unión a los solicitantes y beneficiarios inmersos en situaciones que representen un riesgo grave para los intereses financieros de la Unión.

311. Atender únicamente a las vulneraciones ya acaecidas (de las normas de la Unión) y no al riesgo grave de que se produzcan es incompatible con la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión, que reclama el artículo 317 TFUE. Una buena gestión financiera implica remediar las vulneraciones ya cometidas, pero también sopesar las amenazas (siempre que sean serias y creíbles) de que esas violaciones vayan a ocurrir y provoquen consecuencias financieras indeseables.

312. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia avala la utilización del criterio del riesgo grave para adoptar, frente a los Estados miembros, correcciones financieras u otras medidas protectoras del presupuesto de la Unión, cuando esos Estados aplican controles insuficientes, sin necesidad de probar una pérdida real y efectiva.¹⁵³

313. En el Reglamento 2020/2092 la apreciación del riesgo grave de vulneración de un principio del Estado de derecho directamente vinculado con la ejecución presupuestaria, como criterio para la adopción de medidas correctoras, me parece especialmente pertinente, dado el carácter horizontal del mecanismo de condicionalidad.

314. Por sí solas, las deficiencias generalizadas de las autoridades nacionales respecto al cumplimiento de los principios del Estado de derecho en relación con el presupuesto pueden representar un riesgo para la buena gestión de este y para los intereses financieros de la Unión.

315. El artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 contempla la hipótesis de una amenaza que afecte *gravemente* al presupuesto o a los intereses financieros de la Unión. Se atiende, así, a las exigencias del principio de proporcionalidad, porque las medidas de reacción ante una situación de riesgo deben ser correlativas a la intensidad de este y a su impacto sobre el presupuesto o sobre los intereses financieros de la Unión. Así lo corrobora el artículo 5, apartado 3, del Reglamento 2020/2092.

316. No se consagra, en contra de lo que sostiene el Gobierno húngaro, una especie de presunción de riesgo que diluya el vínculo entre la vulneración de los principios de Estado de derecho y la ejecución del presupuesto de la Unión. En ningún momento se exime a la Comisión de su obligación de probar la existencia de la amenaza o el riesgo que, insisto, debe ser grave, real y no meramente hipotético.

317. En estas condiciones, el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2020/2092 resulta compatible con el principio de seguridad jurídica, por lo que ha de desestimarse el cuarto motivo del recurso.

¹⁵³ Sentencia de 7 de octubre de 2004, España/Comisión (C-153/01, EU:C:2004:589), apartados 66 y 67.

B. Quinto motivo del recurso: artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento 2020/2092

318. Para el Gobierno húngaro, el artículo 4, apartado 2, letra h), del Reglamento 2020/2092 no ofrece una definición precisa de las hipótesis en las que se puede cometer una infracción de los principios del Estado de derecho. Al aludir, sin mayor detalle, a «otras actuaciones y situaciones de las autoridades», el precepto atentaría contra el principio de seguridad jurídica.

319. El motivo ha de ser desestimado por las razones expuestas en la contestación al motivo tercero.

C. Sexto motivo del recurso: violación del artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092

1. Alegaciones de las partes

320. Según el Gobierno húngaro, el mandato del artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 (en síntesis, que el Estado miembro contra el que se adopten medidas continúe financiando a los beneficiarios finales de los programas):

- Es incompatible con la base jurídica de ese Reglamento, pues la obligación recae sobre los presupuestos de los Estados miembros.
- Infringe las disposiciones del derecho de la Unión en materia de déficit presupuestario y vulnera el principio de igualdad de los Estados miembros.

321. El Parlamento y el Consejo se oponen a esta argumentación, reiterando —como ya hicieron en relación con el primer motivo del recurso— que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 no impone ninguna obligación adicional a las ya existentes y es imprescindible para garantizar la protección de los derechos adquiridos por los beneficiarios. Subrayan, además, que la responsabilidad de alcanzar los objetivos en materia de déficit presupuestario compete al Estado miembro, conforme a sus propias opciones legislativas, sin perjuicio de que haya de atenerse a las normas de la Unión (entre ellas, al propio Reglamento 2020/2092).

2. Apreciación

322. Sobre la compatibilidad del artículo 5, apartado 2, del Reglamento 2020/2092 con la base jurídica del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), ya me he pronunciado al examinar el primer motivo del recurso.

323. En cuanto a la (in)compatibilidad de ese precepto con las normas de la Unión referentes al control de los déficits públicos excesivos, no comparto la tesis del Gobierno húngaro.

324. Cada Estado miembro (sobre todo, si no pertenece a la zona euro) tiene capacidad para elaborar y controlar sus presupuestos, debiendo observar únicamente los límites que marca el derecho de la Unión. El Reglamento 2020/2092 no interfiere en la libertad de los Estados miembros para elegir, dentro de esos límites, sus propias opciones presupuestarias de ingresos y gastos públicos.

325. En el ejercicio de este poder presupuestario el Estado miembro ciertamente ha de asumir los costes de las correcciones financieras impuestas en el marco del Reglamento 2020/2092 y, en concreto, los derivados de la obligación de respetar la exigencia de continuar financiando a los beneficiarios finales de los programas.

326. En cuanto a la (supuesta) mayor facilidad de los *grandes* Estados para asumir esta obligación, la igualdad entre los Estados miembros no se contraviene cuando el Reglamento 2020/2092 impone a todos los Estados un idéntico deber de mantener la financiación de los beneficiarios finales.

327. Además, la financiación recibida del presupuesto de la Unión por un Estado miembro está, por lo común, relacionada con el peso económico y la población de ese Estado, como factores relevantes. Los Estados con menor peso económico y población serán beneficiarios de programas de la Unión en proporción a sus características singulares. Las correcciones financieras por vulnerar los principios del Estado de derecho les afectarán, por consiguiente, en esa misma medida.

328. La circunstancia de que el Estado, con independencia de su peso económico y población, sea contribuyente neto o receptor neto de fondos de la Unión no altera esta situación. Lógicamente, los receptores netos de fondos del presupuesto de la Unión estarán proporcionalmente más expuestos al mecanismo de condicionalidad financiera que los contribuyentes netos, pero tal circunstancia es inevitable y no genera discriminación entre los Estados miembros.

329. El sexto motivo del recurso ha de ser, pues, desestimado.

D. Séptimo motivo del recurso: artículo 5, apartado 3, penúltima frase, del Reglamento 2020/2092

330. Para el Gobierno húngaro, el artículo 5, apartado 3, tercera frase, del Reglamento 2020/2092 (con arreglo al 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») resulta incompatible con la base jurídica del Reglamento y con el artículo 7 TUE. Sostiene que esa previsión no guarda relación con el presupuesto o con los intereses financieros de la Unión y, además, carece de la precisión que exige el principio de seguridad jurídica.

331. Estos argumentos deben rechazarse por las razones esgrimidas al examinar los motivos primero y tercero.

E. Octavo motivo del recurso: artículo 5, apartado 3, última frase, del Reglamento 2020/2092

332. El Gobierno húngaro esgrime que el artículo 5, apartado 3, última frase, del Reglamento 2020/2092 («las medidas se centrarán, en la medida de lo posible, en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración») no garantiza la existencia de una relación directa entre la vulneración de los principios del Estado de derecho que se constate concretamente y aquellas medidas. A su juicio, el precepto vulnera tanto el principio de proporcionalidad como el de seguridad jurídica.

333. El rechazo de este motivo procede por los argumentos expuestos al abordar los motivos primero y tercero.

F. Noveno motivo del recurso: artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento 2020/2092

334. El Gobierno húngaro estima que el artículo 6, apartados 3 y 8, del Reglamento 2020/2092 (en cuya virtud la Comisión ha de tener 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») vulnera el principio de seguridad jurídica, pues no define adecuadamente las referencias y las fuentes que han de emplearse.

335. El rechazo de este motivo procede por las consideraciones expuestas al abordar el motivo tercero.

IX. Costas

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

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

X. Conclusión

338. A la vista de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia:

- «1) Desestimar la petición incidental del Consejo por la que solicita no tener en cuenta los pasajes de la demanda de Hungría y de sus anexos, en particular el anexo A.3, que hacen referencia a, reproducen el contenido o reflejan el análisis efectuado en el dictamen del Servicio jurídico del Consejo (documento 13593/18 del Consejo) de 25 de octubre de 2018.
- 2) Desestimar los motivos primero, segundo y tercero del recurso interpuesto por Hungría contra el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, en los que se solicita su anulación.
- 3) Declarar inadmisibles los motivos cuarto, séptimo y octavo y desestimar los motivos quinto, sexto y noveno del recurso, en los que se solicita, de manera subsidiaria, la anulación de los artículos 4, apartado 1, 4, apartado, letra h), 5, apartado 2, 5, apartado 3, penúltima frase, 5, apartado 3, última frase, y 6, apartados 3 y 8, del Reglamento 2020/2092.

- 4) Condenar a Hungría a cargar, además de con sus propias costas, con las del Parlamento Europeo y del Consejo.
- 5) La Comisión Europea, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, Irlanda, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas».