

**FONDOS EUROPEOS NEXT GENERATION
EU Y EL MECANISMO DE
CONDICIONALIDAD**

eman ta zabal zazu



**Universidad
del País Vasco**

**Euskal Herriko
Unibertsitatea**

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Trabajo realizado por: Unai Aranburu Furtado

Dirigido por: Maite Zelaia Garagarza

Curso 2021/2022

Convocatoria ordinaria

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: OBJETO DE ESTUDIO, HIPÓTESIS, METODOLOGÍA, ESTRUCTURA	3
2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU	4
2.1. La razón de ser, el origen y la base jurídica de los fondos Next Generation EU.....	4
2.2. Caracterización y funcionamiento de los fondos Next Generation EU	6
2.3. Financiación de los fondos Next Generation EU	9
3. CONTROL <i>EX ANTE</i> Y <i>EX POST</i> DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU	11
3.1. Control previo de los fondos Next Generation EU: Reglamento (UE) 2021/241 y el Plan de Recuperación y Resiliencia	11
3.2. Control <i>ex post</i> de los fondos Next Generation EU: Reglamento (UE) 2021/241 y Real Decreto-ley 36/2020	14
4. CLÁUSULA TRANSVERSAL DE CONDICIONALIDAD DEL ESTADO DE DERECHO.....	17
4.1. Procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE	17
4.2. El Mecanismo de Condicionalidad	22
4.3. Medidas recogidas en el Mecanismo de Condicionalidad	27
4.4. Recursos interpuestos por Hungría y Polonia contra el Mecanismo de Condicionalidad	35
5. CONCLUSIONES.....	41
6. FUENTES	44

1. INTRODUCCIÓN: OBJETO DE ESTUDIO, HIPÓTESIS, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

El presente trabajo realiza un análisis de Los Fondos Europeos Next Generation EU, (Fondos creados para combatir la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19/SARS-CoV-2) y de las dificultades que pueden ocasionarse en su aplicación. Uno de los aspectos que generará dificultades de aplicación es, precisamente, el Mecanismo de Condicionalidad del Estado de Derecho, Mecanismo creado recientemente para proteger el presupuesto de la Unión ante las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho cometidas por los Estados miembros (en adelante, EEMM).

La hipótesis de partida es que Los Fondos Next Generation EU pueden ser una herramienta jurídica válida para lograr los objetivos que persigue, es decir, servir como respuesta a la crisis económica y social generada a causa de la pandemia, siempre que los mecanismos de control funcionen correctamente. Tanto los métodos de control *ex ante* y *ex post* relativos a los Fondos, como el Mecanismo de Condicionalidad del Estado de Derecho, pueden servir como fórmula de garantía de que los EEMM efectúen un uso correcto de los Fondos y de que estos logren cumplir con los objetivos para los que fueron confeccionados.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con este TFG son analizar si los Fondos Europeos Next Generation pueden ser una respuesta acertada a la crisis, gracias a la fiscalización que los métodos de control *ex ante* y *ex post*, y el Mecanismo de Condicionalidad del Estado de Derecho pueden ejercer sobre los Fondos.

En cuanto a la metodología utilizada para realizar el TFG, esta ha consistido en la empleada normalmente para la realización de trabajos relativos a temas jurídicos, es decir, en realizar un análisis normativo, doctrinal, jurisprudencial y de documentos institucionales en relación con la materia objeto de estudio. Además, debido a la gran carga procedimental de la materia analizada, en algunas partes del TFG la normativa procedimental Europea será sobre la que coloquemos el foco principal.

La estructura del trabajo consiste en un primer punto en el que trataremos sobre la razón de ser y el origen de los Fondos Next Generation EU, su caracterización y

funcionamiento, y cómo se ha llevado a cabo su financiación. A continuación, analizaremos cómo se efectuará el control de los Fondos Next Generation EU, analizando tanto los métodos de control *ex ante* como los métodos de control *ex post* de los mismos. Para finalizar, estudiaremos cómo los Fondos Next Generation EU pueden verse afectados por el Mecanismo de Condicionalidad del Estado de Derecho. En primer lugar, veremos la ineficacia del procedimiento del artículo 7 TUE a la hora de hacer frente a las vulneraciones del Estado de Derecho. Después analizaremos cuestiones referentes a la aprobación y el fundamento del Mecanismo de Condicionalidad, así como qué medidas pueden adoptarse en virtud de este Mecanismo y en qué manera pueden afectar a los Fondos Next Generation EU. Por último, nos fijaremos en los recursos de anulación interpuestos contra el Reglamento que sirve como base del régimen jurídico de este Mecanismo, y también la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en respuesta a estos recursos, que supondrá un hito en la aplicación de los Fondos. Cerraremos el TFG aportando una serie de conclusiones.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU

2.1. La razón de ser, el origen y la base jurídica de los Fondos Next Generation EU

La pandemia COVID-19/SARS-CoV-2 ha influido negativamente tanto en las economías como en el ámbito social en España y en el resto de los EEMM de la Unión Europea (en adelante , UE). El mayor impacto de la crisis se produjo a partir de la declaración de pandemia mundial por parte de la Organización Mundial de Salud el día 11 de marzo de 2020, ya que a partir de esta fecha, y con el fin de mitigar la curva de contagios e intentar disminuir las muertes ocasionadas por la enfermedad, los Gobiernos de los distintos EEMM empiezan a tomar una serie de medidas e instauran restricciones sanitarias.¹

Las restricciones implantadas por los gobiernos se focalizan principalmente en la limitación o suspensión de la libre circulación de la ciudadanía y en el cierre temporal

¹ RODRIGUEZ, Juan Carlos. “En torno a las consecuencias sociales de las medidas contra la pandemia”, *Panorama Social*, número 33, primer semestre, 2021, pp. 25-43

de los comercios, produciéndose un enorme descenso en el consumo por parte de los ciudadanos. Esto, unido a la disminución de la producción a causa de la suspensión temporal de actividades laborales no esenciales y la dificultad por parte de los medios de producción para conseguir suministros, provoca que las economías de los EEMM padezcan un enorme perjuicio.

A estos daños económicos también se le unen los daños sociales, tales como la paralización del sistema educativo, con el respectivo perjuicio que ello supone para la educación de los alumnos; el deterioro del bienestar psicológico de gran parte de la población o la dificultad para realizar ciertas tareas mediante medios electrónicos o digitales, quedando al descubierto la necesidad de mejorar la digitalización en diversos campos. Además, estos daños sociales afectan más gravemente a las familias en situaciones económicas de vulnerabilidad.

Como respuesta a esta crisis económica y social causada por la pandemia, la UE decide crear los Fondos Europeos Next Generation UE, con el fin de que sirvieran como Plan de Recuperación para el territorio. El procedimiento para la aprobación de una norma que diera soporte a los Fondos se inicia el 28 mayo de 2020, cuando la Comisión Europea presenta una propuesta para la aprobación de un Reglamento. Este Reglamento actuaría como instrumento de recuperación y junto con el marco financiero plurianual reforzado para el periodo 2021-2027, tendría como objetivo la recuperación de las dañadas economías de los EEMM,² así como mitigar los daños sociales causados por la pandemia y las restricciones adoptadas para hacerle frente y avanzar hacia una Europa más ecológica, digital y resiliente, es decir, mejor preparada para afrontar los posibles retos del futuro. El 21 de Julio de 2020, tras largas negociaciones,³ el Consejo Europeo adopta un acuerdo por unanimidad (es decir, con el voto favorable de los 27 EEMM) sobre el Instrumento de Recuperación de la UE, conocido como Plan de Recuperación

² SABIOTE ORTIZ, Ana María y PANADÉS JORDÀ, Pau. “Algunas cuestiones practicas sobre los Fondos europeos Next Generation EU y su implantacion en España”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 56, mayo-agosto de 2021, pp. 115-139.

³ EL PAÍS, “La UE pacta un salto histórico en su modelo presupuestario para frenar la crisis de la covid-19”, 21 de julio de 2020, (<https://elpais.com/economia/2020-07-21/la-ue-pacta-un-salto-historico-en-su-modelo-presupuestario-para-frenar-la-crisis-de-la-covid-19.html> , última consulta 15/05/2022)

Next Generation EU o Fondos Europeos Next Generation EU⁴ y sobre el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027.⁵

En cuanto a la base jurídica en la que se fundamenta la UE para la aprobación de este Reglamento, esta se encuentra en el artículo 122.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE que autoriza a la UE a adoptar medidas adecuadas a la situación económica. En el Reglamento (UE) 2020/2094, al referirse al artículo 122, no se concreta si la base jurídica es el apartado primero o segundo de dicho artículo, pero teniendo en cuenta la consideración del Servicio Jurídico del Consejo, no se estaría concediendo ayuda financiera a los EEMM y, por lo tanto, la base jurídica sería la recogida en el apartado 1 del artículo.⁶

En consecuencia, siendo la base jurídica el apartado 1 del artículo 122 del TFUE, la aprobación de las medidas y en este caso concreto del instrumento de recuperación, se llevó a cabo por parte del Consejo a propuesta de la Comisión.

Si bien los dos citados son los instrumentos más trascendentales aprobados con el fin de hacer frente al escenario descrito, con anterioridad, la UE aprobó otras iniciativas, tales como el Fondo SURE en apoyo a los regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo, con el objetivo de reducir la tasa de desempleo; el ESM Pandemic Crisis Support, que busca financiar los costes de la asistencia sanitaria y la flexibilización del Pacto Europeo de estabilidad.⁷

2.2. Caracterización y funcionamiento de los Fondos Next Generation EU

⁴ El régimen jurídico del Instrumento de Recuperación de la UE o Next Generation EU se define en el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

⁵ El régimen jurídico del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que analizaremos más profundamente posteriormente y el cual es el Mecanismo más importante del instrumento de recuperación Next Generation EU, ya que el supone la mayor parte de los Fondos Europeos (672.500 millones de euros, a precios de 2018), se establece en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

⁶ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Adrián. “La Respuesta Europea a La Crisis De La Covid-19: Análisis jurídico Del Next Generation EU Y Gobernanza Económica Del Mecanismo De recuperación Y Resiliencia”. *Estudios De Deusto*, número 69 (2), 2021, pp. 265-303

⁷ CHIODI, Francesco Maria. “Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte”, *Revista Cultura Económica*, número 100, Diciembre 2020, pp. 95-120.

Como hemos avanzado, el acuerdo adoptado por los EEMM el 14 de julio de 2020, con el fin de lograr la recuperación económica y social tras la crisis ocasionada por la pandemia, se compone del Plan de Recuperación Next Generation EU así como del plan plurianual para el periodo 2021-2027.

El plan Next Generation EU dispone en su totalidad de la cifra de 750.000 millones de euros (a precios de 2018), según expresa el Reglamento (UE) 2020/2094. Tal y como indica el artículo 2 del Reglamento y teniendo en cuenta la información ofrecida por la Comisión Europea,⁸ dicho importe se distribuirá entre los EEMM a través de los siguientes instrumentos o programas:

1. En primer lugar, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, Mecanismo): se trata del principal programa dentro del Plan de Recuperación Next Generation EU, ya que cuenta con la mayor parte de los Fondos de los que dispone el plan Next Generation EU. En total, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia contará con 723 800 millones de euros en préstamos y subvenciones, destinados para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los países de la UE. El objetivo del Mecanismo será mitigar los daños económicos y sociales que ha ocasionado la pandemia en los EEMM y volver las economías de los Estados más sostenibles y resilientes, estando mejor preparadas para los retos y oportunidades que pueden deparar las transiciones ecológicas y digitales.
2. En segundo lugar, la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE): 50 600 millones de euros del Plan de Recuperación Next Generation EU estarán destinados para REACT-UE. Se trata de un nuevo instrumento destinado a ampliar y continuar las medidas de respuesta y reparación de crisis adoptadas en base a la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Tendrá como objetivo impulsar una recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía. Los Fondos se repartirán entre: Fondo Europeo de Desarrollo

⁸ COMISIÓN EUROPEA, “Plan de Recuperación para Europa”, (https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es , última consulta 15/05/2022)

Regional (FEDER); Fondo Social Europeo (FSE); y Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

3. Y, en tercer lugar, el Plan de Recuperación Next Generation EU también aportará Fondos a otros programas o iniciativas Europeas, tales como Horizonte 2020, Invest EU, Desarrollo Rural o el Fondo de Transición Justa (FTJ).

Tal y como se ha avanzado, el instrumento de mayor importancia es el Mecanismo (ya que como hemos indicado, este acapara la mayor parte de los Fondos Europeos) y cuyo régimen jurídico está definido en el Reglamento (UE) 2021/241. Según indica en su artículo 3, que determina el ámbito de aplicación del Mecanismo, este estará estructurado en seis pilares, siendo cada uno de esos pilares un ámbito de actuación de importancia Europea. Esos seis pilares son los siguientes: 1. Transición ecológica; 2. Transformación digital; 3. Crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas; 4. Cohesión social y territorial; 5. Salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis; y 6. Políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

El objetivo general del Mecanismo, consistirá en fomentar la cohesión económica, social y territorial de la UE, mejorando la resiliencia y mitigando los efectos de la crisis, apoyando la transición ecológica y digital, fomentando la creación de empleo y mejorando la economía Europea, siempre en concordancia con los seis pilares ya mencionados. Mientras, el objetivo específico del Mecanismo sería el de proporcionar a los EEMM la financiación adecuada para que puedan alcanzar los objetivos expresados en sus planes de recuperación y resiliencia.⁹

El Mecanismo contribuirá financieramente a los EEMM en base al cumplimiento de sus respectivos planes de recuperación y resiliencia,¹⁰ que deberán estar enfocados en los 6

⁹ Reglamento (UE) 2021/241, art. 4.

¹⁰ SABIOTE ORTIZ, Ana María y PANADÉS JORDÀ, Pau. *Op. cit.*, pp. 115-139.

pilares previamente mencionados. Según expresa el artículo 11 del Reglamento, la contribución financiera máxima que podrá recibir cada EM se calculará en base a la población, la inversa del PIB per cápita y la tasa de desempleo de dicho EM. Es decir, que los estados que más se han visto afectados por la crisis ocasionada por la pandemia o los Estados que más dañadas tienen sus economías serán los que más Fondos reciban, con el fin de poder recuperarse económicamente. Así, mediante esta forma de calcular las contribuciones máximas de cada estado establecida en el artículo 11, se logrará prestar mayores ayudas económicas a los EEMM más necesitados de estas.

2.3. Financiación de los Fondos Next Generation EU

Para la financiación del presupuesto a largo plazo de la UE o del marco plurianual para el periodo 2021-2027, la UE se valdrá de los recursos habituales del presupuesto de la UE, es decir, de los derechos de aduana, de las contribuciones de los EEMM sobre la base del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y de las contribuciones basadas en la renta racional bruta (RNB).¹¹ A estos recursos habituales se le suma una nueva vía de contribución nacional basada en los residuos de envases no reciclados, y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2021.¹²

Además, aunque el único recurso de financiación propio actualmente en vigor sea la contribución sobre los residuos de envases no reciclados, también se abre la vía para la creación de nuevos recursos propios, es decir, nuevos gravámenes Europeos, como la creación de un Mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (MAFEC) y un impuesto digital que gravará los enormes beneficios logrados en Europa de multinacionales digitales extranjeras, que deberían entrar en vigor el 1 de enero de 2023.¹³

Dicho de otra manera, la creación de nuevos recursos propios, más allá de aportar nuevas vías de financiación para la UE, también se puede decir que van destinados a la

¹¹ COMISIÓN EUROPEA, “Plan de recuperación para Europa”, (https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es , última consulta 15/05/2022)

¹² SÁNCHEZ-BARRUECO, María Luisa. “El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 69, 2021, pp. 555-599.

¹³ *Ídem*

creación de una Europa más ecológica y digital, ya que son gravámenes conectados estrechamente con las transiciones ecológicas y digitales.

En cuanto a la financiación del Plan de Recuperación Next Generation EU, con el fin de recaudar los 750.000 millones de euros a precios de 2018 (unos 800.000 millones de euros a precios de hoy en día) que precisará el plan, el Consejo Europeo ha dotado a la Comisión Europea de un poder especial que le permite contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la EU y bajo la garantía del presupuesto de la UE.¹⁴

Es decir, que dotando a la Comisión Europea de este poder, los EEMM han decidido mutualizar la deuda, y pasaran a compartir tanto riesgos como beneficios.

Mediante la realización de estas operaciones de empréstitos, la UE llevará a cabo una estrategia de financiación diversificada. Esta estrategia de financiación combinará:¹⁵

- Una decisión de endeudamiento anual; comunicación de los parámetros claves del plan de financiación cada dos años, para ofrecer transparencia y previsibilidad a los inversores y las demás partes interesadas;
- Relaciones estructuradas y transparentes con los bancos que apoyen el programa de emisión (mediante una red de distribuidores primarios);
- Múltiples instrumentos de financiación (bonos a medio y largo plazo, de los cuales algunos serán emitidos como bonos verdes Next Generation EU y bonos EU-Bills) para mantener la flexibilidad en términos de acceso al mercado y gestionar las necesidades de liquidez y el perfil de vencimiento;
- Una combinación de subastas y sindicaciones, para garantizar un acceso rentable a la financiación necesaria en condiciones ventajosas.

En lo referente a la asignación de los Fondos Next Generation EU, el artículo 3 del Reglamento (UE) 2020/2094, indica que del total de los Fondos de los que contara el

¹⁴ CHIODI, Francesco Maria. *Op. cit.*, pp. 95-120 .

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA, “NextGenerationEU diversified funding strategy”, (https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-diversified-funding-strategy_es, última consulta 15/05/2022)

Plan de Recuperación Next Generation EU, 360.000 millones corresponden a préstamos y 390.000 millones serán transferencias a fondo perdido. Por lo tanto, esos 390.000 millones transferidos a fondo perdido no aumentarán las deudas públicas de los EEMM que los reciban. Aunque los restantes 360.000 millones sean transferidos a modo de préstamos, estos préstamos contarán con términos especialmente favorables, con tasas de interés bajísimas.¹⁶

Estas cantidades son las que se prevén como base para el reparto entre los EEMM. Dado el importante alcance económico de las fuentes citadas, es de recibo que la UE fije Mecanismos para controlar y fiscalizar el reparto y buen uso de esos fondos. Tal es así que la UE ha fijado una doble vía de control.

La primera vía consiste en los Mecanismos de control *ex ante* y *ex post* relativos a los mismos Fondos Next Generation. El Mecanismo de control *ex ante*, condicionará la primera recepción de los fondos a la realización por parte del EM que desee recibirlos de un Plan de Recuperación y resiliencia que la Unión deberá aprobar. El Mecanismo *ex post* deberá proteger los intereses financieros de la Unión y prevenir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, además de asegurar el cumplimiento de los objetivos aprobados por la decisión del Consejo.

La segunda vía de control consistirá en el Mecanismo de Condicionalidad del Estado de Derecho. Las medidas recogidas en este Mecanismo son aplicables sobre todos los programas o fondos que integren el presupuesto de la Unión, y por lo tanto, también sobre los Fondos Next Generation EU. El objetivo de este Mecanismo de Condicionalidad, es proteger el presupuesto de la Unión (incluyendo los Fondos Next Generation EU) ante las vulneraciones que los EEMM puedan cometer contra los principios del Estado de Derecho. En cuanto a los Fondos, este Mecanismo podrá garantizar que los Fondos recibidos por los EEMM vayan destinados realmente y sin ningún atisbo de fraude a los objetivos que la Unión ha aprobado para ellos.

3. CONTROL *EX ANTE* Y *EX POST* DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU

¹⁶ CHIODI, Francesco Maria. *Op. cit.*, pp. 95-120 .

Los EEMM pasarán dos momentos de evaluación a la hora de decidir si son aptos para recibir parte de los Fondos Next Generation EU.

El primero será un control *ex ante*, efectuado antes de iniciar el desembolso, y el segundo un control *ex post*, después de haberse asignado los primeros Fondos, para asignar los siguientes.

3.1. Control previo de los Fondos Next Generation EU: Reglamento (UE) 2021/241 y el Plan de Recuperación y Resiliencia

El Reglamento (UE) 2021/241 en sus artículos de 18 a 21 viene a establecer el Mecanismo que regulara el control *ex ante* de los Fondos. Así, se condiciona la recepción de los Fondos a la realización por parte del EM de un Plan de Recuperación y Resiliencia y que deberá presentar a la Comisión.¹⁷

Después de que el plan haya sido presentado, y una vez que los Estados tengan más clara la financiación que puedan llegar a recibir basándose en los artículos 11 y 12, los EEMM contarán con la opción de actualizar y presentar sus respectivos planes de recuperación y resiliencia.¹⁸

Los Planes de Recuperación y Resiliencia deberán ser elaborados con el fin de alcanzar los objetivos establecido en el artículo 4º, siempre en consonancia con los seis pilares indicados en el artículo 3º y que ya hemos mencionado con anterioridad. Además, los planes deberán ser coherentes con los retos y prioridades de cada EM, que estarán determinados en el marco del Semestre Europeo, así como con los que el Consejo determine en su recomendación más reciente sobre la política económica de la zona del euro para los EEMM cuya moneda es el euro.¹⁹

En cuanto a la evaluación pertinente del Plan de Recuperación y Resiliencia elaborado por el EM, el Reglamento expresa que la Comisión evaluara el plan presentado junto con dicho Estado, y deberá evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del

¹⁷ Reglamento (UE) 2021/241, art. 18.1 .

¹⁸ *Ibidem*, art. 18.2.

¹⁹ *Ibidem*, art. 18.4.

plan de recuperación y resiliencia, teniendo en cuenta los criterios indicados en el mismo artículo y en conformidad con el anexo V.²⁰

En lo referente a la aprobación del plan por parte del Consejo, el Reglamento determina que una vez que la Comisión haya evaluado el Plan de Recuperación y Resiliencia efectuado por un EM, el Consejo, a propuesta de la Comisión, aprobará mediante una decisión la ejecución de dicho plan.²¹

Además, según se desprende del Reglamento, cuando haya circunstancias objetivas que hagan imposible que un EM pueda completar parte o la totalidad del Plan de Recuperación y Resiliencia aprobado para dicho Estado, el EM podrá presentar una propuesta de modificación del Plan de Recuperación y Resiliencia o presentar uno completamente nuevo.²²

A continuación, la Comisión valorará si los motivos alegados por el Estado justifican la alteración del Plan de Recuperación y Resiliencia, y en caso afirmativo, nuevamente formulará una propuesta de decisión de ejecución al Consejo.²³ En caso de que la Comisión determine que no hay motivos suficientes que justifiquen la modificación del plan, rechazara la solicitud presentada por el EM.²⁴

Con todas estas medidas, la UE garantiza el control *ex ante* de la asignación de los Fondos Europeos, ya que antes de la entrega de los primeros Fondos, los EEMM deben realizar sus correspondientes planes de recuperación y resiliencia de acuerdo a los objetivos marcados por la Unión, y que para su aprobación deberán contar con la valoración positiva de la Comisión.

En lo referente al Estado Español, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el 27 de abril de 2021. Este Plan de Recuperación, transformación y resiliencia fue trasladado a la Comisión Europea el 30 de abril. El 16 de junio de 2021, la Comisión Europea evaluó positivamente la

²⁰ *Ibidem*, art. 19.

²¹ *Ibidem*, art. 20.1.

²² *Ibidem*, art. 21.1

²³ *Ibidem*, art. 21.2.

²⁴ *Ibidem*, art. 21.3.

aprobación del Plan de Recuperación y Resiliencia realizado por el Gobierno Español, y el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros lo aprobó el 13 de julio de 2021.

El 17 de agosto de 2021, España recibió los primeros Fondos, concretamente 9.000 millones de euros de la Comisión Europea, con el objetivo de financiar el Plan de Recuperación y Resiliencia aprobado. Esta cifra recibida por España, equivale al 13% de los Fondos totales que recibirá el Estado hasta el año 2026.²⁵

El Plan de Recuperación y Resiliencia creado por el Gobierno Español se compone de 4 ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Del mismo modo, el Plan se articula en 10 políticas palanca: la transición energética justa e inclusiva, el Pacto por la ciencia y la innovación y el refuerzo del Sistema Nacional de Salud, el impulso de la industria de la cultura y el deporte...²⁶

Para ejecutar estas políticas correctamente y lograr alcanzar los objetivos previstos, es necesario una total coordinación entre la administración central y las administraciones territoriales, sobre todo teniendo en cuenta la gran descentralización del Estado Español.²⁷

3.2. Control *ex post* de los Fondos Next Generation EU: Reglamento (UE) 2021/241 y Real Decreto-ley 36/2020

Mientras que con los artículos mencionados anteriormente se busca efectuar un control *ex ante* de la asignación de los Fondos, los artículos 22 y siguientes del Reglamento tienen la misión de efectuar un control *ex post* de los mismos. Según estipula el Reglamento, Los EEMM que reciban los Fondos Europeos, deberán tomar las medidas necesarias para proteger los intereses financieros de la Unión y garantizar que el uso de los Fondos adquiridos se ajuste al derecho de la UE, particularmente en lo referente a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de

²⁵ SABIOTE ORTIZ, Ana María y PANADÉS JORDÀ, Pau. *Op. cit.*, pp. 115-139.

²⁶ Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

²⁷ DELGADO, Francisco J. "Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España", *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, número 50, 2021/2, pp. 5-12.

intereses. Para esto, se exige a los EEMM establecer un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperar los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto.²⁸

En el caso de que la Unión constatará la existencia de fraude, corrupción o conflicto de interés que perjudique a los intereses financieros de la Unión, la Comisión tendrá la capacidad de reducir proporcionalmente los Fondos asignados en el marco del Mecanismo y a cobrar todo importe adeudado al presupuesto de la Unión o a solicitar el reembolso del préstamo.²⁹

En relación con la implantación del sistema de control interno eficaz y de la recuperación de los fondos utilizados incorrectamente, en el caso de España, hay que tener en cuenta el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre,³⁰ sobre medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR.

Este Real Decreto-ley, fue creado con el fin de mejorar y agilizar la ejecución del Plan, y teniendo en cuenta la importante cuantía económica que se iba a recibir por parte de los Fondos. Además, este también cuenta con elementos destinados a prevenir los conflictos de intereses, el fraude y las irregularidades o la promoción de la competencia efectiva en los mercados.³¹

Así, mediante el Real Decreto-ley, se logra cumplir con el objetivo exigido por el Mecanismo de control *ex post* de adoptar las medidas necesarias con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión y garantizar que el uso de los Fondos adquiridos se ajuste al derecho de la UE, especialmente en lo referente a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

²⁸ Reglamento (UE) 2021/241, art. 22.1 .

²⁹ *Ibidem*, art.22.

³⁰ Dicho decreto viene a establecer las disposiciones generales precisas para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones financiables con Fondos Europeos y en especial los provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, una serie de medidas para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y una serie de instrumentos de carácter general dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas, así como un conjunto de medidas de modernización de las administraciones públicas, que permitan una gestión más ágil y eficiente, para facilitar la absorción de los mencionados Fondos.

³¹ BOLAÑOS, Félix. “El Real Decreto-ley 36/2020. Un Decreto para la recuperación”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, número 55, enero-abril de 2021, pp. 7-20.

Aun así, este Real Decreto-ley cuenta con un defecto, ya que no establece medidas de coordinación entre la administración central y las distintas administraciones territoriales a la hora de recuperar los importes abonados erróneamente o utilizados de un modo incorrecto. Sería necesario establecer estas medidas, puesto que según lo dispuesto por el Mecanismo de control *ex post*, el único responsable de responder ante la Comisión Europea será la Administración General del Estado Español, aunque el uso incorrecto de los fondos se haya llevado a cabo por una administración territorial.³²

En cuanto al cumplimiento de los objetivos aprobados por la decisión del Consejo, una vez recibido el desembolso inicial de los Fondos, para poder seguir recibiendo los siguientes pagos, tal y como indica el Reglamento, los EEMM deberán alcanzar los fines y objetivos determinados en sus respectivos planes de recuperación y resiliencia y presentar a la Comisión las solicitudes de pago pertinentes.

En el supuesto de que la Comisión, al evaluar la solicitud de pago presentada por el EM, determine que no se han cumplido los objetivos previamente previstos, se podrá suspender el pago de una parte o de la totalidad de los Fondos y esta suspensión solo se levantará cuando el Estado sobre el que se haya efectuado la suspensión de pago tome las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos previstos.

Además, si se constata que en los plazos previstos no se han realizado avances en el cumplimiento satisfactorio de los objetivos previstos, la Comisión tendrá la potestad de reducir proporcionalmente el importe de la contribución o préstamo concedido, o en el caso de que la demora en el tiempo de cumplimiento de los objetivos sea aún mayor, cabra la posibilidad de exigir el reintegro de las financiaciones concedidas.³³

En resumen, mediante estos artículos se logra ejecutar el control *ex post* de los Fondos Europeos transmitidos a los EEMM, efectuando dos tipos de control *ex post*: uno centrado en proteger los intereses financieros de la Unión y en prevenir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses y el otro, en asegurar el cumplimiento de los objetivos aprobados por la decisión del Consejo. Para efectuar estos controles, se

³² SABIOTE ORTIZ, Ana María y PANADÉS JORDÀ, Pau. *Op. cit.*, pp. 115-139.

³³ Reglamento (UE) 2021/241, art. 24.

estipula que en caso de que la utilización de los Fondos sea incorrecta o no se esté avanzando hacia el cumplimiento de los objetivos que hayan sido previstos, se hará posible la suspensión de los siguientes pagos de los Fondos, una reducción proporcional de los mismos, o incluso el deber de reembolsar los Fondos que ya hayan sido transferidos.

4. CLÁUSULA TRANSVERSAL DE CONDICIONALIDAD DEL ESTADO DE DERECHO

4.1. Procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE

Antes de entrar a analizar el nuevo Mecanismo de Condicionalidad del Estado de Derecho, es oportuno tratar sobre un procedimiento que ya existía con anterioridad a la aprobación de dicho Mecanismo. Este procedimiento estaba destinado a combatir la vulneración del respeto por el Estado de Derecho y de los demás valores fundamentales comunes contemplados en el artículo 2 del TUE. Más concretamente, este procedimiento estaría situado en el artículo 7 del TUE, que tiene como objetivo prevenir y sancionar las vulneraciones por parte de los EEMM de dichos valores.

La diferencia fundamental entre este procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE y el nuevo Mecanismo de Condicionalidad del Estado de Derecho reside en que mientras que el fin del primero es sancionar a los EEMM que cometan vulneraciones continuadas de los valores de la Unión (incluyendo el respeto por el Estado de Derecho) con el objetivo de que los Estados sancionados cesen en cometer tales vulneraciones, el objetivo del Mecanismo de Condicionalidad no es el de sancionar a los EEMM, sino proteger el presupuesto de la Unión.

El artículo 7 del TUE, prevé un Mecanismo que tiene el fin de sancionar a EEMM en caso de constatar la existencia de un riesgo grave de violación de los valores comunes en los que se fundamenta la Unión.³⁴

³⁴ El artículo también prevé el procedimiento que debe llevarse a cabo para sancionar al EM infractor. El procedimiento precisa que antes de proceder a la constatación del riesgo claro de violación grave, el Consejo deberá ir el EM de que se trate y podrá dirigirle recomendaciones de cara a eliminar este riesgo.

Dicho artículo cuenta con un procedimiento preventivo destinado a constatar la existencia de un riesgo claro para los valores de la Unión y que queda localizado en su apartado 1; y con un procedimiento sancionador en los apartados de 2 a 4. Ambos procedimientos, que pueden ser activados contra EEMM que causen un riesgo grave para los valores de la Unión contemplados en el artículo 2 TUE, son procedimientos extraordinarios y complejos en sus trámites, con el protagonismo de las instituciones intergubernamentales y cuyas votaciones requieren la unanimidad o mayorías reforzadas.³⁵

La Comisión, mediante su comunicación “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”, emitida en 2014, crea un nuevo Mecanismo pre-artículo 7, cuya activación resulta pertinente cuando las autoridades de un EM adopten medidas o toleren acciones que pueda llegar a afectar a las instituciones y Mecanismos internos destinados a garantizar el Estado de Derecho.³⁶ El procedimiento cuenta con 3 fases:

- Evaluación por parte de la Comisión y diálogo con el EM de que se trate.
- Recomendación emitida por parte de la Comisión dirigida a dicho EM.
- Seguimiento de la recomendación emitida.

En caso de que después de estas 3 fases la Comisión considere que no se ha cumplido con lo establecido en la recomendación en el plazo estipulado, se barajaría la posibilidad de iniciar los Mecanismos preventivos o sancionadores del artículo 7.

Este procedimiento previo pre-artículo 7 se ha activado en una sola ocasión contra el Estado de Polonia, a causa de haber provocado un riesgo para la independencia del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial - tal y como consta en diversas

³⁵ URBANEJA CILLÁN, Jorge. “El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del Estado de Derecho en los Estados Miembros de la Unión Europea?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, número 78-79, Madrid, 2021, pp.139-199

³⁶ *Ídem*

recomendaciones a Polonia emitidas por la comisión³⁷ - lo cual podría vulnerar gravemente los principios del Estado de Derecho. Además, a estas vulneraciones se le debe añadir los retrocesos en cuanto a libertades y pluralismo acontecidos en los últimos años en Polonia, circunstancias que acabaron de despertar la preocupación de las instituciones Europeas y que finalmente terminaron por producir la respuesta de estas activando dicho procedimiento.³⁸

En cambio, procedimiento preventivo del artículo 7.1 tiene el fin de constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un EM de los valores contemplados en el artículo 2.³⁹ En caso de constatarse ese riesgo, se formularían recomendaciones al EM de que se trate. Además, después de que se haya constatado que existe tal riesgo, el Consejo debe seguir realizando una comprobación continua con el objetivo de evaluar si las acciones que han dado pie a dicha constatación siguen realizándose.

Este procedimiento ha sido activado en dos ocasiones diferentes, contra los EEMM de Hungría y Polonia. En el caso de Polonia, este procedimiento fue activado después de la ineficiencia del procedimiento pre-artículo 7 que hemos explicado con anterioridad, a causa de las reformas legislativas que perjudican gravemente la independencia del Poder Judicial.

En cambio, en el caso de Hungría, esta activación se llevó a causa de las actuaciones del Gobierno Húngaro que afectan a diversos valores de la Unión del artículo 2 del TUE.

³⁷ La última de las recomendaciones realizadas por la comisión es la Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520, en la que la Comisión declara que emite la propuesta motivada establecida como requisito en el artículo 7.1 TUE con el fin de activar el Mecanismo preventivo previsto en dicho artículo.

³⁸ LÓPEZ AGUILAR, Juan F. "De nuevo (y todavía) Polonia: rule of law y art. 7 TUE en el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia", *Teoría y Realidad Constitucional*, número 44, 2019, pp. 137-176.

³⁹ Para la activación de este procedimiento preventivo es necesaria la aprobación del el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo; a propuesta motivada de un tercio de los EEMM, del Parlamento Europeo o de la Comisión.

Entre estas posibles vulneraciones⁴⁰ se encuentran múltiples vulneraciones de los principios del Estado de Derecho.

Sin embargo, ninguno de los dos procedimientos preventivos que se han llegado a activar han conseguido concluir con la formulación de recomendaciones dirigidas a Polonia y Hungría, sino que el procedimiento se ha visto detenido en la realización de audiencias improductivas con los EEMM de Polonia y Hungría.⁴¹ De hecho, según desprende una resolución⁴² aprobada por el Parlamento Europeo, la situación del Estado de Derecho en Polonia no solo no ha mejorado desde la activación del procedimiento del artículo 7.1, sino que desde entonces se ha deteriorado aún más gravemente. Una muestra clara de esta agravación de la situación relativa a Polonia es la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional de Polonia, el 7 de octubre de 2021, en la que se declaraban incompatibles con su Constitución varios artículos del TUE (por ejemplo los artículos 1 y 19) y se posicionaba lo dispuesto en la Constitución Polaca por encima del Derecho de la Unión, negando el principio de primacía del Derecho de la Unión.⁴³

En cuanto al procedimiento sancionador recogido en los apartados de 2 a 4 del artículo 7 del TUE, este tiene como objetivo sancionar a los EEMM que cometan una violación grave y persistente de los valores contemplados en el artículo 2.⁴⁴

Este procedimiento sancionador no ha sido activado hasta el momento actual y su activación no es muy probable, ya que el carácter indeterminado de los de requisitos

⁴⁰ En la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la UE, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL)), el Parlamento Europeo considera preocupantes los siguientes aspectos: “la independencia del poder judicial y de otras instituciones y los derechos de los jueces, la corrupción y los conflictos de intereses, la protección de datos y de la intimidad, la libertad de expresión; la libertad de cátedra; la libertad de religión; la libertad de asociación; el derecho a la igualdad de trato; los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, así como la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías; los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados y los derechos económicos y sociales”.

⁴¹ URBANEJA CILLÁN, Jorge. *Op. cit.*, pp.139-199.

⁴² Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE))

⁴³ UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio. “Turbulencias sobre la primacía del Derecho de la UE: últimos desafíos, respuestas y aportaciones”, *Revista Española de Derecho Europeo*, número 78-79, Madrid, 2021, pp. 13-52.

⁴⁴ Este procedimiento sancionador debe ser activado por el Consejo Europeo por unanimidad (excluyendo al EM afectado) y a propuesta de un tercio de los EEMM o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

“grave” y “persistente”, unido al requisito indispensable de la unanimidad entre los Jefes de Estado o de Gobierno de los demás EEMM, dificultan enormemente la activación de este procedimiento sancionador. Al existir diversos EEMM susceptibles de ser sancionados mediante este procedimiento, y siendo necesaria la unanimidad del resto de los Estados (excluyendo al que se pretenda sancionar) para activar el procedimiento sancionador, estos estados susceptibles de ser sancionados se han protegido entre ellos, impidiendo la activación de este procedimiento sancionador y dificultando el desarrollo del procedimiento preventivo.⁴⁵

Teniendo esto en cuenta, junto con el hecho de la agravación de la situación, puede considerarse que el exceso de prudencia o la incapacidad para activar este procedimiento por parte de la Unión, han acabado ocasionando que el problema en cuanto a las vulneraciones del Estado de Derecho haya aumentado o se haya producido un mayor arraigo de este.⁴⁶

Además, al margen de por las elevadas mayorías requeridas para su activación, su no activación es comprensible a causa del componente político con el que cuenta este Mecanismo. Esto se debe a que al contar este con un carácter político (ya que la decisión sobre su activación corresponde a los demás EEMM), su activación se debe decidir bajo unas ciertas circunstancias, que acaben otorgando a los EEMM que aprueben su activación más beneficios que los perjuicios que les puede suponer la aprobación de tal procedimiento.⁴⁷

También, el Tribunal de Justicia de la UE ha intentado hacer frente a estas vulneraciones del Estado de Derecho, aunque en la práctica sus actuaciones también han demostrado ser ineficaces a la hora de solucionar este problema.⁴⁸

Por lo tanto, teniendo en cuenta la complejidad que conlleva efectuar exitosamente este procedimiento y habiendo quedado claramente constatada su ineficacia a la hora de

⁴⁵ URBANEJA CILLÁN, Jorge. *Op. cit.*, pp.139-199.

⁴⁶ ARANCI, Matteo, “La reazione Dell’Unione europea alla crisi polacca:la Commissione attiva l’art. 7 TUE”, *federalismi.it*, número 15, 2018.

⁴⁷ ESCUDER MERIDA, Luis. “Artículo 7 del TUE y su aplicación práctica : análisis histórico y jurídico”, *Centro de Documentación Europea - UAB*, 2016.

⁴⁸ CORTÉS MARTÍN, J. M. “Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de derecho”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 66, 2020, pp. 473-517.

combatir las vulneraciones de los valores del artículo 2 del TUE por parte de los EEMM de Polonia y Hungría, surge la necesidad de crear un Mecanismo realmente efectivo a la hora de proteger el presupuesto de la Unión de las posibles vulneraciones del Estado de Derecho por parte de los EEMM, que acaba con la aprobación del Mecanismo de Condicionalidad.

4.2. El Mecanismo de Condicionalidad

A partir del año 2021, el presupuesto de la UE cuenta con un nuevo mecanismo de protección, en lo relativo a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho por parte de los EEMM, consistente en el Mecanismo de Condicionalidad, que tiene su base jurídica en el Reglamento conocido como “Reglamento de Condicionalidad”⁴⁹.

El citado Mecanismo de Condicionalidad nace de la necesidad de la UE de garantizar el cumplimiento del Estado de Derecho, el cual es uno de los valores fundamentales de la Unión⁵⁰. En virtud de este Mecanismo de Condicionalidad, pueden adoptarse una serie de medidas destinadas en relación con la ejecución del presupuesto de la Unión y con el fin de proteger este presupuesto en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los EEMM, como por ejemplo la suspensión de los pagos o de la ejecución del compromiso jurídico, la suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la Unión...⁵¹

El objetivo del Mecanismo debe ser proteger el presupuesto de la Unión de quedar afectado por una vulneración del Estado de Derecho, y no sancionar, como tal, dicha vulneración.⁵² Por lo tanto, y teniendo en cuenta que los Fondos Next Generation EU se integran dentro del presupuesto de la Unión, la financiación recibida por los EEMM en virtud de los Fondos Europeos Next Generation EU puede quedar afectada por lo

⁴⁹ 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

⁵⁰ El artículo 2 del Tratado de la UE (TUE) establece como valores en los que se fundamentara la Unión el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

⁵¹ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, art. 5.

⁵² Tribunal de Justicia COMUNICADO DE PRENSA n.o 28/22, Luxemburgo, 16 de febrero de 2022: Sentencias en los asuntos C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo

dispuesto en el Reglamento de Condicionalidad. Esto se debe a que el Mecanismo de Condicionalidad permitiría reducir o suspender el pago de los Fondos Europeos en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho y siempre con el objetivo de garantizar la protección del presupuesto de la Unión.

En lo relativo a la aprobación del Reglamento que sirve como base del régimen jurídico del Mecanismo de Condicionalidad, este proceso se inició con diversas iniciativas que buscaban vincular el cumplimiento del Estado de Derecho al presupuesto de la Unión, y que desembocaron en la propuesta de la Comisión Europea de Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los EEMM.

Tras la compleja negociación entre los EEMM a la hora de aprobar el Reglamento (ya que EEMM como Polonia, Hungría y República Checa se opusieron fervientemente a su aprobación), el resultado final es la adopción de un Mecanismo de Condicionalidad del Estado de Derecho destinado a proteger el presupuesto de la Unión y cuyo alcance es mucho más limitado que el propuesto inicialmente por parte de la Comisión.⁵³

El fundamento del régimen jurídico del Reglamento se encuentra en el artículo 322.1.a) del TFUE⁵⁴, artículo que dota al Parlamento Europeo y al Consejo de la facultad de adoptar mediante Reglamentos las normas financieras por las que se determinarán las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas. El Reglamento fue aprobado el 16 de diciembre de 2020 y su entrada en vigor se produjo a partir del 1 de enero de 2021.⁵⁵

El Consejo Europeo, en las conclusiones emitidas el 21 de Julio de 2020, declaro que los intereses financieros de la UE deben protegerse de acuerdo con los valores recogidos en el artículo 2 del TUE, es decir, con el respeto por el Estado de Derecho entre otros.

⁵³ URBANEJA CILLÁN, Jorge. *Op. cit.*, pp.139-199.

⁵⁴ Según este artículo, El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante Reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y tras consultar al Tribunal de Cuentas las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas.

⁵⁵ PARLAMENTO EUROPEO, “Aprobada la condicionalidad de los fondos al respeto del Estado de derecho” (<https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20201211IPR93622/aprobada-la-condicionalidad-de-los-fondos-al-respeto-del-estado-de-derecho> , última consulta 15/05/2022)

Según lo considerado a la hora de aprobar el Reglamento de Condicionalidad, el artículo 49 del TUE establece las condiciones esenciales para que un país candidato pueda optar a la inclusión en la Unión,⁵⁶ pero el cumplimiento de las condiciones establecidas por dicho artículo, no debe limitarse a únicamente un filtro de entrada en la UE, sino que una vez que un país candidato se convierta en un EM, se integra en una construcción jurídica o un régimen de confianza respecto al resto de los EEMM que tiene su base en el respeto de todos los EEMM por una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión y que se recogen en el artículo 2 del TUE, y entre los que se encuentra el valor del respeto de los principios del Estado de Derecho.⁵⁷

Para poder garantizar la confianza en los demás EEMM es imprescindible que cada EM respete dichos valores y a su vez respete el Derecho de la Unión que los aplica. Además, debe remarcarse que las instituciones de la UE tienen el deber de promover sus valores, y defender sus intereses.⁵⁸ Esos valores, como ya hemos mencionado, se encuentran recogidos en el artículo 2 del TUE. Por lo tanto, entre las finalidades de estas instituciones se encuentra promover el respeto del Estado de Derecho y defender los diversos intereses de la Unión, entre los que se encuentran los intereses financieros de la Unión y, por lo tanto, tiene el deber de proteger el presupuesto de la Unión, dentro de los límites de sus poderes establecidos por los Tratados.⁵⁹

El Reglamento explica que el cumplimiento del Estado de Derecho es imprescindible para poder garantizar la protección del resto de valores de la Unión, y que el respeto del Estado de Derecho está sumamente unido al respeto por la democracia y por los derechos fundamentales, ya que sin el respeto por el Estado de Derecho no puede garantizarse el debido respeto por los dos últimos, y viceversa.⁶⁰

⁵⁶ Entre las condiciones mínimas que el artículo 49 del Tratado de la UE exige a los Estados Candidatos se encuentra respetar y comprometerse a promover los valores mencionados en el artículo 2 del mismo tratado, inclusive el respeto del Estado de Derecho.

⁵⁷ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, considerandos 4 y 5.

⁵⁸ El artículo 13 del TUE dispone que “La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los EEMM, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones”.

⁵⁹ SENTENCIA del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, República de Polonia / Parlamento Europeo, Consejo de la UE (Asunto C-157/21) (ECLI:EU:C:2022:98) apartados 143-145

⁶⁰ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, considerando 6.

Así, el respeto por el Estado de Derecho será una condición preliminar indispensable para cumplir con la buena gestión financiera establecida en el artículo 317⁶¹ del TFUE en todos los casos en los que los EEMM ejecuten el presupuesto de la unión o ejecuten recursos asignados mediante préstamos y otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión y cualquiera que sea su modo de ejecución de la Unión, e incluyendo los recursos asignados mediante el plan Next Generation EU.⁶²

Para poder garantizar la buena gestión financiera mencionada en el párrafo anterior, es necesario que los poderes públicos actúen conforme a derecho, que los incumplimientos del Derecho tales como fraudes o conflictos de intereses son verdaderamente perseguidos por las autoridades encargadas de la investigación y del ejercicio de la acción penal, y que las decisiones arbitrarias o ilícitas de los poderes públicos son controladas judicialmente de un modo efectivo por los órganos jurisdiccionales independientes que correspondan y por el Tribunal de Justicia de la UE.⁶³

Debe garantizarse la independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados, así como que las autoridades encargadas de la investigación y de ejercer la acción penal puedan desempeñar correctamente sus funciones. De igual modo, hay que dotar a los anteriores de los recursos y procedimientos necesarios con el fin de que estos puedan actuar eficazmente y respetando el derecho a un juicio justo e imparcial. También debe garantizarse la ejecución efectiva de las sentencias firmes. Todas estas condiciones son necesarias como escudo frente a las acciones ilícitas y arbitrarias que puedan tomar las autoridades públicas y que son susceptibles de perjudicar los intereses financieros de la Unión. En definitiva, para garantizar la independencia de los jueces, los órganos jurisdiccionales deben estar en condiciones de ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, estando exentos de presiones externas que puedan influir en sus decisiones.⁶⁴

⁶¹ El artículo 317 del Tratado de funcionamiento de la UE (antiguo artículo 274 TCE) determina que la Comisión ejecutara junto con los EEMM el presupuesto de la Unión, con arreglo al principio de buena gestión financiera.

⁶² Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, considerando 7.

⁶³ *Ibidem* considerando 8.

⁶⁴ *Ibidem* considerandos 9 y 10.

Asimismo, puede añadirse que el respeto por el Estado de Derecho es esencial no solo en lo respectivo a los ciudadanos de la Unión, sino también para las iniciativas empresariales, la innovación, la inversión, la cohesión económica, social y territorial y el correcto funcionamiento del mercado interior, ya que estas funcionan y prosperan de un modo más correcto cuando existe un marco jurídico e institucional sólido,⁶⁵ lo cual sería imposible si no se respetaran los principios del Estado de Derecho.

El artículo 19 del TUE se considera como la expresión concreta del valor del respeto por el Estado de Derecho recogido en el artículo 2 TUE y según determina ese artículo, los EEMM deberán proporcionar una tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, entre los que se incluirían los referentes a la ejecución del presupuesto de la Unión.⁶⁶ Un control judicial efectivo con el fin de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es esencial en un Estado de Derecho y para esto es imprescindible la independencia de los órganos jurisdiccionales, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE viene a recalcar la importancia de esa independencia.⁶⁷ Además, esa independencia del Poder Judicial cobra mayor importancia en lo relativo al control judicial de la validez de las medidas, los contratos u otros instrumentos que puedan ocasionar gastos o deuda públicos, por ejemplo, en el contexto de procedimientos de contratación pública que también pueden someterse al control de los órganos jurisdiccionales.⁶⁸

Por lo tanto, queda esclarecida una conexión entre el respeto por los principios del Estado de Derecho y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión, de conformidad con el principio de buena gestión financiera.⁶⁹

El Reglamento explica que se han desarrollado diversos instrumentos con el objetivo de fomentar el valor del respeto por el Estado de Derecho, así como procedimientos para hacer frente a las vulneraciones del Estado de Derecho. Así, se hace referencia al

⁶⁵ *Ibidem* considerando 11.

⁶⁶ El apartado 1 del artículo 19 del TUE establece que los EEMM “establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión”.

⁶⁷ El párrafo segundo del artículo 47 de la Carta establece que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley.

⁶⁸ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, considerando 12.

⁶⁹ *Ibidem* considerando 13.

procedimiento del artículo 7 TUE que hemos analizado con anterioridad. Por lo tanto, se determina que el Mecanismo de Condicionalidad viene a complementar a los demás instrumentos a la hora de proteger al presupuesto de la Unión frente a las vulneraciones del Estado de Derecho que afecten a la buena gestión financiera o a los intereses financieros de la Unión, y este solo debe usarse en las situaciones que sea considerado como el instrumento más eficaz para proteger el presupuesto.⁷⁰

Las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, sobre todo cuando estas son generalizadas, pueden atentar gravemente contra los intereses financieros de la Unión, especialmente cuando las vulneraciones afecten al buen funcionamiento de las autoridades públicas y al control judicial efectivo.⁷¹

Por lo tanto, puesto que las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho pueden acabar afectando al presupuesto de la Unión, también pueden perjudicar a los Fondos Europeos Next Generation EU. En consecuencia, el Mecanismo de Condicionalidad es necesario para proteger a los fondos ante dichas vulneraciones, y garantizar que se haga un uso correcto de los mismos, y que puedan destinarse de un modo eficaz a cumplir con los objetivos que la Unión les ha asignado.

4.3. Medidas recogidas en el Mecanismo de Condicionalidad

En el Reglamento que viene a definir el régimen jurídico del Mecanismo de Condicionalidad, se esclarece que el objeto de dicho Reglamento será 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 EEMM⁷², por lo cual queda claro que el objetivo final del Reglamento no es sancionar a los EEMM que cometan vulneraciones del valor del respeto por los principios del Estado de Derecho (valor recogido en el artículo 2 del TUE), sino adoptar las medidas necesarias para proteger el presupuesto de la Unión en el caso de que sucedan dichas vulneraciones.

El Reglamento hace una definición del valor del Estado de Derecho, con el fin de determinar con más facilidad cuando se ha podido cometer una vulneración de sus

⁷⁰ *Ibidem* considerando 6.

⁷¹ *Ibidem* considerando 15.

⁷² *Ibidem* art. 1.

principios. Según el Reglamento, dicho valor: “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”.⁷³

En esta definición, se enumeran los distintos principios que constituyen el concepto del Estado de Derecho, pero no se llegan al contenido esencial y los requisitos que se derivan de cada uno de estos principios. Por eso, a la hora de concretar los elementos derivados de los principios del Estado de Derecho, es preciso acudir a la múltiple jurisprudencia relativa al Estado de Derecho emitida tanto por el Tribunal de Justicia de la UE como por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Además, el Reglamento determina que podrán considerarse como indicios de la vulneración de los principios del Estado de Derecho las siguientes acciones⁷⁴: poner en peligro la independencia del Poder Judicial; no combatir decisiones arbitrarias o ilícitas por parte de las autoridades públicas, retener recursos financieros y humanos que afecten a su buen funcionamiento, o no garantizar la ausencia de conflictos de interés; y limitar la disponibilidad y eficacia de las vías de recurso judicial o limitar la investigación, la persecución o sanción efectivas de las infracciones del Derecho.

Según queda determinado por el Reglamento, para la adopción de las medidas recogidas en el Reglamento, será necesario determinar mediante el procedimiento establecido en el artículo 6 - procedimiento que analizaremos más adelante - una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un EM que afecte o amenace 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.⁷⁵

⁷³ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, art. 2.

⁷⁴ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, art. 3.

⁷⁵ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, art. 4.1.

En cuanto a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, según estipula el Reglamento, estas se referirán a alguno de los siguientes aspectos: el buen funcionamiento de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión, el buen funcionamiento de las autoridades que realizan el control financiero, el buen funcionamiento de los servicios de investigación y de la fiscalía en lo relativo a la acción penal por fraude, el control judicial efectivo de las acciones u omisiones de las autoridades mencionadas en los tres aspectos anteriores, la prevención y la sanción del fraude, la recuperación de los Fondos indebidamente pagados, la cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la OLAF y otras acciones por parte de las autoridades públicas con el fin de garantizar la buena gestión financiera o proteger los intereses financieros de la Unión.⁷⁶

Las medidas que pueden adoptarse⁷⁷ son diferentes dependiendo de si la Comisión ha ejecutado el presupuesto de la Unión en régimen de gestión directa o indirecta, o, por lo contrario, ha sido ejecutado en régimen de gestión compartida con los EEMM.⁷⁸

Cuando el presupuesto se ejecuta mediante la gestión directa, la Comisión Europea gestiona directamente la financiación de la UE. Por el contrario, este se ejecuta mediante la gestión compartida cuando la Comisión Europea y las autoridades nacionales gestionan conjuntamente la financiación. Por último, el presupuesto se ejecuta mediante la gestión indirecta cuando los programas se ejecutan parcial o totalmente con el apoyo de determinadas entidades; como por ejemplo, terceros países o los organismos que estos hayan designado; u organizaciones internacionales o sus agencias.⁷⁹

⁷⁶ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, art. 4.2.

⁷⁷ Las medidas que pueden adoptarse en virtud del Mecanismo de Condicionalidad quedan recogidas en el artículo 5 del REGLAMENTO (UE, Euratom) 2020/2092.

⁷⁸ Según determina el Reglamento financiero (Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018) la Comisión podrá ejecutar el presupuesto de la Unión mediante la gestión directa, gestión indirecta o gestión compartida.

⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA, “Financiación por modo de gestión” (https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_es, última consulta 15/05/2022)

1) Cuando la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión directa o indirecta y el beneficiario sea una entidad pública, podrán adoptarse las siguientes medidas:⁸⁰

- La suspensión de los pagos o de la ejecución del compromiso jurídico o la resolución del compromiso jurídico con arreglo al artículo 131, apartado 3, del Reglamento Financiero⁸¹
- La prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos
- La suspensión del desembolso total o parcial de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos garantizados por el presupuesto de la Unión
- La suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la Unión
- La prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión

El Mecanismo, programa que como ya hemos mencionado es la pieza fundamental de los Fondos Europeos Next Generation EU, es ejecutado en régimen de gestión directa y, por lo tanto, se le podrán aplicar las medidas que corresponden a los Fondos ejecutados mediante este régimen.⁸²

2) En cambio, cuando la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión compartida con los EEMM, se adoptaran otra serie de medidas distintas a las anteriores.

Mientras que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se ejecuta mediante el régimen de gestión directa, otros instrumentos que componen los Fondos Next

⁸⁰ El Mecanismo, programa que como ya hemos mencionado es la pieza fundamental de los Fondos Europeos Next Generation EU, es ejecutado en régimen de gestión directa y por lo tanto, se le podrán aplicar las medidas que corresponden a los Fondos ejecutados mediante este régimen.

⁸¹ En virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 131 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018, el ordenador competente podrá suspender los pagos o la ejecución del compromiso si se demuestra que ha habido fraude irregularidades o incumplimiento de obligaciones en la ejecución del compromiso jurídico; si es necesario comprobar que ha ocurrido lo anteriormente descrito; 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.

⁸² COMISIÓN EUROPEA, “Financiación por modo de gestión” (https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_es , última consulta 15/05/2022)

Generation EU como El Fondo de Transición Justa⁸³ o La Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)⁸⁴ se ejecutan mediante el régimen de gestión compartida, por lo que a estos les serán aplicables otra serie de medidas distintas.

Las medidas que podrán adoptarse en virtud a este Mecanismo son las siguientes:

- 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
- La suspensión de los pagos

Estas medidas son necesarias, en particular, cuando los demás procedimientos contemplados en el Derecho de la Unión no permitan proteger el presupuesto de la Unión de un modo más eficaz.

Respecto a estas medidas, se establece que deberán ser proporcionadas, atendiendo a la repercusión real o potencial que la vulneración o vulneraciones 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. Según determina el reglamento, a la hora de valorar la proporcionalidad de la medida adoptada, se deberá tener en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho. Además, las medidas deberán centrarse, en la medida de lo posible, en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración.⁸⁵

En cuanto al procedimiento para la adopción de estas medidas, cuando la Comisión constate que existen motivos razonables para considerar que se cumplen las condiciones

⁸³ COMISIÓN EUROPEA, “Fuentes de financiación de la transición justa” (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_es , última consulta 15/05/2022)

⁸⁴ COMISIÓN EUROPEA, “REACT-UE” (https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_es#acerca-del-programa , última consulta 15/05/2022)

⁸⁵ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, art. 5.

del artículo 4, es decir, que existe una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un EM que afecte o amenace 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, la Comisión deberá remitir al EM que este cometiendo la supuesta vulneración una notificación escrita exponiendo los motivos en los que se basa tal constatación (a no ser que considere que el uso de otros Mecanismo o procedimientos establecido en el Derecho de la Unión permitan proteger el presupuesto de la Unión de un modo más eficiente).⁸⁶

A continuación, la Comisión tendrá el deber de informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la notificación emitida y sobre su contenido. Después de que el Parlamento Europeo sea informado, este podrá invitar a la Comisión a un diálogo estructurado sobre sus constataciones.

La Comisión, a la hora de evaluar si se cumplen los requisitos recogidos en el artículo 4, tendrá en cuenta información pertinente procedente de fuentes disponibles y podrá solicitar toda la información adicional que necesite para llevar a cabo la evaluación. El EM de que se trate deberá proporcionar la información que le haya sido requerida por parte de la Comisión y podrá realizar observaciones respecto a la notificación emitida por la Comisión. Además, al efectuar estas observaciones, dicho EM podrá proponer la adopción de medidas correctoras para abordar las constataciones incluidas en la notificación de la Comisión.

La Comisión, a la hora de evaluar si presenta una propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas, deberá tener en cuenta tanto la información recibida como las observaciones llevadas a cabo por el EM de que se trate.

Si la Comisión considera que se cumplen las condiciones del artículo 4 y determina que las medidas correctoras propuestas por el EM de que se trate no responden adecuadamente a las constataciones recogidas en su notificación, presentará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución incluyendo las medidas correccionales que

⁸⁶ El procedimiento para adoptar las medidas queda recogido en el artículo 6 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092

considere adecuadas. En dicha propuesta, además, se deberán incluir “los motivos específicos y las pruebas en que la Comisión haya basado sus constataciones”.⁸⁷ Al valorar la proporcionalidad de las medidas que proponga imponer, deberá tener en cuenta la información pertinente procedente de fuentes disponibles. Además, antes de presentar esta propuesta, la Comisión deberá otorgar al Estado de que se trate la oportunidad de presentar observaciones, especialmente en lo relativo a la proporcionalidad de las medidas.

Una vez que el Consejo haya recibido la propuesta de decisión de ejecución, el Consejo deberá adoptar dicha decisión de ejecución en el plazo previsto.

Además, El Consejo, por mayoría cualificada, podrá modificar la propuesta de la Comisión y adoptar el texto modificado mediante una decisión de ejecución. Con el objetivo de garantizar una decisión en tiempo oportuno, la Comisión ejercerá los derechos que le confiere el artículo 237 del TFUE siempre que lo considere adecuado⁸⁸.

Respecto al levantamiento de las medidas impuestas, a petición del EM de que se trate, o por iniciativa propia de la Comisión (y cómo mucho un año después de la adopción de medidas por el Consejo), esta deberá volver a evaluar la situación de dicho Estado.⁸⁹

En caso de que considere que han dejado de cumplirse las condiciones del artículo 4, presentará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución destinada al levantamiento de las medidas adoptadas.

Si la Comisión considera que la situación que ocasiono la adopción de medidas ha sido subsanada solo en un modo parcial, presentará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución por la que se adapten las medidas adoptadas.⁹⁰

En cambio, si la Comisión considera que la situación que condujo a la adopción de medidas no ha sido subsanada, dirigirá al EM de que se trate una decisión motivada e informará al Consejo al respecto.⁹¹

⁸⁷ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 art. 6.9.

⁸⁸ El artículo 237 del TFUE establece que El Consejo se reunirá por convocatoria de su Presidente, a iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión.

⁸⁹ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 art. 7.2.

⁹⁰ *Ídem*

⁹¹ *Ídem*

El EM de que se trate tendrá la opción de adoptar nuevas medidas correctoras y presentar a la Comisión una notificación escrita, incluyendo pruebas con el fin de demostrar que se han dejado de cumplir las condiciones del artículo 4.⁹² Cuando el Estado efectúe dicha notificación, la Comisión presentará su propuesta o adoptará su decisión en el plazo de un mes a partir de la recepción de dicha notificación (pudiendo prorrogarse este plazo a causa de circunstancias debidamente justificadas).⁹³

Por último, respecto al tema del levantamiento de medidas, se establece que se aplicará por analogía el procedimiento establecido en el artículo 6, apartados 3, 4, 5, 6, 9, 10 y 11, según corresponda.⁹⁴

Tanto la adopción como el levantamiento de medidas debe realizarse respetando los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los EEMM y debe desarrollarse con arreglo a un planteamiento imparcial y, como ya hemos explicado, basado en pruebas. En el caso de que el EM de que se trate considere que se han vulnerado estos principios, puede solicitar al presidente del Consejo Europeo que someta el asunto al siguiente Consejo Europeo, quedando en suspensión la toma de ninguna decisión relativa a las medidas hasta que el Consejo Europeo haya deliberado al respecto.⁹⁵

Una vez analizadas las medidas que podrán adoptarse en virtud al Mecanismo de Condicionalidad, podemos concluir que este Mecanismo es una herramienta jurídica válida a la hora de proteger el presupuesto de la Unión de las posibles vulneraciones que los EEMM cometan sobre los principios del Estado de Derecho. Por lo tanto, en lo referente a los Fondos Next Generation EU, el Mecanismo de Condicionalidad, unido a los métodos de control *ex ante* y *ex post* de los que los propios Fondos disponen, pueden garantizar que los EEMM realizan un uso correcto de los Fondos que reciban, y pueden ayudar enormemente a que estos Fondos logren cumplir con los objetivos para los que fueron configurados.

⁹² *Ibidem* art. 7.1.

⁹³ *Ibidem* art. 7.2.

⁹⁴ *idem*

⁹⁵ *Ibidem* considerando 26.

4.4. Recursos interpuestos por Hungría y Polonia contra el Mecanismo de Condicionalidad

El día 11 de marzo de 2021, los Estados de Polonia y Hungría, EEMM susceptibles de ser perjudicados financieramente por lo dispuesto en el Reglamento de Condicionalidad a causa de sus incumplimientos de los principios del Estado de Derecho, interpusieron en su contra sendos recursos de anulación⁹⁶ ante el Tribunal de Justicia de la UE, solicitando la anulación del Reglamento por ser contrario al Derecho de la Unión o subsidiariamente, la anulación de algunos de sus artículos.

Los Estados de Polonia y Hungría han ejercido su apoyo mutuo en estos dos procesos judiciales, muy probablemente a causa de compartir los mismos intereses en cuanto a la anulación del Reglamento, ya que en caso de constatarse la vulneración de los principios del Estado de Derecho por parte de un EM - posibilidad nada remota en los casos de ambos países recurrentes - las medidas recogidas en el Reglamento podrían perjudicar financieramente al Estado infractor. Por el contrario, los EEMM de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, España, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, Finlandia y Suecia, así como la Comisión, han intervenido en apoyo del Parlamento y del Consejo.

Los motivos esgrimidos por ambos Estados para recurrir el Reglamento se basan principalmente en la falta de una base jurídica adecuada que proporciones a la Unión la potestad necesaria para poder aprobar el Reglamento, en la elusión del procedimiento establecido en el artículo 7 del TUE que tiene como objetivo hacer frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y en la vulneración de los principios generales del Derecho de la Unión de seguridad jurídica y de claridad normativa.⁹⁷

⁹⁶ Los recursos de anulación son recursos cuyo fin es solicitar la anulación algún acto contrario al Derecho de la Unión que hayan sido perpetrado por las instituciones de la Unión. Si el recurso se declara fundado, el acto queda anulado por lo cual, en el caso de que estos recursos hubiesen sido estimados por el Tribunal, esto hubiese conllevado la anulación del “Mecanismo de Condicionalidad”.

⁹⁷ RECURSO interpuesto el 11 de marzo de 2021 — Hungría / Parlamento Europeo y Consejo de la UE (Asunto C-156/21) y RECURSO interpuesto el 11 de marzo de 2021 — República de Polonia/Parlamento Europeo y Consejo de la UE (Asunto C-157/21)

El 2 de diciembre de 2021, el Abogado General del Tribunal de Justicia de la UE, Manuel Campos Sánchez-Bordona presenta sus conclusiones sobre los recursos presentados por Hungría y Polonia. El Abogado General concluye que es preciso proponer al Tribunal de Justicia la desestimación de ambos recursos de anulación e imponer a Hungría y Polonia en sus respectivos procesos sus propias costas y las costas del Parlamento Europeo y las del Consejo.⁹⁸

El 16 de febrero de 2022 el Tribunal de Justicia emite el texto provisional de las sentencias sobre los recursos interpuestos por Hungría y Polonia y también el mismo día el Tribunal de Justicia publica un comunicado de prensa⁹⁹ en el que expone brevemente los argumentos en los que se basan ambas sentencias. El Tribunal de Justicia, en concordancia con lo concluido por el Abogado General, decide desestimar íntegramente ambos recursos e imponer a los EEMM recurrentes el pago de las costas del Parlamento Europeo y el Consejo.¹⁰⁰

A la hora de valorar los argumentos alegados por los países recurrentes, el primer lugar el Tribunal de Justicia admite la remisión por parte de los EEMM recurrentes de Hungría y Polonia a un dictamen confidencial del servicio jurídico del Consejo que trata sobre la propuesta inicial que dio lugar a la creación del Reglamento recurrido, basándose en el interés público superior que supone la transparencia del procedimiento legislativo y a pesar de las objeciones del Consejo.¹⁰¹

En cuanto a la base jurídica del Reglamento, el Tribunal declara que el Mecanismo de condicionalidad o el procedimiento previsto en el Reglamento solo puede llevarse a cabo si existen indicios razonables para considerar que se han vulnerado los principios del Estado de Derecho en un EM y que tal vulneración afecta o amenaza con afectar

⁹⁸ CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA presentadas el 2 de diciembre de 2021 Asunto C-157/21 y CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA presentadas el 2 de diciembre de 2021 Asunto C-156/21

⁹⁹ Tribunal de Justicia COMUNICADO DE PRENSA n.o 28/22, Luxemburgo, 16 de febrero de 2022: Sentencias en los asuntos C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo

¹⁰⁰ SENTENCIA del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, República de Polonia / Parlamento Europeo, Consejo de la UE (Asunto C-157/21) (ECLI:EU:C:2022:98) y SENTENCIA del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, Hungría / Parlamento Europeo, Consejo de la UE (ECLI:EU:C:2022:97)

¹⁰¹ SENTENCIA del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, República de Polonia / Parlamento Europeo, Consejo de la UE (Asunto C-157/21) (ECLI:EU:C:2022:98) apartados 58-64

gravemente y de un modo suficientemente directo, la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros.

Además, el Tribunal aclara que las medidas que pueden efectuarse basándose en el Mecanismo de Condicionalidad establecido por el Reglamento se limitan únicamente a la ejecución del presupuesto de la Unión. Las medidas previstas en el Reglamento permiten limitar la financiación procedente del presupuesto de la Unión, teniendo en cuenta la incidencia que pueda tener la afectación o la amenaza de afectar gravemente a dicho presupuesto.¹⁰²

El Tribunal explica que el Reglamento tiene el objetivo de proteger el presupuesto de la Unión en caso de que quede afectado de un modo suficientemente directo por la vulneración por parte de un EM de los principios del Estado de Derecho. Por lo tanto, el objetivo del Mecanismo de Condicionalidad no es sancionar, como tal, dicha vulneración del Estado de Derecho, sino proteger el presupuesto de la Unión.¹⁰³

En relación con esto, el Tribunal recuerda que el respeto de los distintos EEMM por los valores en los que se fundamenta la Unión¹⁰⁴ y entre los que se encuentra el respeto por los principios del Estado de Derecho, definen la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común de dichos EEMM y justifican la confianza mutua entre los diferentes EEMM que forman la Unión. En consecuencia, la Unión debe poder tener los Mecanismos, siempre dentro de sus atribuciones, para defender dichos valores fundamentales, ya que el respeto por tales valores se antoja como requisito imprescindible para que un EM pueda disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a un dicho Estado.¹⁰⁵ El Tribunal precisa que una vez que un estado pase a formar parte de la Unión, el respeto por dichos valores es una obligación a la que el EM queda sujeto.¹⁰⁶

¹⁰² *Ibidem* apartados 109-118.

¹⁰³ *Ibidem* apartado 119.

¹⁰⁴ Como ya hemos explicado con anterioridad, el conjunto de valores comunes en los que se fundamenta la UE queda establecido en el artículo 2 del TUE.

¹⁰⁵ SENTENCIA del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, República de Polonia / Parlamento Europeo, Consejo de la UE (Asunto C-157/21) (ECLI:EU:C:2022:98) apartados 143-145

¹⁰⁶ *Ibidem* apartados 124-126.

Continuando con el análisis, el Tribunal recuerda que el presupuesto de la Unión es uno de los principales instrumentos que permiten concretar el principio de solidaridad entre los EEMM. Para que este principio, en lo referente a la aplicación del presupuesto, pueda aplicarse correctamente, es necesario que exista una confianza mutua entre los EEMM respecto al cumplimiento de la buena gestión financiera a la hora de utilizar los recursos comunes con los que cuenta dicho presupuesto.

Considerando todo esto, el Tribunal concluye que la vulneración por parte de un EM de los principios del Estado de Derecho puede suponer una seria amenaza para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y de los intereses financieros de la Unión. Según determina el Tribunal, dicha vulneración puede crear una inseguridad sobre si los gastos cubiertos por el presupuesto vayan a cumplir con todos los requisitos de financiación previstos por el Derecho de la Unión y, por lo tanto, vayan a responder con los objetivos realmente buscados por la Unión a la hora de financiar tales gastos.¹⁰⁷

Como resultado, el Tribunal considera que el Mecanismo de Condicionalidad que genera el Reglamento recurrido y que condiciona la recepción de la financiación asignada por el presupuesto de la Unión al respeto por parte de los EEMM a los principios del Estado de Derecho, puede estar incluido dentro de la competencia que el artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE reconoce a la Unión a la hora de establecer normas financiera relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión.¹⁰⁸

En lo referente a la supuesta elusión del procedimiento previsto en artículo 7 del TUE alegada por los Estados recurrentes, el Tribunal aclara que dicho artículo tiene el fin de dotar al Consejo del poder necesario para sancionar a los EEMM que de un modo grave y continuado violen cada uno de los valores comunes en los que se fundamenta la Unión, con el objetivo principal de que el EEMM infractor deje de persistir en tales violaciones. En cambio, como hemos explicado anteriormente, el fin perseguido por este Mecanismo de Condicionalidad no es el de sancionar a los EEMM que cometan vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, sino proteger el presupuesto de la Unión ante esas vulneraciones.¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Ibidem* apartados 129-134.

¹⁰⁸ *Ibidem* apartados 144-153.

¹⁰⁹ *Ibidem* apartados 170 y 171.

Por lo tanto, el Tribunal declara que el procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE y el Mecanismo de Condicionalidad que establece el Reglamento recurrido tienen fines completamente distintos. Por consiguiente, el Tribunal determina que el Mecanismo de Condicionalidad no elude el procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE y que este respeta los límites de las competencias atribuidas a la Unión.¹¹⁰

Además, el Tribunal de Justicia añade que puesto que el Reglamento únicamente permite al Consejo y a la Comisión examinar actuaciones que sean imputables a las autoridades de un EM y siempre bajo la condición de que esto sea necesario para asegurar la buena ejecución del presupuesto de la Unión, las facultades atribuidas a ambas instituciones se sobrepasan los límites competenciales atribuidos a la UE.¹¹¹

Por último, el Tribunal de Justicia trata la alegación de los EEMM recurrentes sobre la posible vulneración del principio de seguridad jurídica. Esta vulneración, según argumentan Hungría y Polonia, se basa concretamente en el hecho de que el Reglamento no define ni el concepto de “Estado de Derecho” ni los principios relativos a este.¹¹²

A tenor de esta alegación, el Tribunal destaca que los principios que son mencionados en el reglamento como elementos constitutivos del concepto de Estado de Derecho ya han sido ampliamente descritos y desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. Además, estos principios proceden de los valores comunes que los distintos EEMM reconocen y aplican igualmente en sus propios sistemas jurídicos internos y que tienen su origen en un concepto de Estado de Derecho que los diferentes EEMM comparten y al cual, según el Tribunal, se adhieren, como valor común a sus tradiciones constitucionales.¹¹³

Por consiguiente, el Tribunal determina que aunque en el Reglamento no se lleguen a establecer, los EEMM cuentan con suficiente capacidad para poder determinar con la

¹¹⁰ *Ibidem* apartados 179 y 180

¹¹¹ *Ibidem* apartados 142-144.

¹¹² *Ibidem* apartado 199.

¹¹³ *Ibidem* apartados 234 y 237.

precisión necesaria el contenido esencial y los requisitos que se derivan de cada uno de estos principios relativos al concepto del Estado de Derecho.¹¹⁴

Para finalizar, en cuanto al análisis de la posible vulneración del principio de seguridad jurídica, el Tribunal aclara que el Reglamento exige que para poder adoptar las medidas de protección contempladas en él, es necesario acreditar un vínculo real entre una vulneración de un principio del Estado de Derecho por parte de un EM y una afectación o amenaza grave de afectación de la buena gestión financiera de la Unión o de los intereses financieros de la Unión. Además, la vulneración constatada debe referirse a una situación o a una actuación imputable a una autoridad de un EM y que esta pueda afectar a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión.¹¹⁵

En consecuencia, el Tribunal de Justicia desestima íntegramente los recursos interpuestos por Hungría y Polonia.¹¹⁶ Con ello, queda validado judicialmente el Mecanismo de Condicionalidad de la Unión; ahora queda en manos de las Instituciones de la Unión decidir si es oportuno aplicar alguna de las Medidas recogidas en el Mecanismo contra Hungría o Polonia para proteger el presupuesto de la Unión, y en caso afirmativo, valorar si estas medidas deberán aplicarse sobre los Fondos Europeos Next Generation EU.

¹¹⁴ *Ibidem* apartado 240.

¹¹⁵ *Ibidem* apartados 242 y 243.

¹¹⁶ *Ibidem* apartados 290 y 361

5. CONCLUSIONES

PRIMERA: Gracias a los Mecanismos de control *ex ante* y *ex post*, y al Mecanismo de Condicionalidad, los Fondos Next Generation EU pueden ser un instrumento válido para hacer frente a la crisis. Los Fondos Next Generation EU son una herramienta jurídica válida para lograr los objetivos que persiguen, siempre amparándose bajo la protección que le brindan tanto sus propios Mecanismos de control *ex ante* y *ex post*, como el Mecanismo de Condicionalidad del Estado de Derecho. Estos Fondos buscan que los EEMM se recuperen de la crisis económica y social ocasionada por la pandemia, y lograr una Europa más ecológica, digital y resiliente. Gracias a los Mecanismos de control y Condicionalidad, se garantiza que los EEMM hagan un uso correcto de los Fondos y estos sean destinados a cumplir con los objetivos para los que fueron creados.

SEGUNDA: La elección de una norma como el Reglamento (UE) 2020/2094 para hacer frente a la crisis y avanzar hacia una Europa más digital, económica y resiliente, denota que la Unión no quiere dejar en manos de los EEMM cómo lograr esos objetivos. El hecho de que la UE haya optado por implementar estos Fondos mediante un Reglamento, indica que la Unión quiere dar fuerza ejecutiva *ab initio* a los Fondos Europeos, ya que considera que estos Fondos responden a unos objetivos de vital importancia y quiere asegurarse de que logren cumplirse esos objetivos. Además, mediante la elección de un Reglamento, la Unión garantiza que los métodos utilizados para cumplir los objetivos previstos sean los elegidos por la Unión, y no los que cada EM considere oportunos.

TERCERA: Los métodos de control *ex ante* y *ex post* de los que dispone los Fondos logran que los EEMM acaben dirigiendo los Fondos que reciban hacia las finalidades que la Unión haya considerado más apropiadas para cada Estado. Mediante el Mecanismo de control *ex ante*, la Unión condiciona la recepción de los Fondos por parte del EM que los solicite a la creación por parte del Gobierno de un Plan de Recuperación y Resiliencia que se ajuste a los objetivos que busque alcanzar la Unión, y que esta deberá aprobar. En cambio, el Mecanismo *ex post* busca garantizar que se haga un uso correcto de los fondos y que se destinen a los objetivos previstos en

el Plan de Recuperación y Resiliencia aprobado. Así, se logra que los EEMM hagan un correcto empleo de los Fondos y estos sean destinados a los objetivos que la Unión haya considerado necesarios.

CUARTA: El procedimiento previsto en el artículo 7 TUE no ha sido eficaz a la hora de combatir las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho efectuadas por Hungría y Polonia. En cuanto a los procedimientos previamente existentes dentro de la Legislación Europea para hacer frente a las vulneraciones de los valores de la Unión, la complejidad a la hora de aplicar el procedimiento recogido en el artículo 7 del TUE, unido a la ineficacia que ha demostrado este procedimiento a la hora de combatir las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho efectuadas por Hungría y Polonia, ha terminado conllevando que la Unión haya tenido que crear un nuevo instrumento para proteger el presupuesto de la Unión de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho cometidas por parte de los EEMM. Este nuevo instrumento sería el Mecanismo de Condicionalidad.

QUINTA: Ha sido necesaria la creación de un nuevo Mecanismo de Condicionalidad con el fin de proteger el presupuesto de la Unión (incluidos los Fondos Next Generation EU) ante las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho cometidas por los EEMM. El Mecanismo de condicionalidad guarda una estrecha relación con los Fondos Next Generation EU, ya que este Mecanismo otorga a la Unión de la capacidad para tomar medidas tales como la suspensión de pagos o las correcciones financieras de los distintos programas recogidos en el presupuesto de la Unión y, por lo tanto, en los Fondos Next Generation EU. Mediante estas medidas, podrá limitarse o suspenderse el pago de los Fondos Next Generation EU a los países que cometan vulneraciones del valor del Estado de Derecho. Así, la Unión podrá garantizar que los Fondos quedan protegidos y que se hace un uso correcto de los mismos, quedando realmente destinados a los fines que la Unión haya considerado apropiados.

SEXTA: La gestión (des)centralizada de los Fondos en el Estado Español. El Reglamento no tiene en cuenta la estructura descentralizada del Estado Español, por lo que deja la gestión de los Fondos Next Generation EU completamente a cargo de la

administración central. Aun así, la administración central, a la hora de aprobar políticas que se lleven a cabo mediante estos fondos y que busquen cumplir con sus objetivos, puede decidir en que medida deja el desarrollo o la ejecución de esas políticas en manos de las administraciones territoriales. Por lo tanto, podría decirse que la administración central de España decidirá realmente el grado de descentralización con el que contarán los Fondos.

FINAL: Por lo tanto, Los Fondos Next Generation EU cumplen con todos los requisitos para lograr cumplir con sus objetivos, es decir, que los EEMM logren recuperarse y que Europa avance hacia un futuro más ecológico, digital y resiliente. Esto se debe en gran parte a la protección que le otorgan los métodos de control *ex ante* y *ex post*, y sobre todo, el Mecanismo de Condicionalidad. Aun así, para garantizar este cumplimiento de los objetivos, es necesario que las instituciones de la Unión hagan un uso correcto de los Mecanismos de control *ex post* y *ex ante*, y sobre todo del Mecanismo de Condicionalidad. En cuanto al uso de este Mecanismo, una vez que este ha sido validado judicialmente por el Tribunal de Justicia de la UE, ahora corresponde a las instituciones de la Unión decidir si se debe aplicar este Mecanismo contra Polonia y Hungría, para así proteger el presupuesto de la Unión o más concretamente los Fondos Next Generation EU, y así garantizar que se haga un uso correcto de los mismos destinado a cumplir con sus objetivos.

6. FUENTES

6.1. Bibliografía:

ARANCI, Matteo, “La reazione Dell’Unione europea alla crisi polacca:la Commissione attiva l’art. 7 TUE”, *federalismi.it*, número 15, 2018.

BOLAÑOS, Félix. “El Real Decreto-ley 36/2020. Un Decreto para la recuperación”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, número 55, enero-abril de 2021, pp. 7-20.

CHIODI, Francesco Maria. “Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte”, *Revista Cultura Económica*, número 100, Diciembre 2020, pp. 95-120

CORTÉS MARTÍN, J. M. “Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de derecho”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 66, 2020, pp. 473-517.

DELGADO, Francisco J. “Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España”, *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, número 50, 2021/2, pp. 5-12.

ESCUDE MERIDA, Luis. “Artículo 7 del TUE y su aplicación práctica : análisis histórico y jurídico”, *Centro de Documentación Europea - UAB*, 2016.

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Adrián. “La Respuesta Europea a La Crisis De La Covid-19: Análisis jurídico Del Next Generation EU Y Gobernanza Económica Del Mecanismo De recuperación Y Resiliencia”, *Estudios De Deusto*, número 69 (2), 2021, pp. 265-303.

LÓPEZ AGUILAR, Juan F. “De nuevo (y todavía) Polonia: rule of law y art. 7 TUE en el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, número 44, 2019, pp. 137-176.

RODRIGUEZ, Juan Carlos. “En torno a las consecuencias sociales de las medidas contra la pandemia”, *Panorama Social*, número 33, primer semestre, 2021, pp. 25-43.

SABIOTE ORTIZ, Ana María y PANADÉS JORDÀ, Pau. “Algunas cuestiones practicas sobre los fondos europeos Next Generation EU y su implantación en España”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, número 56, mayo-agosto de 2021, pp. 115-139

SÁNCHEZ-BARRUECO, María Luisa. “El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 69, 2021, pp. 555-599.

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio. “Turbulencias sobre la primacía del Derecho de la UE: últimos desafíos, respuestas y aportaciones”, *Revista Española de Derecho Europeo*, número 78-79, Madrid, 2021, pp. 13-52.

URBANEJA CILLÁN, Jorge. “El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del Estado de Derecho en los Estados Miembros de la Unión Europea?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, número 78-79, Madrid, 2021, pp.139-199.

6.2. Normativa:

Tratado de la Unión Europea

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

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

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

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL))

Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE))

Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

6.3. Jurisprudencia y documentos judiciales:

SENTENCIA del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, Hungría / Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea (ECLI:EU:C:2022:97)

SENTENCIA del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, República de Polonia / Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea (Asunto C-157/21) (ECLI:EU:C:2022:98)

Tribunal de Justicia COMUNICADO DE PRENSA n.o 28/22, Luxemburgo, 16 de febrero de 2022: Sentencias en los asuntos C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo.

RECURSO interpuesto el 11 de marzo de 2021 — Hungría / Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (Asunto C-156/21)

RECURSO interpuesto el 11 de marzo de 2021 — República de Polonia/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (Asunto C-157/21)

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA presentadas el 2 de diciembre de 2021 Asunto C-156/21

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA presentadas el 2 de diciembre de 2021 Asunto C-157/21

6.4. Documentos institucionales:

COMISIÓN EUROPEA, “Financiación por modo de gestión” (https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_es , última consulta 15/05/2022)

COMISIÓN EUROPEA, “Fuentes de financiación de la transición justa” (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_es , última consulta 15/05/2022)

COMISIÓN EUROPEA, “NextGenerationEU diversified funding strategy”, (https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-diversified-funding-strategy_es, última consulta 15/05/2022)

COMISIÓN EUROPEA, “Plan de recuperación para Europa”, (https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es , última consulta 15/05/2022)

COMISIÓN EUROPEA, “REACT-UE” (https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_es#acerca-del-programa , última consulta 15/05/2022)

PARLAMENTO EUROPEO, “Aprobada la condicionalidad de los fondos al respeto del Estado de derecho” (<https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/>

[20201211IPR93622/aprobada-la-condicionalidad-de-los-fondos-al-respeto-del-estado-de-derecho](#) , última consulta 15/05/2022)

6.5. Prensa

EL PAÍS, “La UE pacta un salto histórico en su modelo presupuestario para frenar la crisis de la covid-19”, 21 de julio de 2020, (<https://elpais.com/economia/2020-07-21/la-ue-pacta-un-salto-historico-en-su-modelo-presupuestario-para-frenar-la-crisis-de-la-covid-19.html> , última consulta 15/05/2022)