



Prensa e Información

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

## **Medidas para la protección del presupuesto de la Unión: el Pleno del Tribunal de Justicia desestima los recursos interpuestos por Hungría y Polonia contra el mecanismo de condicionalidad que supedita el acceso a financiación procedente del presupuesto de la Unión al respeto, por parte de los Estados miembros, de los principios del Estado de Derecho**

*Este mecanismo ha sido adoptado sobre una base jurídica adecuada, es conforme con el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE y respeta, en particular, los límites de las competencias atribuidas a la Unión y el principio de seguridad jurídica*

El 16 de diciembre de 2020, el Parlamento y el Consejo adoptaron un Reglamento <sup>1</sup> que establece un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro. Para lograr este objetivo, el Reglamento permite al Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptar medidas de protección como la suspensión de los pagos a cargo del presupuesto de la Unión o la suspensión de la aprobación de uno o más programas a cargo de dicho presupuesto. <sup>2</sup>

Hungría y Polonia interpusieron sendos recursos ante el Tribunal de Justicia solicitando la anulación de este Reglamento. Fundamentan sus recursos respectivos, entre otros argumentos, en la falta de una base jurídica adecuada en los Tratados UE y FUE; en la elusión del procedimiento previsto en el artículo 7 TUE; <sup>3</sup> en el hecho de que la Unión se excedió en sus competencias, y en la vulneración del principio de seguridad jurídica. En apoyo de sus alegaciones, Hungría y Polonia se han remitido a un **dictamen confidencial del servicio jurídico del Consejo** que versa sobre la propuesta inicial que dio lugar a este Reglamento, algo que **el Tribunal de Justicia ha admitido**, a pesar de las objeciones del Consejo, en atención al **interés público superior que supone la transparencia del procedimiento legislativo**.

En estos dos asuntos, Hungría y Polonia se han apoyado mutuamente, mientras que Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, España, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, Finlandia, Suecia y la Comisión han intervenido en apoyo del Parlamento y del Consejo. A petición del Parlamento, el Tribunal de Justicia ha tramitado estos asuntos siguiendo el procedimiento acelerado. Por lo demás, los dos asuntos han sido atribuidos al Pleno del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta la importancia fundamental de la cuestión que plantean en relación con las posibilidades que cabe derivar de los Tratados para permitir a la Unión defender su presupuesto y sus intereses financieros frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros.

El Tribunal de Justicia declara, en primer lugar, por lo que respecta a la base jurídica del Reglamento, que el procedimiento previsto en dicho acto jurídico solo puede iniciarse en caso de que haya motivos razonables para considerar no solo que se han vulnerado los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro, sino, sobre todo, que tal vulneración afecta o amenaza

<sup>1</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO 2020, L 4331, p. 1).

<sup>2</sup> No obstante, en tales casos, el Reglamento salvaguarda los intereses legítimos de los destinatarios finales y de los beneficiarios.

<sup>3</sup> El artículo 7 TUE contempla la posibilidad de iniciar un procedimiento contra un Estado miembro en caso de violación grave de los valores de la Unión o en caso de riesgo claro de tal violación.

con afectar gravemente, de un modo suficientemente directo, la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros. Además, las medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento se refieren exclusivamente a la ejecución del presupuesto de la Unión y pueden limitar todas ellas la financiación procedente de dicho presupuesto en función de la incidencia que tenga sobre este tal afectación o tal amenaza de grave afectación. Por tanto, **el Reglamento tiene por objeto proteger el presupuesto de la Unión de quedar afectado, de un modo suficientemente directo, por la vulneración de los principios del Estado de Derecho, y no sancionar, como tal, dicha vulneración.**

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que **el respeto por parte de los Estados miembros de los valores comunes en los que se fundamenta la Unión, que han sido identificados y son compartidos por esos Estados y que definen la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común a tales Estados,<sup>4</sup> entre ellos el Estado de Derecho y la solidaridad, justifica la confianza mutua entre dichos Estados. Así, dado que el respeto de tales valores constituye un requisito para disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a un Estado miembro, la Unión debe estar en condiciones, dentro de los límites de sus atribuciones, de defender los valores indicados.**

El Tribunal de Justicia puntualiza sobre este extremo, por una parte, que **el respeto de dichos valores no puede reducirse a una obligación a la que esté sujeto un Estado candidato para adherirse** a la Unión y de la que pueda eximirse después de su adhesión. Por otra parte, destaca que **el presupuesto de la Unión es uno de los principales instrumentos que permiten concretar**, en las políticas y acciones de la Unión, **el principio fundamental de solidaridad** entre Estados miembros y que la aplicación de este principio, mediante dicho presupuesto, se basa en la confianza mutua que ellos tienen en la utilización responsable de los recursos comunes con los que cuenta el citado presupuesto.

Pues bien, **la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión pueden verse seriamente amenazados por la vulneración de los principios del Estado de Derecho que se produzca en un Estado miembro.** En efecto, tal vulneración puede tener como consecuencia, entre otras, que no haya garantía de que los gastos cubiertos por el presupuesto de la Unión cumplan todos los requisitos de financiación previstos por el Derecho de la Unión y, por tanto, de que respondan a los objetivos perseguidos por la Unión cuando financia tales gastos.

Por consiguiente, **un «mecanismo de condicionalidad» horizontal como el que crea el Reglamento, que supedita el acceso a financiación procedente del presupuesto de la Unión al respeto, por parte de un Estado miembro, de los principios del Estado de Derecho, puede estar comprendido en la competencia que los Tratados confieren a la Unión para establecer «normas financieras» relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión.**

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el procedimiento diseñado por **el Reglamento no elude el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE y que respeta los límites de las competencias atribuidas a la Unión.**

En efecto, el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE tiene como finalidad permitir al Consejo sancionar las violaciones graves y persistentes de cada uno de los valores comunes en los que se fundamenta la Unión y que definen su identidad, para, entre otros objetivos, conminar al Estado miembro de que se trate a poner fin a tales violaciones. En cambio, el fin del Reglamento es proteger el presupuesto de la Unión, y ello únicamente en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro que afecte o amenace con afectar gravemente la buena ejecución de dicho presupuesto. Por consiguiente, **el procedimiento del artículo 7 TUE y el que establece el Reglamento persiguen fines diferentes y tienen, cada uno de ellos, un objeto netamente distinto.**

---

<sup>4</sup> Los valores fundamentales de la Unión comunes a los Estados miembros, recogidos en el artículo 2 TUE, incluyen el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos en una sociedad caracterizada, entre otros rasgos, por la no discriminación, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Además, dado que el Reglamento solo permite a la Comisión y al Consejo examinar situaciones o actuaciones que sean imputables a las autoridades de un Estado miembro y que resulten pertinentes para la buena ejecución del presupuesto de la Unión, las **facultades conferidas** a dichas instituciones por este Reglamento **no sobrepasan los límites de las competencias atribuidas a la Unión**.

En tercer lugar, por lo que respecta a la alegación de Hungría y de Polonia basada en la violación del principio de **seguridad jurídica**, en particular en la medida en que el Reglamento no define, según afirman, ni el concepto de «Estado de Derecho» ni sus principios, el Tribunal de Justicia destaca que los principios que aparecen en el Reglamento como elementos constitutivos de este concepto<sup>5</sup> han sido ampliamente desarrollados en su jurisprudencia; que estos principios emanan de los **valores comunes reconocidos y aplicados igualmente por los Estados miembros** en sus propios ordenamientos jurídicos, y que derivan de un **concepto de «Estado de Derecho» que los Estados miembros comparten** y al cual se adhieren, como valor común a sus tradiciones constitucionales. En consecuencia, el Tribunal de Justicia considera que **los Estados miembros tienen capacidad para determinar con precisión suficiente el contenido esencial y los requisitos que se derivan de cada uno de estos principios**.

Por lo demás, el Tribunal de Justicia precisa que el Reglamento exige, para la adopción de las medidas de protección que contempla, que se acredite un **vínculo real** entre una vulneración de un principio del Estado de Derecho y una afectación o una amenaza de grave afectación de la buena gestión financiera de la Unión o de sus intereses financieros, y que tal vulneración debe referirse a una **situación o a una actuación** imputable a una autoridad de un Estado y **pertinente para la buena gestión financiera del presupuesto** de la Unión. Señala que el **concepto de «amenaza» se detalla en la normativa financiera** de la Unión y destaca que las **medidas de protección** que pueden adoptarse deben ser **estrictamente proporcionadas a la incidencia** sobre el presupuesto de la Unión de la vulneración apreciada. Concretamente, según el Tribunal de Justicia, estas medidas pueden tener por objeto acciones o programas distintos de aquellos afectados por tal vulneración solo en el grado estrictamente necesario para alcanzar el objetivo de **proteger dicho presupuesto en su conjunto**. Por último, al declarar que la Comisión debe respetar, sometida al control del juez de la Unión, **requisitos procedimentales estrictos**, que suponen, entre otros trámites, **varias consultas con el Estado miembro de que se trate**, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que **el Reglamento cumple los requisitos del principio de seguridad jurídica**.

En estas circunstancias, **el Tribunal de Justicia desestima íntegramente los recursos interpuestos por Hungría y Polonia**.

---

**NOTA:** El recurso de anulación sirve para solicitar la anulación de los actos de las instituciones de la Unión contrarios al Derecho de la Unión. Bajo ciertos requisitos, los Estados miembros, las instituciones europeas y los particulares pueden interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia o ante el Tribunal General. Si el recurso se declara fundado, el acto queda anulado y la institución de que se trate debe colmar el eventual vacío jurídico creado por la anulación de dicho acto.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

*El texto íntegro y el resumen de las sentencias ([C-156/21](#) y [C-157/21](#)) se publican en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.*

*Contactos con la prensa: Cristina López Roca 📞 (+352) 4303 3667.*

*Las imágenes del pronunciamiento de la sentencia se encuentran disponibles en «[Europe by Satellite](#)» 📞 (+32) 2 2964106.*

---

<sup>5</sup> Según el Reglamento, este concepto 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.