



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea
COMUNICADO DE PRENSA n° 217/21
Luxemburgo, 2 de diciembre de 2021

Conclusiones del Abogado General en los asuntos C-156/21 y C-157/21
Hungria y Polonia/Parlamento y Consejo

AG Campos Sánchez-Bordona: deben desestimarse los recursos de Hungría y de Polonia contra el régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de derecho

Este régimen fue adoptado sobre una base jurídica adecuada, es compatible con el artículo 7 TUE y respeta el principio de seguridad jurídica

El 16 de diciembre de 2020, el legislador de la Unión adoptó un reglamento ¹ 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 los Estados miembros. Para alcanzar este objetivo, el Reglamento permite que, a instancias de la Comisión Europea, el Consejo adopte, entre otras, medidas como la suspensión de los pagos que deben realizarse con cargo al presupuesto de la Unión o de la aprobación de uno o más programas financiados con cargo a este presupuesto.

Hungría y Polonia interpusieron sendos recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, solicitando la anulación del Reglamento. Su impugnación se apoya, entre otros motivos, en la ausencia o inadecuación de la base jurídica elegida para el Reglamento, en su incompatibilidad con el artículo 7 TUE ² y en la violación del principio de seguridad jurídica.

En sus conclusiones presentadas hoy, el Abogado General Manuel Campos Sánchez-Bordona, en primer lugar, señala que la finalidad del Reglamento es crear un **mecanismo específico para asegurar la correcta ejecución del presupuesto de la Unión**, cuando un Estado miembro incurra en violaciones de los principios del Estado de derecho que pongan en peligro la buena gestión de los fondos de la Unión o sus intereses financieros. En este contexto, subraya que **el Reglamento no pretende proteger el Estado de derecho mediante un mecanismo sancionador similar al del artículo 7 TUE, sino que establece un instrumento de condicionalidad financiera para preservar este valor de la Unión**. A su juicio, el poder de apreciación de las instituciones de la Unión ampara esta opción legislativa, que no puede calificarse de manifiestamente errónea, ya que el respeto de los principios del Estado de derecho puede revestir una importancia fundamental para el buen funcionamiento de las finanzas públicas y para la correcta ejecución del presupuesto de la Unión.

Además, hace hincapié en que el Reglamento requiere que haya **un vínculo suficientemente directo** entre la vulneración del Estado de derecho y la **ejecución presupuestaria**, de modo que **no es aplicable a todas las vulneraciones del Estado de derecho, sino a las que tengan una conexión directa con la gestión del presupuesto de la Unión**. Por otra parte, la protección de los destinatarios finales de los programas de gasto financiados con cargo al presupuesto de la Unión es una medida típica y lógica en la gestión compartida de esos fondos, de modo que la corrección financiera adoptada por las instituciones de la Unión debe soportarla el Estado miembro infractor y no repercutirla sobre los beneficiarios de los fondos, que son ajenos a esa infracción. El Abogado General opina que tanto la finalidad como el contenido del **Reglamento**

¹ 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).

² Este artículo prevé la posibilidad de incoar procedimientos frente a un Estado miembro ante una violación grave de los valores de la Unión o un riesgo claro de tal violación.

demuestran que este **constituye una norma financiera en el sentido del artículo 322 TFUE**, apartado 1, letra a), **y que**, en consecuencia, **dicho artículo pudo constituir una base jurídica adecuada para su adopción**.

En segundo lugar, el Abogado General considera que el artículo 7 TUE no autorizaría al legislador de la Unión a instaurar otro mecanismo análogo que tuviera el mismo objetivo de protección del Estado de derecho y que aplicara sanciones similares. Sin embargo, entiende que **el artículo 7 TUE no impide que se provea a esa protección mediante otros instrumentos ajenos a los de esta disposición**, siempre que sus características esenciales difieran de las propias de la protección garantizada por dicho artículo. Recuerda que el Tribunal de Justicia ya ha atribuido consecuencias a la violación de los valores de la Unión, concretamente en los ámbitos de la orden de detención europea y de la independencia de los jueces nacionales, aun cuando en aquellos casos no se haya hecho uso del artículo 7 TUE.

El Abogado General estima que **son compatibles con los Tratados** las normas emanadas de las instituciones de la Unión que traten de reaccionar, **en ámbitos específicos**, contra ciertas violaciones del valor Estado de derecho que incidan en la gestión presupuestaria. Mientras que el artículo 7 TUE supedita la adopción de medidas a que se constate la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro, **el Reglamento solo contempla la vulneración** de los principios del Estado de derecho, por un Estado miembro, **que afecte o amenace con afectar**, gravemente y de un modo directo, **a la buena gestión financiera del presupuesto o a la protección de los intereses financieros de la Unión**.

Según el Abogado General, **el mecanismo del Reglamento se asemeja a otros instrumentos de condicionalidad financiera y de ejecución presupuestaria que existen en varios ámbitos del derecho de la Unión**, y no al del artículo 7 TUE. Además, a diferencia del Reglamento, el artículo 7 TUE exige que haya una violación grave y persistente **de cualquiera de los valores de la Unión**, y no solo del Estado de derecho. Por eso, la limitación de la competencia del Tribunal de Justicia prevista en el artículo 269 TFUE en relación con el artículo 7 TUE no es aplicable al Reglamento, que queda sometido al control de legalidad pleno previsto por el artículo 263 TFUE. De la misma manera, el procedimiento decisorio establecido por el artículo 6 del Reglamento difiere del establecido en el artículo 7 TUE y no infringe el principio del equilibrio institucional, ya que la atribución de competencias de ejecución al Consejo encuentra acomodo en la noción amplia de ejecución presupuestaria del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), y no viola el artículo 317 TFUE, que confiere a la Comisión el poder de ejecución presupuestaria en sentido estricto. Por lo tanto, el Abogado General opina que **el Reglamento es compatible con el artículo 7 TUE**.

En tercer lugar, el Abogado General considera que, aunque la noción de Estado de derecho como valor de la Unión es amplia, **el legislador de la Unión está habilitado para precisarla** en un ámbito material específico, como el de la ejecución presupuestaria, a los efectos de establecer un mecanismo de condicionalidad financiera. A este respecto, recuerda que el Reglamento enumera **siete principios jurídicos**³ que deben interpretarse a la luz de los demás valores y principios de la Unión consagrados en el artículo 2 TUE. Además, el artículo 3 del Reglamento detalla algunos indicios de vulneración de los principios del Estado de derecho y su artículo 4, apartado 2, contiene una lista indicativa de elementos en los que se pueden producir vulneraciones de dichos principios. Acota, de esta manera, las violaciones susceptibles de dar lugar a la adopción de las medidas de condicionalidad del Reglamento, haciéndolas depender de la existencia de un vínculo directo con la ejecución del presupuesto de la Unión. Ambos elementos ponen de relieve el esfuerzo del legislador por facilitar la aplicación de los principios del Estado de derecho e incrementar la seguridad jurídica.

³ El de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; el de seguridad jurídica; el de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; el de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; el de separación de poderes; y el de no discriminación e igualdad ante la ley.

Según el Abogado General, la caracterización del Estado de derecho mediante la referencia a dichos principios **cumple los requisitos mínimos de claridad, precisión y previsibilidad que demanda la seguridad jurídica**. En efecto, los Estados miembros tienen un nivel de conocimiento suficiente de las obligaciones que derivan de ellos, máxime si se considera que, en su mayoría, han sido desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En estas condiciones, el Abogado General propone que **el Tribunal de Justicia desestime los recursos de anulación interpuestos por Hungría y por Polonia**.

NOTA: Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

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 de las conclusiones ([C-156/21](#) y [C-157/21](#)) se publica en el sitio CURIA el día de su lectura.

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

*Las imágenes de la lectura de las conclusiones se encuentran disponibles en
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106.*