



CEU

*Real Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Documento de Trabajo

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

Número 118 / 2022

**La defensa de los valores de la Unión
Europea: la condicionalidad de los fondos
europeos al Estado de Derecho**

Alicia Arjona Hernández



CEU | *Ediciones*

Documento de Trabajo
**Serie Unión Europea y Relaciones
Internacionales**
Número 118 / 2022

**La defensa de los valores de la Unión Europea:
La condicionalidad de los Fondos Europeos al estado de
derecho**

Alicia Arjona Hernández



CEU | *Ediciones*

El Real Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Real Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Los documentos de trabajo están también disponibles en: www.ideo.ceu.es

Serie *Unión Europea y Relaciones Internacionales* de Documentos de Trabajo del Real Instituto Universitario de Estudios Europeos

La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al estado de derecho

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita escanear algún fragmento de esta obra.

© 2022, por Alicia Arjona Hernández

© 2022, por Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU *Ediciones*

Julián Romea 18, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 05 73, fax: 91 514 04 30

Correo electrónico: ceuediciones@ceu.es

www.ceuediciones.es

Real Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

www.ideo.ceu.es

ISBN: 978-84-18463-94-5

Depósito legal: M-2798-2022

Maquetación: Forletter

Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN DEL TRABAJO.....	7
1. Justificación de la elección del tema.....	7
2. Objeto de estudio	7
3. Pregunta de investigación	8
4. Hipótesis	8
5. Metodología y desarrollo de la investigación.....	9
CAPÍTULO II. LA CONDICIONALIDAD DE LOS FONDOS EUROPEOS: UNA NUEVA ALTERNATIVA.....	10
CAPÍTULO III. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA PROPUESTA DE CONDICIONALIDAD.....	13
1. El mecanismo de condicionalidad a lo largo del tiempo	13
2. La aplicación de la condicionalidad en fondos europeos.....	13
3. La primera propuesta formal de condicionalidad en fondos europeos	16
4. Finalmente: la aprobación de la condicionalidad en fondos europeos	17
CAPÍTULO IV. CÓMO SE PONE EN MARCHA ESTE NUEVO INSTRUMENTO: FUNCIONAMIENTO DE LA CONDICIONALIDAD DE LOS FONDOS EUROPEOS.....	19
1. Base legal.....	19
2. Ámbito de aplicación y requisitos.....	19
2.1. La necesidad de proteger el presupuesto de la Unión	20
2.2. La vinculación con el Estado de Derecho	21
3. Desarrollo procedimental.....	23
3.1. La propuesta de las medidas por la Comisión.....	23
3.2. La mayoría del Consejo	24
3.3. Posibilidad de remisión al Consejo Europeo	25
4. Retirada de la sanción	25
5. Medidas que pueden ser adoptadas mediante este instrumento	26
6. Oposición por parte de algunos Estados Miembros	28

CAPÍTULO V. POR QUÉ LA CONDICIONALIDAD Y NO OTRO PROCEDIMIENTO	30
CAPÍTULO VI. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE ESTE INSTRUMENTO	35
CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFÍA.....	40

Introducción

Hasta ahora los esfuerzos de la UE por parar las violaciones al Estado de Derecho por parte de países como Polonia y Hungría han sido bastante infructuosos. La UE ha hecho frente a esta situación a través de mecanismos que no han tenido el poder coercitivo suficiente para frenar el avance de las violaciones de los valores fundamentales de la UE. En esta situación la UE se encuentra en una clara disyuntiva: o bien tolera estos regímenes y acepta de manera tácita las violaciones que se están llevando de los valores fundamentales recogidos en el artículo 2 TUE, o adopta una postura totalmente contraria a lo que estaba haciendo hasta ahora y enfrenta este problema de manera directa a través de sanciones contra gobiernos que han sido legalmente electos y que actúan de acuerdo a sus propias normas nacionales (Closa, 2020).

Sabiendo que la Unión Europea cuenta con ciertos mecanismos como el artículo 7 TUE para hacer frente a este tipo de situaciones, ¿por qué los Estados no cumplen con las responsabilidades que asumieron al entrar en la UE? ¿Puede ser que haya una explicación en la forma en la que el entramado de instituciones está constituido? ¿Realmente es una cuestión de inaptitud de los mecanismos establecidos o más bien una falta de voluntad política para aplicarlos?

El sistema reactivo establecido, pese a que objetivamente parece estar bien ideado y tener unos cimientos lógicos, en la práctica resulta inaplicable e inservible para el fin requerido: los estados infractores siguen llevando a cabo sus actuaciones sin ningún temor. Se ha observado que este problema no se achaca a la inactividad de una única institución, sino la concatenación de toma de decisiones o ausencia de iniciativas por parte de unas instituciones u otras que de manera combinada nos dejan en una situación de ausencia de reacción por parte de la Unión ante situaciones de violación del Estado de Derecho (Closa, 2020).

En el contexto del incumplimiento del respeto al Estado de Derecho las explicaciones que predominan ante la falta de actuación por parte del Parlamento Europeo se basan en la idea del partidismo que existe en la asamblea de la UE (Kelemen, 2017). Kelemen nos habla de la existencia un “equilibrio autoritario”, que supone que el sistema de familias políticas europeas proteja a líderes claramente autoritarios. Se trata de una tendencia por parte de los partidos europeos hacia la protección de los gobiernos que pertenecen a sus familias políticas (Kelemen, 2020).

Por otro lado, la Comisión es sin duda la institución más comprometida en relación a las infracciones del Estado de Derecho. Pese a su falta de iniciativa y asertividad, esta institución consiguió activar en 2017 el mecanismo del artículo 7 contra Polonia y ha puesto en marcha un gran número de procedimientos de infracción. No obstante, la Comisión se ha mostrado más reticente en la puesta en marcha del artículo 7 TUE. En lo relativo a este mecanismo, parece ser que la inactividad de la Comisión no se basa tanto en un partidismo como ocurre en el caso del Parlamento (Closa, 2019), sino en un ejercicio de previsión y cálculo sobre la respuesta que pueden otorgar el resto de instituciones antes de dar un paso en falso. La Comisión calcula las opciones para asegurar el cumplimiento, condicionando su actuación a la existencia de garantías de éxito, en vez de pasar directamente a buscar una aplicación de los mecanismos (Closa, 2020). Esta forma de actuación cautelosa se basa principalmente en la idea de que la falta de apoyo por parte de otras instituciones puede resultar un ataque directo en la legitimación de la Comisión. Debemos recordar que la Comisión en virtud del artículo 7 TUE posee el poder de iniciativa, pero no forma parte del proceso de toma de decisiones que se encuentra delegado en el Parlamento y el Consejo. Según Kochenov y Pech (2016) la falta de apoyo por parte del Consejo explica la actitud calculada de la Comisión.

Por su parte, el Consejo es una institución que, a diferencia de la Comisión, no trabaja bajo una voluntad colectiva sino que agrega las preferencias e intereses individuales de los 27 miembros. Según Closa (2020), las preferencias por el estricto respeto de las competencias nacionales y la proximidad geopolítica, combinadas con la simpatía por los objetivos políticos de las autoridades encargadas, podrían explicar las posiciones de los gobiernos. Dichas preferencias individuales determinan gran parte del comportamiento del Consejo y se ven reflejadas en el momento de la votación. Según Pech y Scheppele (2017), la existencia de más de un gobierno infractor, como son Polonia y Hungría, hace prácticamente imposible la aplicación de la cláusula sancionadora del artículo 7. Los estados autoritarios han tejido alianzas y grupos de presión dentro del propio

Consejo, creando importantes redes de apoyo mutuo. Uno de los ejemplos más claros es la unión del grupo de Visegrado (Garai, 2018). Un mecanismo que amenace con sancionar violaciones del estado de derecho en Hungría o Polonia, por lo tanto, será vetado no solo por dichos países, sino por una serie de aliados, como Bulgaria, Malta o la República Checa, que entienden que ese mismo instrumento podrá ser usado contra ellos en el futuro.

Capítulo I. Delimitación del trabajo

1. Justificación de la elección del tema

La lucha por el respeto hacia el Estado de Derecho comenzó años atrás cuando países como Polonia y Hungría decidieron a emprender el camino en la senda de reformas contra la independencia judicial, la democracia y el Estado de Derecho. Desde entonces, la Unión no ha hecho más que tratar de dar respuesta a este problema.

Realmente la defensa de los valores de la Unión es una cuestión fundamental como ciudadanos de la Unión. Estos valores recogidos en el artículo 2 TUE son el núcleo que nos caracteriza como europeos. Todos los estados miembros comparten estas características comunes y le dan un sentido a este proyecto común. El respeto a los mismos es algo fundamental, puesto que la amenaza de los mismos no sólo está amenazando a la Unión como instituciones sino como una comunidad con unas aspiraciones y filosofía conjunta, en la cual, pese a la pluralidad y las divergencias culturales, todos debemos respetar los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho.

Han sido muchos los estudiosos que han hecho un análisis exhaustivo sobre los valores del artículo 2 TUE así como el mecanismo reactivo-sancionador del artículo 7 TUE para hacer frente a las vulneraciones del Estado de Derecho (inter alia: Kochenov, Magen y Pech, 2016; Neuwahl y Kovacs, 2020; Kochenov y Pech, 2015; Closa, 2020; Waldron, 2019). No obstante, este mecanismo ha quedado postergado a un segundo plano sin opción a ser realmente útil en la práctica debido a la falta de iniciativa por parte de la Unión y a la resistencia por parte de los EEMM para la puesta en marcha de sanciones en contra de sus intereses políticos. Es un mecanismo que en teoría se planteaba como ideal para combatir las situaciones de infracción del Estado de Derecho, pero que debido a las opiniones políticas individuales e intereses de los EEMM ha quedado postergado a un segundo plano con una muy difícil puesta en marcha.

Después de un año convulso como consecuencia de la pandemia, parece que la Unión ha conseguido resurgir de ella más fuerte y con grandes planes de futuro. Podemos observar una Unión más ambiciosa y dispuesta a arriesgar más con sus actuaciones, avanzando más y más en el proceso de integración. En este año se ha propuesto por primera vez en la historia un fondo común de recuperación para hacer frente a la COVID-19, así como la posibilidad de condicionar estos fondos al respeto del Estado de Derecho. Sin duda dos propuestas muy importantes y que dicen mucho de la nueva actitud o camino que la Unión está tomando, tratando de arriesgar más y dar una respuesta más contundente a la situación de infracción de los valores de la Unión que ciertos estados llevan manteniendo durante demasiado tiempo.

Ahora que ha surgido esta nueva opción o instrumento, resulta realmente vital tener un conocimiento fidedigno del mismo, hacernos una idea de qué podemos esperar de él y cómo va a ser puesto en marcha en la práctica. Se trata de una cuestión muy reciente que no ha sido objeto de estudio en profundidad por el momento. Es por ello que la elección de este tema para la realización de mi Trabajo de Fin de Máster me ha parecido de lo más oportuna. Como broche a este año de profundización en el conocimiento sobre la historia, constitución, funcionamiento y objetivos de la Unión, me ha parecido muy interesante elegir este tema para poder entender mejor en qué línea va a avanzar la protección hacia el Estado de Derecho, así como cuál es la perspectiva para los próximos años en esta materia, ya que es una cuestión capital que sin duda marcará el futuro de la Unión.

2. Objeto de estudio

En consecuencia con lo anterior, el objeto de estudio de este trabajo es examinar en profundidad el mecanismo de condicionalidad de los fondos de la Unión al respeto del Estado de Derecho.

El mecanismo de condicionalidad de los fondos de la Unión fue aprobado el pasado 16 de diciembre de 2020, entrando en vigor el uno de enero de este año. A través del mismo se pretende dar una respuesta eficaz a la

situación de infracción del Estado de Derecho que se lleva prolongando durante los últimos años, condicionando la recepción de los fondos europeos a la buena gestión financiera y al respeto del Estado de Derecho.

En este trabajo realizaremos, primero, un breve análisis histórico para conocer de qué manera ha estado presente la condicionalidad a lo largo del tiempo en la Unión Europea y cómo ha terminado aplicándose a los fondos, así como la forma en la que se ha ido desarrollando la protección del Estado de Derecho. Estudiaremos y analizaremos cuáles han sido los principales fallos de los instrumentos anteriores en esta materia para llegar a la raíz de por qué los Estados Miembros no están cumpliendo con la obligación de respetar los valores fundamentales de la Unión, consagrados en el artículo 2 TUE. Trataremos de averiguar si esta situación ha sido consecuencia de las características del entramado institucional de la Unión o, por el contrario, si es una consecuencia de las decisiones políticas individuales de los EEMM.

Después, pasaremos a hacer un estudio más conciso de la condicionalidad de los fondos de la Unión al Estado de Derecho. El objetivo final es entender en qué contexto ha sido creado este instrumento: por qué la UE ha decidido dar este paso. Para ello analizaremos cuáles han sido los principales fallos de los instrumentos anteriores y cuáles han sido las razones que nos han hecho llegar a esta situación. Estudiaremos de forma extensa la manera en la que va a ponerse en marcha este mecanismo, las consecuencias que puede entrañar la activación del mismo y qué cabe esperar de dicha aplicación de este instrumento. Con este trabajo se espera conocer un poco más la línea en la que se está moviendo la UE para la defensa del Estado de Derecho en la Unión.

3. Pregunta de investigación

La pregunta de investigación de este trabajo sería: ¿Por qué la Unión Europea ha optado por un instrumento como la condicionalidad de los fondos para hacer cumplir a los EEMM con el Estado de Derecho?

Ligada a esta pregunta hay una serie de preguntas secundarias que nos podemos plantear: ¿por qué los EEMM no cumplen con las responsabilidades que asumieron al entrar en la UE? ¿Es una cuestión de ineptitud de los mecanismos establecidos o más bien una falta de voluntad política para aplicarlos? ¿Es este el motivo por el cual ha sido necesario dar un paso más en las vías coercitivas al servicio de la Unión, creando el reglamento de condicionalidad de los fondos para permitir poder sancionar de alguna manera a los EEMM infractores? ¿Por qué se ha elegido este medio y no otro? ¿Hay algún motivo en especial por el cual se haya desarrollado este instrumento y no se haya pensado en otro método de sanción para los estados? ¿Qué intereses pueden tener los estados en este procedimiento? ¿Qué papel juegan aquí las distintas instituciones? Todas estas cuestiones nos ayudarán a llegar a encontrar la respuesta de nuestra pregunta de investigación.

4. Hipótesis

Mis hipótesis previas a la realización de este trabajo, basándome en la información obtenida de la lectura previa de expertos en esta materia (Kochenov y Pech 2016; Pech y Schepelle, 2017; Kochenov, 2019), son las siguientes:

La primera hipótesis es que la Unión Europea ha optado por la creación de este instrumento de condicionalidad de los fondos de la Unión debido a que los mecanismos anteriores han quedado en algunos casos inaplicables y, en otros, han resultado ser vagamente eficaces para afrontar correctamente crisis del Estado de Derecho dentro de la Unión.

Mi segunda hipótesis se basaría en la teoría de que los EEMM no están cumpliendo con sus obligaciones de respetar el Estado de Derecho debido a dos factores: por un lado, por una clara falta de voluntad política, pero también, por un ineficiente funcionamiento de las instituciones europeas a la hora de poner en marcha los distintos instrumentos existentes.

Mi tercera hipótesis es que la Unión Europea ha elegido este instrumento y no otro debido a que la condicionalidad de los recursos económicos es la única vía que puede resultar ejercer realmente una coacción sobre

los Estados Miembros y puede dar lugar a una respuesta positiva y de compromiso por parte de los mismos para cumplir con sus deberes de respeto de los valores fundamentales de la Unión.

5. Metodología y desarrollo de la investigación

En cuanto a la metodología, para la realización de este trabajo se seguirá una investigación sobre narrativas organizadas de forma temporal. Como hemos señalado anteriormente, uno de los objetivos es aprender cómo ha evolucionado la cuestión del Estado de Derecho a lo largo del tiempo y cómo han ido respondiendo las instituciones ante estos conflictos en cada momento para lograr entender en qué punto nos encontramos actualmente y cuáles han sido los retos que han hecho que se haya decidido dar un paso más en esta materia. Para ello, nos ayudaremos de las fuentes primarias para poder observar de forma fehaciente las respuestas y estrategias empleadas por la Unión en la lucha por la defensa del Estado de Derecho.

El estudio de caso se centrará en el estudio de un instrumento de cumplimiento. Para analizar y comprender un instrumento de cumplimiento como es la condicionalidad de los fondos, utilizaremos información obtenida de expertos en la materia. En este aspecto, las fuentes utilizadas para la realización de este trabajo serán fundamentalmente secundarias. A través de la lectura de los trabajos de distintos autores especializados en esta materia así como el Reglamento 2020/2092 que ha permitido su creación, trataremos de hacer un análisis de este nuevo mecanismo y lo que cabe esperar de él.

Capítulo II. La condicionalidad de los Fondos Europeos: una nueva alternativa

Tras la reflexión introductoria realizada previamente, indicando cuáles son las principales flaquezas de las instituciones europeas, podemos ver claramente cual es el problema que lleva arrastrando durante largo tiempo la Unión Europea: Un complejo entramado institucional y una carencia de capacidad sancionadora y punitiva real por parte de la Unión para hacer cumplir las obligaciones a los EEMM.

La Unión Europea cuenta con instrumentos y métodos para combatir las violaciones a los valores fundamentales de la Unión, sí, ¿pero hasta qué punto son realmente útiles y eficaces? La Unión cuenta con el más que conocido mecanismo preventivo y reactivo-sancionador del artículo 7 TUE, un mecanismo específicamente creado para hacer frente a las situaciones en las que por un lado, exista un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro así como, por otro lado, aquellas situaciones en las que efectivamente se haya producido una violación grave y persistente de los valores de la Unión.

También cuenta con procesos de diálogo, como el Marco del Estado de Derecho incorporado en 2014 por la Comisión para tratar de dar otro enfoque al problema, con la esperanza de llegar a negociaciones y re-conducción de la situación sin necesidad de tener que tomar medidas más severas. Se trata de una opción planteada con el objetivo de que tenga un mayor impacto político y la Unión pueda avanzar en la línea de protección del Estado de Derecho a través de la persuasión y el consenso.

Pese a que, como vemos, existen mecanismos y se han ido desarrollando otras alternativas para hacer frente a las situaciones de vulneración del Estado de Derecho, la realidad es que el exceso de obstáculos de carácter procedimental así como los conflictos entre instituciones han derivado en una situación de ineptitud total a la hora de dar una respuesta contundente hacia los estados infractores. Estos países lo saben bien y se han aprovechado de esta disfunción institucional para seguir actuando según sus propios ideales sin tener en cuenta el respeto a los valores establecidos en el artículo 2 TUE.

Es en este contexto en el cual aparece la propuesta de condicionalidad de los fondos europeos al respeto del Estado de Derecho. Una vez que nos hemos situado en esta línea debemos hacernos las siguientes preguntas: ¿Es este el motivo por el cual *ha sido necesario dar un paso más en las vías coercitivas al servicio de la Unión, creando el reglamento de condicionalidad para permitir poder sancionar de alguna manera a los EEMM infractores?* ¿Por qué se ha elegido este medio y no otro? ¿Hay algún motivo en especial por el cual se haya desarrollado este reglamento y no se haya pensado en otro método de sanción para los estados? ¿Qué intereses pueden tener los estados en este procedimiento? ¿Qué papel juegan aquí las distintas instituciones? ¿Cuál ha sido el contexto de creación del reglamento?

En mi opinión, llegados a este punto en el cual la Unión se ha mostrado incapaz de dar una respuesta eficaz para mantener a raya a países como Polonia y Hungría, la misma ha decidido condicionar a los países a través de uno de los medios infalibles: el dinero. Y esto tiene una gran transcendencia debido a que se puede decir que el apoyo financiero de la UE ha ayudado durante mucho tiempo a sostener regímenes que erosionaban la democracia y el Estado derecho, llegando a “subvencionar de hecho el autoritarismo” (Kelemen, 2017). Aprovechar esta debilidad y transformarla en una manera de forzar a los Estados miembros a que respeten el Estado de Derecho puede convertirse en un arma clave para la defensa de los valores de la Unión.

Los distintos fondos europeos han sido durante años un medio de sustento en el poder de ciertos gobiernos. Esto es así porque los gobiernos autocráticos pueden utilizar el acceso y control sobre la distribución de los fondos de la UE para ayudar a afianzar y asegurar sus regímenes (Kelemen, 2020). Estos fondos son fundamentales para el desarrollo de sus políticas estatales. Según Gervasoni (2010) la dinámica fiscal dentro de las políticas multinivel como es la Unión Europea puede llegar a perpetuar el autoritarismo a nivel estatal. Los gobiernos de carácter autoritario pueden utilizar las transferencias federales para apoyar sistemas que perpetúen su dominio. Dada la dinámica típica de las transferencias fiscales que se dan en sistemas federales o comunitarios como el nuestro, los estados con economías menos desarrolladas serán los que sean objeto de una mayor recepción de los fondos federales o comunitarios. Esto hace, según Gervasoni (2010), que los

regímenes o enclaves autoritarios que se sitúan en estos estados menos desarrollados dependen sustancialmente de los fondos federales para financiar su propio régimen, en lugar de su propia base fiscal. Estas autocracias en la práctica funcionan como *estados rentistas*, donde la “renta” que los sostiene no proviene de los ingresos del petróleo o del gas, sino de su control de los fondos federales o comunitarios que fluyen hacia su estado.

Como consecuencia nos encontramos con que programas comunitarios que *a priori* plantean una transferencia fiscal bien intencionada puedan estar sosteniendo inadvertidamente la autocracia de algunos estados miembros, financiando regímenes nacionales que desafían abiertamente las normas democráticas (Kelemen 2017). Ya se venía observando en casos como el de Grecia, donde según los autores Huliaras y Petropoulos (2016), los fondos de la UE actuaron como una forma de “maldición de los recursos”, alimentando la corrupción. Cuando se trata de un país democrático que retrocede, esta “maldición de los recursos” resulta aún más perjudicial, pues en vez de financiar sectores públicos estos ingresos se orientan a afianzar los gobiernos autoritarios. Es el caso de Hungría, donde según estudiosos como Magyar (2016) una parte importante de la financiación de la Unión ha sido canalizada por el gobierno de Orbán hacia los bolsillos de todos aquellos colaboradores del régimen: Fidesz y miembros de la familia de Orbán se han visto más que beneficiados con estos fondos. Por supuesto, Estados miembros como Hungría que se han beneficiado directamente de los fondos europeos han decidido no someterse al escrutinio de la Fiscalía Europea, que busca combatir el fraude contra el presupuesto de la UE (Kelemen, 2020).

El presupuesto total de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEI) en el período 2014-2020 fue de 450.000 millones de euros. Aquellos Estados miembros que fueron los mayores beneficiarios netos de este gasto de la UE recibieron cantidades enormes, que supusieron entre el tres y el cuatro por ciento del PIB anual. Sin ir más lejos, Polonia fue el país más beneficiado por los fondos estructurales en el período 2014-2020 con 86.000 millones de euros (Comisión Europea, 2015). Por su parte, según relata Christian Keszthelyi en el ‘Budapest Business Journal’ (2017), Hungría depende directamente de la UE para financiar el 95% de sus inversiones públicas. En términos per cápita es el país que más fondos recibe por parte de la UE. Según este autor, el PIB del país creció un 4,6% entre 2006 y 2015 gracias a la financiación de la Unión, sin dicha posibilidad de acceder a los fondos europeos el porcentaje de crecimiento hubiera sido sólo de un 1,8% durante el ciclo 2007-2013, por lo que podemos comprobar que dificultar el acceso de Hungría a los fondos en el período 2021-27 tendría consecuencias muy visibles sobre su economía.

Lo que se desprende de esta lectura de los datos es que, si bien la UE ha resultado ser uno de los principales financiadores del retroceso democrático de los gobiernos miembros de la UE, actualmente se plantea frente a nosotros la posibilidad de transformar esta situación y reorientarla hacia la consecución de los objetivos europeos en materia de defensa y protección del Estado de Derecho. Las autoridades federales o comunitarias pueden llegar a utilizar su control sobre la financiación para presionar a los autoritarios nacionales o locales para que cambien sus prácticas, puesto que necesitan estos fondos para poder mantener el funcionamiento de las políticas a nivel nacional.

Precisamente, este último año a raíz de la situación causada por la pandemia COVID-19, las ayudas y fondos de la Unión resultan ser unos recursos imprescindibles para que los Estados Miembros puedan hacer frente a esta crisis eficientemente. La condicionalidad de los presupuestos ha sido una medida claramente enfocada a tener un choque contundente con países que llevan años poniendo en entredicho los valores de la Unión. Esta medida, algo desesperada, trata de compensar y poner freno a una situación que lleva prolongándose demasiado tiempo, tratando de mermar la capacidad que tienen ciertos gobiernos autoritarios de mantenerse en el poder mediante la imposición de dificultades al acceso de los fondos. A través de otro medio quizá la respuesta no habría sido tan inmediata por parte de los EEMM infractores, pero en este caso, países que necesitan tanto estas ayudas como son Polonia y Hungría se ven forzados a actuar con mayor cautela si no quieren verse en una situación más que complicada dadas las circunstancias y necesidades actuales debido a la COVID-19.

Esta nueva condición podría arrojar algo de luz a la situación tan complicada que lleva enfrentando la Unión Europea los últimos años y desbloquear el bloqueo de actuación entre las distintas instituciones. Un

mecanismo en el cual se pueda conseguir una mayor cooperación política (debido como ya hemos comentado a la necesidad de recepción del dinero), así como un procedimiento de activación y puesta en marcha del mismo más sencillo y con unas mayorías más asequibles (a diferencia del artículo 7 TUE) podrían ser la clave para dar por fin una respuesta eficaz a la situación.

No obstante, debemos tener presente que al igual que ha pasado con otros mecanismos de defensa de los valores de la UE, tiene sus limitaciones en la práctica. Este mecanismo no se aplica para cualquier caso de infracción del Estado de Derecho: debe haber una conexión entre la vulneración del Estado de Derecho y la existencia de un riesgo de perjudicar los intereses económicos y financieros de la Unión. Así se establece en el artículo 4 del Reglamento: «Se adoptarán medidas adecuadas cuando se determine de conformidad con el artículo 6 que una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo». Esto quiere decir que este mecanismo no podrá ser aplicado de manera general para combatir las vulneraciones del Estado de Derecho, sino que tendrá que ir ligado a la puesta en peligro de los intereses económicos de la Unión, algo que puede resultar difícil de probar en ciertos casos.

Pasemos a ver de forma más detenida y detallada el funcionamiento de este mecanismo así como cuál ha sido su proceso de creación hasta su aprobación el pasado diciembre, para poder entender mejor en qué casos y bajo qué circunstancias podrá ser aplicado.

Capítulo III. Desarrollo histórico de la propuesta de condicionalidad

1. El mecanismo de condicionalidad a lo largo del tiempo

El mecanismo de condicionalidad no es ninguna novedad en sí, se trata de una herramienta política de la Unión Europea que se lleva utilizando desde finales de la década de 1980 (Vita, 2017). Según Justyna Łacny (2021a), la condicionalidad se ha sustentado siempre en la idea de que los Estados miembros y terceros países se vean bajo la necesidad de cumplir o alcanzar una serie de requisitos establecidos en la legislación de la Unión europea a cambio de poder disfrutar y mantener las ventajas obtenidas por el establecimiento de la relación con la UE. Es decir, la necesidad de que los países respeten la legislación de la UE ante el riesgo de poder perder las ventajas, especialmente las financieras.

En un principio el mecanismo de condicionalidad estaba más orientado a las relaciones exteriores de la UE, se utilizaba sobre todo en acuerdos internacionales en los que la Unión Europea concedía ayuda humanitaria a terceros países con la condición de que éstos respetaran los derechos humanos (Łacny, 2021a). A día de hoy podemos encontrar casos donde esta política se sigue aplicando, como es el caso de los países que participan en la Política Europea de Vecindad¹, donde aquellos que siguen las indicaciones y acciones acordadas con la UE reciben ayuda financiera y otras medidas como la facilitación en el comercio.

Sin embargo, el mecanismo de condicionalidad también pasó a utilizarse cada vez más en las relaciones internas de la UE, es decir, en aquellos actos jurídicos que rigen las relaciones entre la UE y sus Estados miembros. Una de las primeras manifestaciones de la condicionalidad se da en el procedimiento de adhesión a la Unión Europea (Halmai, 2018). Si los países candidatos quieren lograr entrar en la Unión, éstos deben ajustarse a los criterios de Copenhague establecidos en la decisión del Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 1993, es decir, deben tener en su seno instituciones que garanticen una democracia estable, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y las minorías, así como una economía de mercado que les permita a los actores económicos nacionales hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la UE.

Otro ejemplo claro del uso de la condicionalidad en el interior de la Unión fue el mecanismo de condicionalidad macroeconómica que se introdujo en 1994 para apoyar el establecimiento de la Unión Monetaria Europea (Łacny, 2021a). A través del mismo se condicionó el acceso al Fondo de Cohesión a los Estados miembros menos desarrollados en aquel momento: Grecia, Irlanda, España y Portugal. Para poder acceder al mismo se les obligó a adoptar planes de convergencia económica y a cumplir las normas de déficit presupuestario que se habían fijado por la UE.

Un último ejemplo sería el de la crisis financiera que atravesó la Unión Europea en 2008. En aquel momento la UE condicionó el prestar apoyo a los Estados miembros con mayores dificultades presupuestarias a la necesidad de que los mismos cumplieran los criterios de convergencia macroeconómica (Łacny, 2021a).

2. La aplicación de la condicionalidad en fondos europeos

En los últimos tiempos parece que ha habido un claro cambio en la manera en la que se está haciendo uso de esta condicionalidad. En los casos en los que hemos visto, esta condicionalidad en las relaciones internas de la Unión habría sido puesta en marcha en casos de gran importancia, donde se requería la cooperación de todos los Estados: la salida de la crisis de 2018, la adopción y puesta en marcha de la política monetaria en 1994, etc. Parecía claro que la función de cumplimiento que el mecanismo de condicionalidad pretende garantizar quedaba cubierta con el mero cumplimiento del principio de cooperación leal entre los Estados

¹ Véase: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european- neighbourhood-policy-enp/330/european- neighbourhood-policy-enp_en; Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A review of the European Neighborhood Policy (JOIN (2015) 50 final).

miembros que se fija en el artículo 4.3 TUE. Sin embargo, tras la ampliación del 2004 hacia los países del este, el respeto de este principio de cooperación leal se ha visto bastante viciado, en especial con las acciones llevadas a cabo por países como Hungría, por lo que el uso de este mecanismo de condicionalidad se ha vuelto más recurrente.

No es la primera vez que se plantea el suspender los fondos de uno de los estados miembros de la Unión. Durante la larga y casi infructuosa lucha que la Unión está librando con el gobierno de Viktor Orbán para que cumpla con la normativa europea desde que llegó al poder en 2010, la Comisión ha llegado a suspender de forma ocasional algunos de los fondos que la UE aporta a Hungría. Esta reacción tuvo lugar en 2013, cuando el Parlamento húngaro promulgó la cuarta enmienda a la Ley Fundamental, desmantelando finalmente al Tribunal Constitucional húngaro así como otros controles y equilibrios del poder gubernamental (Hamai, 2018). No obstante, tenemos que tener en cuenta que la suspensión no tuvo justificación en la grave violación del Estado de Derecho que tuvo lugar, sino en unas supuestas irregularidades que había cometido el gobierno en la gestión de las subvenciones al desarrollo.

Ese mismo año tuvo lugar la primera propuesta pública para vincular la distribución de los fondos de la Unión al respeto del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros. Fueron los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Países Bajos, Finlandia y Dinamarca quienes tomaron la iniciativa en marzo de 2013 a través de una carta a la Comisión Europea², sugiriéndole la necesidad de implementar nuevas herramientas para lograr que los Estados miembros persistentemente desviados se adaptaran. En particular, se proponía lo siguiente: “En esta etapa crítica de la historia europea, es de vital importancia que se protejan con firmeza los valores fundamentales consagrados en los Tratados europeos. La UE debe estar muy atenta cuando se pongan en peligro en cualquier lugar de sus fronteras. Y debe ser capaz de reaccionar rápida y eficazmente para garantizar el cumplimiento de sus principios más básicos. Proponemos que se aborde esta cuestión con carácter prioritario y creemos que la Comisión tiene un papel clave que desempeñar en este sentido. (...) Como último recurso, debería ser posible la suspensión de la financiación de la UE”, aunque sin llegar a sugerir un mecanismo claro que permitiera dicha suspensión (Scheppele, Kochenov y Grabowska-Moroz, 2021).

Pero esta no fue la única intervención que se hizo en defensa del Estado de Derecho ese año. El Parlamento Europeo, tras ver la gran preocupación que había suscitado en la Comisión Europea la cuarta modificación de la Ley Fundamental húngara, emitió el *Informe Tavares*³ donde se hacía un estudio de la situación de los derechos fundamentales en Hungría. En dicho informe el Parlamento le pedía a la Comisión que respondiera de manera adecuada a un cambio sistémico que se estaba dando en el sistema y la práctica constitucional y jurídica de un Estado miembro. Dicha institución animaba a la Comisión a que adoptara un enfoque más amplio que fuera capaz de abordar cualquier riesgo potencial de vulneración de los valores fundamentales. Además el Parlamento invitó al Consejo y a la Comisión a mantener activamente un seguimiento de la situación de la democracia y el Estado de Derecho en Hungría, manteniendo un *diálogo a tres bandas* sobre el artículo 2 TUE.

Podría decirse que la introducción del Marco para el Estado de Derecho de la Comisión en 2014 fue una reacción positiva a la demanda del Parlamento Europeo de la necesidad de una herramienta para abordar las deficiencias sistémicas del Estado de Derecho en los Estados miembros. No obstante, esta actuación una vez más resultó una medida laxa y sin el impacto suficiente, dejando de un lado esa propuesta de suspensión de los fondos. Además, la Comisión no dio respuesta a la petición del Parlamento de establecer un mecanismo común de control exhaustivo de los valores fundamentales, ignorando en gran medida el apoyo político y la oportunidad que le estaba brindando el Parlamento de poner en marcha medios más contundentes (Hegeüs Daniel, 2019b).

Por otro lado, la colaboración por parte del Consejo no fue mucho mayor. El Consejo criticó duramente la nueva iniciativa por parte de la Comisión, afirmando que este Marco para El Estado de Derecho violaba el

2 Extractos de la misma disponibles aquí: <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/08/hungarian-prime-minister-warned-power>

3 Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0229_EN.html?redirect

principio de atribución, sirviendo de excusa para justificar la falta de cooperación del Consejo con la Comisión (Hegedüs, 2019a). Fue así como en diciembre de 2014 el Consejo anunció la creación de un mecanismo propio: el llamado Procedimiento de “Diálogo sobre el Estado de Derecho”⁴. Otra medida más basada en el compromiso político de los estados miembros de la UE en el ámbito del Estado de Derecho pero sin ningún tipo de impacto punitivo y sancionador.

El debate sobre la necesidad de una condicionalidad de los fondos se volvió a reabrir en el año 2016. No fueron pocas las figuras políticas que decidieron alzar la voz en este aspecto. En dicho año dos diputados alemanes propusieron de nuevo en el Parlamento Europeo la imposición de verdaderas sanciones financieras a países como Polonia y Hungría. La eurodiputada demócrata-cristiana Ingeborg Gräßle, jefa de la comisión de control presupuestario del Parlamento en aquellos años, indicó que “debería haber normas más estrictas para el desembolso de los fondos. Los países que no respeten las leyes de la UE o no participen lo suficiente en el reasentamiento de inmigrante o registro de refugiados deberían ser privados de fondos” (Halmai, 2018). También el vicepresidente del Parlamento en aquel momento, el liberal Alexander Graf Lambsdorff, puntualizó el cómo Polonia y Hungría, siendo los países receptores netos de los fondos de la Unión, han estado despreciando los valores de la Unión: “El gobierno federal debe garantizar, cuando se revise el presupuesto de la UE este otoño, que los países de la UE que son receptores netos, como Polonia y Hungría, muestren más solidaridad en la cuestión de los refugiados y también respeten los valores europeos” (Halmai, 2018).

Otros líderes políticos, como el ahora presidente francés Emmanuel Macron, declararon que “no se puede tener una Unión Europea que discuta cada decimal sobre la cuestión de los presupuestos de cada país y que, cuando se tiene un miembro de la UE que actúa como Polonia o Hungría en cuestiones relacionadas con las universidades o el aprendizaje, o los refugiados, o los valores fundamentales, se decida no hacer nada” (Bertrand, 2017).

Por su parte Vivian Reding, miembro del Parlamento Europeo y ex comisaria de la UE para la justicia y los derechos fundamentales dejó clara cual era la solución: “Esta sería la forma más eficaz de influir en el comportamiento de un gobierno como el polaco: establecer un vínculo con el dinero. Es lo único que entienden” (Stearns, 2017).

El debate se encontraba sobre la mesa, cada vez estaba más claro que se debían adoptar medidas contundentes contra los Estados miembros infractores, no obstante parecía que ninguno de los actores políticos sabía como implementar correctamente esta condicionalidad, en qué marco jurídico adaptarlo o cómo se debería proceder sin que se pusiera a la Unión Europea en una posición de actuación arbitraria y desamparada en derecho contra los Estados miembros. Además, el hecho de cómo podría afectar la retirada o condicionamiento de fondos de la Unión a ciertos Estados Miembros preocupaba especialmente por cómo podría golpear esta actuación a los ciudadanos de dicho estado. Realmente, se trataba de conseguir un modo eficaz de controlar las actuaciones de los gobiernos infractores pero intentando infligir el menor impacto posible en los ciudadanos de dichos países, puesto que realmente se ven atrapados en una situación de vulnerabilidad y desprotección en la cual sufren consecuencias negativas que únicamente deberían ser implementadas a los dirigentes del país.

En 2017 el Parlamento Europeo adoptó una nueva medida en relación a los fondos, vinculando su control en el caso húngaro debido a la falta de respeto de Budapest hacia los valores y políticas de la UE, tras negarse a seguir las indicaciones europeas en materia de migración y refugiados. Se realizó un debate sobre Hungría en la sesión plenaria del 26 de abril de 2017, donde el Parlamento llevó a cabo una resolución que afirmaba que “los recientes acontecimientos en Hungría han provocado un grave deterioro del Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales, que está poniendo a prueba la capacidad de la UE para defender sus valores fundacionales”. Por ello, se pedía en esta resolución que la Comisión Europea supervisara estrictamente el uso de los fondos de la UE por parte del Gobierno húngaro (Resolución Parlamento Europeo, 2017/2656(RSP)).

4 Council of the European Union, Press Release – 3362nd Council Meeting, 16 December 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/en/pdf>

El Gobierno alemán tomó una actitud mucho más punitiva y fue mucho más allá con respecto a la petición del Parlamento⁵. Alemania redactó una propuesta en 2017 con fundamento en la situación que estaba teniendo lugar en Polonia, sugiriendo la vinculación de recepción de fondos de cohesión de la UE al respeto de los principios democráticos. Alemania ha sido un país que ha promovido mucho la utilización del presupuesto para poner remedio a situaciones de incumplimiento dentro de la Unión. Un ejemplo de ello fue también la proposición, junto a Austria e Italia, de utilizar la condicionalidad del gasto comunitario para desalentar el incumplimiento por parte de los Estados miembros del acervo de la UE en el caso de migración y asilo, más concretamente con el plan de reubicación de refugiados del Consejo (Halmai, 2018).

La Comisión no se mantuvo al margen durante este período de tiempo. Dentro de esta institución también hubo comisarios que plantearon la posibilidad de condicionar los fondos de la UE después de 2020, como fue el comisario alemán de Presupuestos de la Comisión Europea Günther Öttinger⁶. También la comisaria Jourová abogó por este requisito de condicionalidad: “Tenemos que garantizar que los fondos de la UE tengan un impacto positivo y contribuyan de forma más general a promover los derechos y los valores fundamentales de la UE. Por eso tengo la intención de explorar la posibilidad de reforzar la condicionalidad de los derechos y valores fundamentales de la financiación de la UE para complementar las obligaciones legales existentes de los Estados miembros de garantizar el respeto de la Carta al ejecutar los fondos de la UE” (Speech/17/403). El 23 de noviembre de 2017, Hans Eichel, ex ministro de finanzas de Alemania, y Pascal Lamy, ex comisario europeo, en nombre también de los ex comisarios europeos Franz Fischler y Yannis Peleokrassas, enviaron una carta abierta al presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, pidiendo que la Comisión suspendiera de forma temporal el pago de todos los fondos de la UE a Hungría⁷.

3. La primera propuesta formal de condicionalidad en fondos europeos

Tras diversas e insistentes peticiones por distintos actores del panorama político europeo sobre la necesidad de implementar la condicionalidad de los fondos, la Comisión Europea decidió actuar a mediados de febrero de 2018, a través de una Comunicación sobre *Un nuevo y moderno marco financiero plurianual para una Unión Europea que cumpla eficazmente sus prioridades después de 2020 como contribución a la reunión informal de líderes* (COM/2018/098 final). En dicha comunicación la Comisión sugería, como parte del debate público, la posibilidad de que el desembolso de los fondos del presupuesto de la UE pudiera vincularse al respeto de los valores establecidos en el artículo 2 del Tratado de la UE, en particular al Estado de Derecho en los Estados miembros. Alemania apoyó esta comunicación fervientemente con la distribución al poco tiempo de un libro blanco a otros Estados miembros de la UE en el que proponía vincular los fondos de cohesión al respeto de los principios de solidaridad de la UE (Halmai, 2018). El gobierno alemán en todo este tiempo no se ha mostrado tímido al dejar claro su deseo por un mayor respeto de las políticas y los valores fundamentales de la UE, incluidos el Estado de Derecho y la migración.

Sin embargo, en octubre de 2018 el Servicio Jurídico del Consejo lanzó un revés en el avance de la condicionalidad de los fondos al anunciar su firme oposición a la prevista introducción de la condicionalidad del Estado de Derecho en la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos propuesta por la Comisión (COM/2018/324 final). Según el Consejo, esta propuesta creaba un mecanismo de sanción que se encontraba fuera del ámbito de aplicación del artículo 7 TUE y, por tanto, resultaba no conforme con los Tratados. Según Hegedüs (2019a), el Servicio Jurídico del Consejo estaba tan aferrado a la interpretación restrictiva del principio de atribución y al papel exclusivo del artículo 7 del TUE en materia de defensa de los valores fundamentales, que estaba dispuesto a ir en contra de los intereses de importantes Estados miembros como son Alemania y Francia.

5 Nota de prensa aquí: <http://www.politico.eu/article/poland-rule-of-law-europe-germany-berlin-looks-into-freezing-funds-for-eu-rule-breakers/>

6 Disponible en: <https://euobserver.com/institutional/138063>

7 Véase: <http://hungarianspectrum.org/2017/11/28/open-letter-to-jean-claude-jncker/>

Cabe decir, no obstante, que antes de que el Consejo tratara de debilitar la propuesta de la Comisión, ésta ya había sido criticada por muchos. Otros críticos han argumentado que el propio proyecto de la Comisión no era lo suficientemente preciso debido a la falta de criterios definitorios claros que permitieran una evaluación inequívoca de si el Estado de Derecho estaba presente o ausente en un Estado miembro concreto (Scheppelle, Kochenov y Grabowska-Moroz, 2021). De hecho el propio Tribunal de Cuentas Europeo criticó este proyecto de reglamento por no prever recursos legales pertinentes para los Estados miembros afectados por la adopción de las herramientas previstas en este proyecto.

4. Finalmente: la aprobación de la condicionalidad en fondos europeos

No obstante lo anterior, pese a la negativa del Consejo y otros actores europeos, este proyecto de la condicionalidad de los fondos no fue desechado, sino que fue enmendado por el Parlamento Europeo en 2019 a través de su resolución del 4 de abril sobre la propuesta de un reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros (Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019) y aprobado finalmente, tras unos ciertos ajustes, el 16 de diciembre de 2020.

La consecución de la aprobación del reglamento no ha sido sencilla. Polonia y Hungría no han hecho más que poner trabas al avance de la aprobación de este mecanismo. En julio de 2020 se llevó a cabo una cumbre europea para fijar las condiciones de aprobación de los fondos europeos. Ambos países parecían abiertos a la aprobación de los fondos y presupuestos de la Unión, pero cambiaron su posición después de que los eurodiputados presionaran para insertar un mecanismo que permitiría a la UE cortar fondos a países que no respetan los estándares del bloque (Pitchers, 2020).

El último de los golpes contra la aprobación del mecanismo de condicionalidad de los fondos de la Unión vino dado por la situación de veto generada por Polonia y Hungría el pasado noviembre ante su negativa de dar luz verde a los presupuestos si los mismos se encontraban condicionados al respeto del Estado de Derecho.⁸ Fue en dicho mes cuando los Primeros Ministros de Polonia y Hungría firmaron la Declaración de Budapest⁹, indicando que no cederían ante un chantaje de la *social-burocracia europea* que trata de imponer su visión arbitraria sobre el Estado de Derecho en estas dos naciones. Entre sus quejas, figuraba el hecho de que el acceso a los fondos de la Unión se sometiera al cumplimiento de, según ellos, unos criterios subjetivos y ambiguos impuesto por una mayoría sin opción de bloqueo ya que esta decisión chocaría frontalmente con la soberanía de las naciones.

La situación empezaba a ser desesperante, ya que los Estados Miembros necesitaban la disponibilidad de estos fondos con la mayor celeridad posible para poder hacer frente a la crisis provocada por la pandemia COVID-19. El Parlamento mantenía que no haría ninguna concesión más a Polonia y Hungría, manteniéndose firme en su posición de condicionar los fondos al Estado de Derecho (Pitchers, 2020); mientras que Polonia y Hungría por su lado se negaban a ceder en su posición. “La situación actual que impide la rápida conclusión del proceso legislativo es creada por quienes establecieron un vínculo entre el Estado de Derecho y el presupuesto de la UE. Nuestra posición ha sido clara desde el comienzo de las negociaciones que comenzaron con la propuesta de la Comisión en 2018. Se sabía que esa vinculación conllevaba el riesgo de bloquear el proceso de aprobación del paquete financiero MFP/Next Generation EU”, indicaba el Primer Ministro húngaro Viktor Orbán¹⁰.

La presidenta alemana Angela Merkel ha jugado un papel estratégico en la obtención de un desenlace esperanzador para la Unión: la presidenta del Consejo en aquel momento consiguió entablar un diálogo con los

8 Véase: <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/16/eu-hungary-veto-budget-viktor-orban>

9 Disponible en: <https://abouthungary.hu/news-in-brief/heres-the-joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>

10 Declaraciones disponibles en: <https://abouthungary.hu/news-in-brief/heres-the-joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>

gobiernos polaco y húngaro, dando lugar al desbloqueo de la situación¹¹. A cambio de que se estableciera una red de garantías para asegurar que este mecanismo no será en la práctica discriminatorio, se ha conseguido aprobar el texto parlamentario sin modificaciones. Sin duda este ha sido un gran paso. Por primera vez en mucho tiempo se ha mostrado la voluntad política necesaria para seguir avanzando en la lucha por la defensa de los valores de la Unión, aprobando un mecanismo que podrá servir para hacer frente a las violaciones del Estado de Derecho de forma más contundente. Pasemos a ver a continuación cómo funciona este instrumento, de qué manera se ha de poner en marcha y qué papel tienen las distintas instituciones en todo este procedimiento.

11 Véase: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20201211IPR93622/aprobada-la-condicionalidad-de-los-fondos-al-respeto-del-estado-de-derecho>

Capítulo IV. Cómo se pone en marcha este nuevo instrumento: funcionamiento de la condicionalidad de los fondos europeos

El Reglamento 2020/2092 es el texto legal que sienta las bases necesarias para poder poner en práctica esta protección del presupuesto de la Unión en el caso de que se produzca una infracción del Estado de Derecho por alguno de los Estados Miembros, así lo recoge su artículo 1: “El presente Reglamento establece las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros”. Este es el texto legislativo que contiene todas las claves sobre cómo se pondrá en marcha este nuevo instrumento y cuál será el procedimiento a seguir.

1. Base legal

La creación de este reglamento para la condicionalidad de los fondos de la Unión al Estado de Derecho tiene su base legal en el artículo 322, apartado 1, letra a) del TFUE. Este artículo, incluido en la parte del Tratado que contiene disposiciones financieras, autoriza al Parlamento Europeo y al Consejo a adoptar reglamentos o procedimientos para establecer y ejecutar el presupuesto de la Unión. Como ya sabemos, el objetivo de la condicionalidad de los fondos es proteger el presupuesto de la Unión contra los perjuicios derivados del incumplimiento del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros. La selección del artículo 322, apartado 1, letra a), del TFUE para la base jurídica del Reglamento 2020/2092 puede indicar que la protección del presupuesto de la Unión es el objetivo principal de este Reglamento, mientras que las infracciones del Estado de Derecho indican la magnitud de la protección que debe garantizarse (Łacny, 2021b).

2. Ámbito de aplicación y requisitos

En primer lugar, debemos tener presente que este mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho únicamente puede ser puesto en marcha cuando las infracciones afecten o corran el riesgo de afectar gravemente a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión de forma *suficientemente directa* (Artículo 4 Regulación 2020/2092). El apartado 13 del preámbulo recoge expresamente esta clara relación entre el respeto del Estado de Derecho y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión de conformidad con el principio de buena gestión financiera. El objetivo del Reglamento 2020/2092 es, por tanto, doble y está interconectado: proteger el presupuesto de la Unión y salvaguardar el Estado de Derecho en los Estados miembros.

En cuanto a la necesidad de una infracción que genere un impacto *suficientemente directo* en el presupuesto o los intereses financieros de la Unión, debemos señalar que dichas palabras no fueron planteadas inicialmente en la propuesta de la Comisión del 2 de mayo de 2018. En dicho texto únicamente se hablaba de “perjuicios derivados de situaciones en las que una deficiencia generalizada el Estado de Derecho en un Estado miembro afecte o amenace con afectar a la buena gestión financiera y a la protección de los intereses financieros de la Unión”. Esta idea de la necesidad de existencia de un perjuicio *suficientemente directo* fue introducida más tarde a raíz de las objeciones de Polonia y Hungría tras el acuerdo de 5 de noviembre de 2020 entre el Parlamento y el Consejo. En este acuerdo, los negociadores del Parlamento consiguieron que se le diera una interpretación más amplia de violación del Estado de Derecho, según la cual esta cláusula no se aplicaría únicamente cuando se pusiera en riesgo la buena utilización de los fondos de la UE, sino también casos de infracciones sistémicas de los valores fundamentales, la democracia o el Estado de Derecho. Polonia y Hungría¹² defendieron que esto iba en contra de las conclusiones que se habían alcanzado en el Consejo Europeo en julio de 2020, las cuales habían resaltado una vez más la necesidad de que los intereses financieros se protegieran de acuerdo a los principios del artículo 2 TUE, destacando en especial el Estado

12 Véase: <https://visegradpost.com/en/2020/11/26/eu-rule-of-law-joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary/>

de Derecho (Apartado A24 y Párrafos 22 y 23 del Anexo, Conclusiones 4, 21 de julio 2020). No obstante, los Primeros Ministros de Polonia y Hungría defendieron que “la condicionalidad propuesta por el Parlamento elude el Tratado, aplica definiciones vagas y términos ambiguos sin criterios claros en los que se puedan basar las sanciones y no contiene garantías procesales significativas”. Con esta inclusión de la necesidad de un impacto *suficientemente directo* en el presupuesto de la Unión o sus intereses financieros se limita en cierta medida el alcance de la condicionalidad del Estado de Derecho.

Aún así, no debemos subestimar su alcance. La idea subyacente es que existe un fuerte vínculo entre, por un lado, el respeto del Estado de Derecho y, por otro, la confianza mutua y la solidaridad financiera entre la UE y los Estados miembros (Łacny, 2021b). Por lo tanto, este mecanismo podrá ser aplicado cuando una violación del Estado de Derecho pueda afectar directamente a esa confianza mutua. Además, el impacto sobre los intereses financieros de la Unión debe ser directo, pero no necesariamente real o efectivo en la práctica; puesto que basta con que tenga un efecto potencial. Eso sí, cuanto más fundamental o sistémica sea la infracción, más sencillo será en la práctica poner en marcha el mecanismo sancionador.

2.1. La necesidad de proteger el presupuesto de la Unión

El primer requisito por tanto, y como ya hemos señalado, para la puesta en marcha de la condicionalidad de los fondos sería la necesidad de proteger el presupuesto de la Unión contra los daños resultantes de las infracciones del Estado de Derecho que afecten o corran el grave riesgo de afectar al presupuesto de la UE. Es una condición completamente necesaria para el inicio de la condicionalidad del Estado de Derecho.

El presupuesto de la Unión, tal y como establece el Reglamento Financiero nº 2018/1046 (EU, EURATOM), es un plan financiero anual de la UE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, elaborado con arreglo a principios presupuestarios que prevén y autorizan, para cada ejercicio, una estimación de los costes y gastos futuros, así como su descripción y justificación detalladas. La Comisión, tal y como establece el artículo 317 TFUE, es quién asume la función y responsabilidades derivadas de ejecutar el presupuesto de la Unión. Esta función de ejecución requiere que la Comisión lleve a cabo diferentes acciones administrativas relacionadas con los fondos incluidos en el presupuesto de la Unión, como por ejemplo, su gestión, seguimiento, control y auditoría (Art. 2.7 del Reglamento (UE) 2018/1046). Por tanto, será la Comisión quién tendrá esta función de control sobre el correcto uso del presupuesto también en este mecanismo, aunque esta cuestión la veremos más adelante.

Además de los presupuestos de la Unión (conformados en el período 2012-2027 por 1.074.300 millones de euros), la Regulación del Consejo 2020/2094 ha establecido que la condicionalidad del Estado de Derecho también se aplica a los recursos asignados a través del Instrumento de Recuperación de la UE, el *Next Generation EU*, formado por 750.000 millones de euros, tal y como estableció en la Decisión 2020/2053 del Consejo, para contrarrestar el impacto económico de la pandemia COVID-19.

La utilización de las cantidades que los Estados Miembros reciban de ambos fondos de la Unión debe ir guiada, según el Reglamento 2020/2092, por los principios de *buena gestión financiera* (Artículo 287.2, Artículo 310.5 y Artículo 317 TFUE) y la *protección de los intereses financieros* de la Unión (Artículo 310.5 y Artículo 325 TFUE).

En cuanto al principio de *buena gestión financiera*, el Reglamento 2020/2092 establece que el mismo sólo podrá garantizarse en los Estados miembros si las autoridades públicas actúan de acuerdo con la ley, y si los casos de fraude, incluidos el fraude fiscal, la evasión de impuestos, la corrupción, el conflicto de intereses u otras infracciones de la ley, son perseguidos eficazmente por los servicios de investigación y de la fiscalía, y si las decisiones arbitrarias o ilegales de las autoridades públicas, incluidas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, pueden ser objeto de un control judicial efectivo por parte de tribunales independientes y del Tribunal de Justicia de la UE (Apartado 11 del preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092). Lo que hace el reglamento, por tanto, es vincular el principio de buena gestión financiera no solamente a la legalidad de las operaciones administrativas como es de esperar, sino también a la independencia judicial y a la eficacia de las actuaciones judiciales dentro de los Estados miembros.

Además, según el Reglamento Financiero nº 2018/1046, el principio de buena gestión financiera implica también que el presupuesto de la Unión debe ejecutarse de acuerdo a los principios de economía, eficiencia y eficacia (Art. 2.59, Art. 6 y Art. 33, Reglamento (UE) 2018/1046).

En cuanto a la *protección de los intereses financieros de la Unión* según lo inferido de los artículos 310 y 325 TFUE y de algunas normas de Derecho derivado como el Artículo 1.a) de la Directiva 2017/1371, por intereses financieros debemos entender todos los ingresos, gastos y activos incluidos en los presupuestos de la Unión. Estos intereses financieros incluyen todos los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos de la UE creados en virtud de los Tratados de la UE. El artículo 325 TFUE establece que “la Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión” mediante medidas disuasorias que deberán ser “capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión”. Por tanto, los Estados miembros deben tomar medidas de acuerdo a los intereses comunes y deben combatir todas aquellas acciones, como el fraude, que puedan ir en contra de los intereses financieros de la Unión.

El Reglamento (UE) 2020/2092 también se encarga de aportar más precisiones sobre esta obligación de protección de los intereses financieros de la Unión. En concreto, establece unas garantías mínimas contra las decisiones ilegales y arbitrarias de las autoridades públicas que puedan llegar a perjudicar estos intereses. El Apartado 9 del Preámbulo del Reglamento nombra medidas como el dotar a los servicios judiciales, de investigación y a la fiscalía de los recursos financieros y humanos suficientes, así como de los procedimientos necesarios para actuar con eficacia y de manera que se respete plenamente el derecho a un juicio justo, así como la aplicación efectiva de las sentencias definitivas. No es casualidad que este Reglamento haya decidido resaltar esta cuestión tras la puesta en duda de la eficacia del poder judicial en países como Polonia.

2.2. La vinculación con el Estado de Derecho

La segunda condición, por otro lado, para aplicar la condicionalidad del Estado de Derecho sería la violación del mismo por parte de un Estado miembro. El *Estado de Derecho* se define, a efectos del Reglamento 2020/2092, como relativo a los valores y principios de la Unión consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión. Más concretamente, el reglamento hace una enumeración de lo que podemos entender por este principio, señalando que el mismo 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” (Art. 2, a), Reglamento (UE) 2020/2092).

El preámbulo del Reglamento 2020/2092 explica que, si bien no existe una jerarquía entre los valores fundamentales de la Unión (artículo 2 del TUE), el respeto del Estado de Derecho es esencial para la protección de los demás valores en los que se basa la Unión, como la libertad, la democracia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos. Afirma que el respeto del Estado de Derecho está intrínsecamente ligado al respeto de la democracia y a la protección de los derechos fundamentales. No puede haber democracia y respeto a los derechos fundamentales sin respeto al Estado de Derecho, y viceversa (Apartado 6 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092).

En este contexto, resulta de gran importancia ver qué han entendido el Parlamento y el Consejo por *actos que pueden vulnerar el Estado de Derecho*, ya que será la línea que establezca en qué casos nos encontraremos en una situación en la cual es posible poner en marcha la condicionalidad de los fondos y en cuáles no. El artículo 3 del Reglamento recoge una enumeración de comportamientos que pueden suponer tal vulneración: “Se podrá considerar indicio de vulneración de los principios del Estado de Derecho a los efectos del presente Reglamento el poner en peligro la independencia de los jueces; no impedir, corregir o sancionar decisiones arbitrarias o ilícitas por parte de las autoridades públicas, incluidas las autoridades policiales, retener recursos financieros y humanos que afecten a su buen funcionamiento, o no garantizar la ausencia de conflictos de interés; limitar la disponibilidad y eficacia de las vías de recurso judicial, a través, entre otros

medios, de normas procesales restrictivas y de la no ejecución de las resoluciones judiciales, o limitar la investigación, la persecución o sanción efectivos de las infracciones del Derecho”.

El Reglamento también contempla las áreas de funcionamiento o actividades en las cuales los Estados miembros pueden encontrar vulneraciones al Estado de Derecho. Estos ámbitos incluyen, por ejemplo, “el buen funcionamiento de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión, incluidos los préstamos y otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión (...); el buen funcionamiento de las autoridades que realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías, y el buen funcionamiento de unos sistemas de gestión financiera y rendición de cuentas eficaces y transparentes; el buen funcionamiento de los servicios de investigación y de la fiscalía en relación con la investigación y el ejercicio de la acción penal por fraude, incluido el fraude fiscal, la corrupción u otras infracciones del Derecho de la Unión relacionadas con la ejecución del presupuesto de la Unión o con la protección de los intereses financieros de la Unión; y el control judicial efectivo, por órganos jurisdiccionales independientes, de las acciones u omisiones de las autoridades” (Art. 4.2, Reglamento (UE) 2020/2092).

Se puede observar claramente que muchos ejemplos de las infracciones del Estado de Derecho enumeradas anteriormente están relacionados con la eficacia de los servicios fiscales nacionales y la independencia del poder judicial. El Reglamento 2020/2092 estipula claramente que el artículo 19 del TUE, el cual concreta el valor del Estado de Derecho (artículo 2 del TUE), exige a los Estados miembros una tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Esta independencia del poder judicial (Apartado 12 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092) presupone, en particular, que el órgano judicial de que se trate pueda ejercer, tanto en virtud de las normas pertinentes como en la práctica, sus funciones judiciales de forma totalmente autónoma, sin estar sujeto a ninguna limitación jerárquica ni subordinado a ningún otro órgano, y sin recibir órdenes o instrucciones de ninguna fuente, estando así protegido contra las intervenciones o presiones externas que puedan menoscabar el juicio independiente de sus miembros y/o influir en sus decisiones. Estas garantías de independencia e imparcialidad exigen normas (en particular en lo que respecta a la composición de los órganos correspondientes y al nombramiento, la duración del servicio y los motivos de rechazo y destitución de sus miembros) que puedan disipar cualquier duda razonable en las mentes de los individuos en cuanto a la impermeabilidad de ese órgano a los factores externos y garantizar su neutralidad con respecto a los asuntos de los cuales se ocupa (Apartados 3, 9 y 10 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092).

La inclusión y el hincapié en esta cuestión de la independencia del poder judicial a lo largo del Reglamento se debe sin duda alguna a las actuaciones e infracciones del Estado de Derecho que han llevado a cabo durante mucho tiempo Polonia y Hungría. En concreto, podemos citar las reformas del Poder Judicial que está llevando a cabo el partido Ley y Justicia (PiS) en Polonia y que están siendo denunciadas por la Comisión Europea ante el TJUE, habiendo recibido ya condena una de ellas el pasado 2 de marzo por entender que la reforma sobre la forma en que son designados los jueces de la Corte Suprema polaca puede infringir la normativa europea (Sentencia TJUE 2 de marzo de 2021).

Por último, debemos indicar que, si bien el Reglamento 2020/2092 ha ganado en claridad, en comparación con el proyecto del Reglamento ha limitado bastante el alcance material de la condicionalidad del Estado de Derecho al circunscribirse a las infracciones relacionadas únicamente con los fondos de la UE (Łacny, 2021b). Aún así, el Reglamento 2020/2092 ha avanzado bastante en esta materia al haber suprimido el requisito que exige que la violación del Estado de Derecho sea sistémica o repetitiva. Este era uno de los condicionantes para la puesta en marcha del artículo 7 TUE y fue la tónica que se siguió en el proyecto del Reglamento. En dicho proyecto se exigía que la condicionalidad del Estado de Derecho sólo pudiera iniciarse si se constataban “deficiencias generalizadas en relación con el Estado de Derecho” (COM 2018/0136), definiéndose las mismas como una conducta sistémica de las autoridades públicas de un Estado miembro que infringiera el Estado de derecho y que afectara o pudiera afectar a los fondos de la UE o a su gestión. Esto ya no es así, y tal y como se aclara en el apartado 15 del preámbulo del Reglamento 2020/2092, una infracción relevante del Estado de Derecho puede encontrarse también en un acto individual. Por lo tanto, podemos entender que incluso una infracción individual o única del Estado de Derecho es suficiente para aplicar la condicionalidad de los fondos.

3. Desarrollo procedimental

3.1. La propuesta de las medidas por la Comisión

El procedimiento se inicia de la mano de la Comisión, pues es la institución encargada de la detección de las posibles vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, a través de la realización de una evaluación cualitativa exhaustiva por parte de la misma. Esta evaluación que ha de realizar la Comisión “debe ser objetiva, imparcial y justa, y debe tener en cuenta la información pertinente procedente de fuentes disponibles e instituciones reconocidas, como las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los informes del Tribunal de Cuentas, el informe anual sobre el Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE de la Comisión, los informes de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y de la Fiscalía Europea”, así como otras conclusiones y recomendaciones de las organizaciones y redes internacionales pertinentes, como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y la Comisión de Venecia (Apartado 16 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092).

Al comprobar la observancia del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros y proponer la puesta en marcha de la condicionalidad del Estado de Derecho si se detectan infracciones, la Comisión desempeña su doble papel tanto de institución de la UE responsable de la ejecución del presupuesto de la Unión (Artículo 317 TFUE) como de guardiana de los Tratados de la UE (Artículo 17.1 TUE).

La Comisión, en caso de que vaya a proponer la adopción de cualquier medida enmarcada en este proceso porque haya constatado que existen motivos razonables para considerar que se cumplen los requisitos, debe notificar al Estado miembro implicado y trasladarle los motivos por los cuales considera que podrían haberse llevado a cabo vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en dicho estado. Esta notificación será de manera escrita, exponiendo en la misma los elementos objetivos y los motivos específicos en los que basa sus constataciones (Art. 6, Reglamento (UE) 2020/2092). Será en ese momento cuando la Comisión le solicite al Estado miembro en cuestión la información y las observaciones que estime pertinentes. El plazo en el cual podrá presentar las alegaciones el Estado implicado variará en cada caso, pues deberá ser la Comisión quien fije este plazo teniendo en cuenta la cantidad de información facilitada y solicitada, la complejidad de los hechos pertinentes y de su evaluación, así como la capacidad administrativa del Estado miembro en cuestión (Apartado 22 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092). En cualquier caso, este plazo no podrá ser inferior a un mes ni superior a tres meses a partir de la fecha de notificación de las constataciones (Artículo 6, apartado 5, Reglamento (UE) 2020/2092).

La Comisión informará sin demora al Parlamento y al Consejo sobre esta notificación y el contenido de la misma. En caso de que así lo desee, el Parlamento podrá invitar a la Comisión a llevar a cabo un diálogo estructurado sobre dicha notificación y las constataciones que se hayan realizado en la misma (Artículo 6, apartados 1 y 2, Reglamento (UE) 2020/2092).

La Comisión debe valorar la situación en el plazo de un mes desde el momento de la recepción de la información. Por su parte, el Estado miembro tendrá la posibilidad de presentar las observaciones o alegaciones que estime necesarias o convenientes antes de que la Comisión proponga al Consejo la adaptación de una decisión en el plazo de un mes. En cualquier caso, dichas alegaciones deberán ser tomadas en consideración tanto por la Comisión, a la hora de proponer las medidas, como por el Consejo en el momento de adoptarlas (Apartado 21 del Preámbulo y Artículo 6, apartados 5 y 6, Reglamento (UE) 2020/2092).

Una vez que la Comisión haya analizado las correspondientes observaciones y alegaciones que haya hecho el Estado miembro y, en el caso de que considere que se cumplen las condiciones necesarias para adoptar medidas y que las mismas son adecuadas, debe presentar una propuesta al Consejo. Esta propuesta será aceptada o rechazada por el Consejo mediante una decisión de ejecución en el plazo de un mes, el cual podrá ser prorrogable de manera excepcional dos meses más como máximo. (Apartado 23 del Preámbulo y Artículo 6, apartados 6, 9 y 10, Reglamento (UE) 2020/2092).

La Comisión cuenta también con la función de vigilar cómo se va desarrollando el procedimiento. Una vez que se haya adoptado cualquier medida, esta institución deberá hacer un seguimiento periódico de la

situación y el transcurso de los acontecimientos, evaluando las posibles medidas correctoras que el Estado miembro en cuestión vaya tomando (Apartado 24 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092).

Además, la Comisión tiene la obligación de mantener informadas a las instituciones. Por un lado, debe comunicarle al Parlamento Europeo cualquier medida propuesta, adoptada o levantada con arreglo a este procedimiento (Apartado 27 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092). Por otro lado, la Comisión debe informar al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento, haciendo un reporte de la eficacia de las medidas que se han adoptado, la eficacia global del procedimiento de condicionalidad y su complementariedad con otros instrumentos (Apartado 28 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092).

3.2. La mayoría del Consejo

El Reglamento, debido a la importancia de los efectos financieros de las medidas que pueden ser adoptadas mediante este instrumento y para garantizar condiciones uniformes en la ejecución, le ha conferido al Consejo las competencias de ejecución (Apartado 20 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092). Esta competencia de ejecución únicamente podrá ser puesta en práctica sobre una propuesta previa de la Comisión, tal y como recoge el Reglamento.

Como ya hemos adelantado, si se cumplen las condiciones requeridas, la imposición de medidas a los Estados miembros se realizarán en forma de decisión de ejecución (Apartado 23 del Preámbulo y Artículo 6, apartados 6, 9 y 10, del Reglamento 2020/2092). El Consejo adopta esta decisión, a petición de la Comisión, por mayoría cualificada (Art. 6.11, Reglamento (UE) 2020/2092), que es el procedimiento de votación habitual en el Consejo excepto que los tratados digan otra cosa (Artículo 16.3 TUE).

La votación por mayoría cualificada es una novedad en comparación con las versiones anteriores al Reglamento. En un principio, se había propuesto que el Consejo adoptara las decisiones por mayoría cualificada inversa (Art. 5, apartados 6 a 8, COM(2018) 324 final), un tipo de votación que no tenía una base jurídica explícita en los Tratados de la UE. En el caso de la votación por mayoría cualificada inversa, una propuesta presentada por la Comisión se adopta a menos que el Consejo la rechace o modifique por mayoría cualificada en una votación celebrada en un plazo determinado. Una vez transcurrido este plazo, si no se ha realizado ninguna objeción la decisión se considera adoptada. Esto significaría que la propuesta de la Comisión de establecer sanciones a un Estado miembro se consideraría adoptada a menos que el Consejo la rechazara por mayoría cualificada en el plazo de un mes desde su presentación. De la misma manera, el Consejo también podría modificar la propuesta de la Comisión mediante una votación por mayoría cualificada. Así pues, en el caso de la votación por mayoría cualificada inversa, si no se obtiene la votación por mayoría cualificada necesaria para bloquear o modificar una propuesta en un plazo determinado, ésta quedaría adoptada. Por lo tanto, en el marco de la votación por mayoría cualificada inversa, la abstención cuenta como un voto positivo, lo que obliga a los Estados miembros a adoptar una posición clara y a votar explícitamente en contra de la propuesta, en lugar de seguir la vía políticamente más conveniente de la abstención (Łacny, 2021b).

El problema de este tipo de votación es que suscitaba dudas en cuanto a su legalidad. Este reglamento ya había presentado problemas de por sí para su aprobación debido a la reticencia de algunos Estados Miembros de condicionar los fondos al Estado de Derecho y, este tipo de votación, era un elemento más que se sumaba a la lista de condiciones que hacían que fuera difícil ver dicho reglamento aprobado y puesto en marcha en la práctica. La inclusión en el Reglamento 2020/2092 de la norma según la cual el Consejo adopta su decisión mediante una votación por mayoría cualificada (es decir, el abandono de la idea de votar por el procedimiento eficaz pero jurídicamente cuestionable de la votación por mayoría cualificada inversa) se realizó con la esperanza de acallar el debate sobre la legalidad del Reglamento en lo relativo a esta parte del instrumento.

En lo que a nosotros respecta, debemos señalar la importancia que tiene el hecho de que se haya establecido la mayoría cualificada para la activación de este procedimiento. El gran impedimento que ha tenido el mecanismo reactivo-sancionador del artículo 7 TUE ha sido su gran umbral de activación. El requerimiento de que se aprobara por unanimidad ha sido uno de los grandes fallos de este instrumento. Como sabemos, la Unión se ha mostrado durante largo tiempo reticente a iniciar el procedimiento de sanción a través de este artículo, permitiendo el desarrollo de políticas y reformas estatales en ciertos países que han violado los

valores establecidos en el artículo 2 TUE. No solo eso, sino que además, la inactividad y lenta respuesta por parte de la Unión ha permitido el desarrollo de alianzas políticas dentro del Consejo que han desembocado en una situación de veto insorteable: Polonia y Hungría han forjado una alianza de apoyo mutuo basada en sus ideas reticentes al respeto del Estado de Derecho, estableciendo una cooperación mutua para evitar cualquier tipo de sanción al respecto. Como consecuencia, este mecanismo no ha resultado ser el más adecuado para responder a las infracciones del Estado de Derecho que se estaban cometiendo. El hecho de que este nuevo instrumento se vaya a activar a través de votación por mayoría cualificada en el Consejo nos proporciona nuevas esperanzas en la lucha por la defensa de los valores de la Unión. Esta decisión permitirá que finalmente se pueda sortear la situación de veto en el Consejo, accediendo así a la posibilidad de que se puedan aplicar sanciones a los estados infractores cuando sea necesario.

3.3. Posibilidad de remisión al Consejo Europeo

Todo el proceso anterior de adopción y levantamiento de las medidas debe respetar obligatoriamente los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros y debe desarrollarse con arreglo a un planteamiento imparcial y basado en pruebas.

No obstante, se ha establecido una especie de *freno de emergencia* mediante el cual si, excepcionalmente, el Estado miembro de que se trate considera que se han producido vulneraciones graves de esos principios de objetividad e igualdad, puede solicitar al presidente del Consejo Europeo que someta el asunto al siguiente Consejo Europeo. En tales circunstancias excepcionales, no debe adoptarse ninguna decisión relativa a las medidas hasta que el Consejo Europeo haya deliberado al respecto. Este proceso no debe, en principio, demorarse más de tres meses a partir del momento en que la Comisión haya presentado su propuesta al Consejo (Apartado 26 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092).

Esta posibilidad no se contemplaba en la Propuesta de Reglamento que hizo el Parlamento en 2018, sino que fue introducida posteriormente como consecuencia de la situación de veto y bloqueo de los fondos por Polonia y Hungría. Ambos países argumentaron que este instrumento podría ser utilizado de forma política y empleado para atacar a ciertos países, poniendo en duda la legalidad del mismo si no se garantizaba que efectivamente funcionara bajo el principio de objetividad. Tras las negociaciones el pasado diciembre con la presidenta del Consejo, Angela Merkel, se ofreció una red de garantías para que este mecanismo no pudiera entenderse como discriminatorio o arbitrario, planteando así la posibilidad de elevar la cuestión al Consejo Europeo¹³ y logrando desbloquear el veto que estos dos países llevaban manteniendo durante meses.

Una decisión que, si bien aporta indudablemente mayores garantías sobre la legalidad e imparcialidad de todo el proceso y ha sido clave para poder terminar de lanzar este instrumento, supone un retraso a la hora de su aplicación. Un retraso que desgraciadamente no podemos permitirnos dada la situación. Polonia y Hungría llevan cometiendo actos en contra del Estado de Derecho demasiado tiempo y el transcurso del mismo solo juega a su favor, reafirmando su posición en el poder. Claramente esta opción de redirección al Consejo Europeo se trata de una estrategia para ganar tiempo por parte de estos dos países y retrasar aún más el momento de aplicación de las sanciones que inevitablemente tendrá que llegar antes o después. Esperemos que realmente se cumpla con lo establecido en el Apartado 26 del Preámbulo del Reglamento 2020/2092 y este procedimiento de redirección de la cuestión al Consejo Europeo no se demore más de tres meses, puesto que estamos en una situación en la cual la toma de medidas no puede dejarse a un lado por más tiempo. Se requiere una actuación contundente y eficaz cuanto antes.

4. Retirada de la sanción

Como ocurre con otros mecanismos (Artículo 7.4 TUE), el Consejo tiene la obligación de levantar las medidas restrictivas que se le hayan impuesto a un Estado miembro siempre que la situación que desencadenó la sanción haya sido suficientemente subsanada. Para que el Consejo lleve a cabo esta votación y se apruebe

13 Véase: <https://www.elmundo.es/economia/2020/12/10/5fd264edfc6c830e6a8b46f1.html>

esta retirada de la sanción es necesario que la Comisión lo proponga expresamente (Apartado 25 del Preámbulo, Reglamento (UE) 2020/2092).

El Estado miembro al que se le haya impuesto la sanción puede presentar en cualquier momento a la Comisión las medidas correctoras adoptadas para rectificar la situación de infracción del Estado de Derecho y presentarle una notificación escrita donde se incluyan pruebas de que ya no se cumplen las condiciones necesarias para aplicar dichas medidas (Art. 7.1, Reglamento (UE) 2020/2092).

La Comisión puede volver a revisar la situación del Estado miembro en cuestión bien a petición del propio Estado en cualquier momento, o bien por iniciativa propia, teniendo un plazo máximo de un año desde la adopción de las medidas (Artículo 21 del Preámbulo y Artículo 7.2, Reglamento (UE) 2020/2092).

El procedimiento se completa en función de la situación relativa a la infracción o infracciones del Estado de Derecho que la originó. Si la Comisión constata que ya no se cumplen las condiciones para imponer medidas al Estado miembro, la misma presenta al Consejo una propuesta de decisión de ejecución que levante dichas medidas. Si la Comisión determina que la situación que dio lugar a la adopción de estas medidas sólo se ha solucionado en parte, propone al Consejo una decisión de ejecución que modifique dichas medidas. Sin embargo, si la Comisión llega a la conclusión de que la situación que condujo a la adopción de las medidas no ha sido remediada por el Estado miembro, debe dirigir a éste una decisión motivada, incluyendo las pruebas que apoyan sus conclusiones. La Comisión debe proporcionar esta decisión motivada al Estado miembro en el plazo de un mes a partir de la recepción de la notificación escrita de este Estado, aunque si existen circunstancias debidamente justificadas puede darse en un plazo más largo (Art. 7.2, Reglamento (UE) 2020/2092).

5. Medidas que pueden ser adoptadas mediante este instrumento

A través de este instrumento de condicionalidad de los fondos europeos, la Unión será capaz de establecer una serie de medidas con el objetivo de proteger el presupuesto de la Unión y que se respete el Estado de Derecho. Tal y como establece el artículo 5 del Reglamento 2020/2092, estas medidas dependerán del régimen mediante el cual la Comisión ejecute el presupuesto: dependiendo de si es de manera directa o indirecta, o mediante una gestión compartida con los Estados miembros, las sanciones aplicables serán diferentes.

Por un lado, el presupuesto es ejecutado de manera directa cuando es la propia Comisión por medio de sus propios servicios y personal quien lo lleva a cabo. Por otro lado, el presupuesto es ejecutado de manera indirecta cuando la competencia de ejecución es delegada a terceros países, organizaciones internacionales o sus agencias, el Banco Europeo de Inversiones o al Fondo Europeo de Inversiones, los organismos de la Unión, así como otras entidades (Art. 62 Reglamento (UE) 2018/1046).

La gestión compartida, por su parte, implica que la Comisión delega en los Estados miembros las funciones relativas a la ejecución presupuestaria (Art. 63, Reglamento (UE) 2018/1046).

Estos métodos de gestión de la ejecución del presupuesto exigen, por tanto, que las distintas entidades que incurren en gastos financiados con el presupuesto de la UE (fondos de la UE) cumplan con las tareas y responsabilidades correspondientes establecidas en la legislación de la UE, autorizando a la Comisión a adoptar medidas de supervisión para garantizar su correcto gasto (Łacny, 2021a) y, en su caso, iniciar el régimen sancionador. Teniendo en cuenta la distribución anterior, el régimen de sanciones quedaría dividido de la siguiente forma:

SANCIONES EN RÉGIMEN DE GESTIÓN DIRECTA O INDIRECTA POR LA COMISIÓN	SANCIONES EN RÉGIMEN DE GESTIÓN COMPARTIDA CON LOS ESTADOS MIEMBROS
Suspensión de los pagos, de la ejecución del compromiso jurídico o resolución del compromiso jurídico	Suspensión de la aprobación de uno o más programas o su modificación
Prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos	Suspensión de los compromisos

Suspensión del desembolso total o parcial de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos garantizados por el presupuesto de la Unión	Reducción de los compromisos, incluso mediante correcciones financieras o transferencias a otros programas de gasto
Suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la Unión	Reducción de la prefinanciación
Prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión	Interrupción de los plazos de pago
	Suspensión de los pagos

Fuente: elaboración propia

En lo que a nosotros respecta, las sanciones en el régimen de gestión compartida son el elemento clave en esta condicionalidad de los fondos, puesto que son dichos fondos los que se gastan para la aplicación de la PAC y la política de cohesión, constituyendo en conjunto alrededor del 70% de los gastos presupuestarios de la UE (COM/2018/098 final) y siendo los fondos de los cuales los estados infractores reciben una mayor cantidad de dinero. Se podrían aplicar, por tanto, sobre Polonia y Hungría sanciones como la suspensión de la aprobación de los programas o de sus modificaciones; suspensión de los compromisos; reducción de los compromisos; reducción de la prefinanciación; interrupción de los plazos de pago; y suspensión de los pagos.

Estas medidas podrán adoptarse en varias fases de la aplicación de las políticas de la UE: desde la fase de aprobación de los programas nacionales por parte de la Comisión hasta la fase de adquisición de compromisos legales por parte de la Comisión, seguida de los pagos de los fondos de la UE a los Estados miembros (Łacny, 2021a). Por tanto, los estados se encuentran sometidos al respeto de la buena gestión financiera y el estado de derecho durante todo el proceso, pudiendo ser sancionados en cualquier momento.

No debemos olvidar que la Comisión está obligada a garantizar que estas medidas sean proporcionales a la naturaleza, la gravedad y el alcance de la deficiencia generalizada en lo que respecta al Estado de Derecho. Así lo establece el Reglamento de la condicionalidad de los fondos: “El principio de proporcionalidad debe aplicarse al determinar las medidas que han de adoptarse, teniendo en cuenta en particular la gravedad de la situación, el tiempo transcurrido desde el inicio de la actuación de que se trate, la duración y recurrencia de esta, la intención y el grado de colaboración del Estado miembro de que se trate para poner fin a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, así como los efectos en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o los intereses financieros de la Unión” (Apartado 18, Reglamento (UE) 2020/2092). El requisito de proporcionalidad entre la deficiencia generalizada en relación con el Estado de Derecho, es decir, la infracción de la legislación de la UE que da lugar a la puesta en marcha del mecanismo de condicionalidad, por un lado, y las medidas adoptadas en virtud de este mecanismo, por otro, significa que estas medidas se consideran sanciones impuestas al Estado miembro por infringir el Estado de Derecho. Según el Derecho de la UE, el principio de proporcionalidad es la condición *sine qua non* para la adopción de cualquier sanción impuesta como consecuencia de la infracción de una ley (Łacny, 2021a) y es de imprescindible cumplimiento.

Estas medidas contempladas son necesarias, en la medida en que otros procedimientos establecidos no han permitido proteger el presupuesto de la Unión y el Estado de Derecho de forma más eficaz. Contar con este nuevo paquete de sanciones puede suponer un claro aliciente para que ciertos Estados miembros decidan reconducir sus actuaciones hacia la línea del respeto de los valores de la Unión.

Por último, cabe señalar que estas medidas no serán puestas en marcha hasta que no se ultimen ciertas directrices de aplicación. En las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2020, para conseguir diluir la oposición polaca y húngara sobre el Reglamento, se afirmó que con el fin de garantizar que la condicionalidad del Estado de Derecho se aplique de forma objetiva, justa y con el debido respeto a la igualdad de trato de

los Estados miembros, la Comisión desarrollaría y adoptaría en estrecha consulta con los Estados miembros directrices sobre la forma en que aplicará el Reglamento 2020/2092, incluida una metodología para llevar a cabo su evaluación. En dichas conclusiones se estableció que “en caso de que se interponga un recurso de anulación en relación con el Reglamento, las directrices se finalizarían tras la sentencia del Tribunal de Justicia a fin de incorporar todo elemento pertinente derivado de dicha sentencia. La presidenta de la Comisión informará cumplidamente al Consejo Europeo. Hasta que se ultimen dichas directrices, la Comisión no propondrá medidas con arreglo al Reglamento” (Consejo, 2020). El pasado 11 de marzo Polonia y Hungría decidieron recurrir el reglamento de condicionalidad de los fondos ante el TJUE (como veremos a continuación), teniendo como efecto colateral que las directrices, por tanto, se finalicen después de la sentencia del TJUE, debiendo esperar hasta entonces para la plena aplicabilidad de este instrumento.

6. Oposición por parte de algunos Estados Miembros

Como era de esperar, este instrumento no ha sido recibido con gran entusiasmo por parte de algunos Estados miembros. A lo largo de todo el proceso, Polonia y Hungría han hecho todo lo posible por interrumpir y evitar la aprobación de esta condicionalidad de los fondos de la Unión, ya fuera a través de su negativa a introducir ciertas condiciones, como a través del veto a la hora de su aprobación. No es para menos, teniendo en cuenta que son los principales amenazados con la puesta en práctica de este mecanismo a consecuencia de las distintas actuaciones antidemocráticas que están llevando a cabo en sus países. La reforma del poder judicial, la interferencia en la independencia de los medios de comunicación, la adopción de políticas radicales que amenazan las libertades y derechos fundamentales de las personas: son motivos más que suficientes para poner en práctica esta condicionalidad por parte de la Unión, teniendo en cuenta que se están empleando los fondos europeos para llevar a cabo políticas en contra del Estado de Derecho.

Es por ello que, al parecer, la nueva estrategia que ha tomado el bloque antiliberal es retrasar al máximo la puesta en marcha en la práctica de este instrumento. Polonia y Hungría han recurrido, el pasado 11 de marzo, este nuevo mecanismo que condicionará el desembolso de los fondos comunitarios ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)¹⁴; algo que efectivamente supondrá el retraso de la aplicación de las normas que podrían penalizarles. Ambos países han presentado un recurso ante el tribunal pidiendo que se anule el reglamento, justificando esta decisión mediante la afirmación de que el mismo infringe la legislación europea.

Según estos países, el nuevo instrumento no respeta los Tratados, puesto que “interfieren con las competencias de los Estados miembros y violan la legislación de la Unión Europea”¹⁵, así lo indicó Piotr Müller, portavoz del gobierno polaco. En su recurso, Polonia afirma que la Unión Europea no tiene legitimidad para definir qué es el principio de Estado de Derecho ni, por tanto, las condiciones que evalúan quiénes respetan su cumplimiento o no. Esta afirmación se basa en la idea de que el contenido de lo que es el Estado de Derecho, por mucho que sea un valor común de los Estados miembros sentado en el artículo 2 TUE, no puede ser moldeado por decisiones arbitrarias, sin tener en cuenta las identidades nacionales, tradiciones, así como las características y diversidades de los distintos sistemas legales que conforman la Unión. Por su parte, Hungría también sostiene estas afirmaciones y añade que “no podemos dejar que una legislación que daña gravemente el derecho comunitario siga en vigor”, palabras de Judit Varga, ministra húngara de Justicia¹⁶.

Una decisión frente a la cual la Comisión Europea se encuentra muy segura, argumentando que no le cabe ninguna duda de la legalidad de dicha regulación, tal y como indicó Eric Mamer, portavoz jefe de la Comisión Europea, pero que sin duda debemos entender que supone un gran contratiempo. La Comisión ya anunció su intención de esperar a conocer la sentencia del Tribunal antes de emprender cualquier acción bajo el funcionamiento de este instrumento (Hegedüs, 2020). Las conclusiones de la Comisión ya manifestaron

14 Véase: <https://euroefe.euractiv.es/section/all/news/polonia-y-hungria-denuncian-al-tjue-el-mecanismo-que-condiciona-fondos-del-presupuesto-comunitario-a-los-derechos/>

15 Extractos disponibles en: <https://www.euronews.com/2021/03/11/poland-and-hungary-file-complaint-over-eu-s-rule-of-law-requirements>

16 Véase: <https://www.euronews.com/2021/03/11/poland-and-hungary-file-complaint-over-eu-s-rule-of-law-requirements>

su intención de respetar las inquietudes sobre la legitimidad del mecanismo que algunos Estados Miembros compartían, permitiendo que se planteara los recursos que dichos actores estimaran convenientes y esperando a la última palabra del tribunal antes de mover ficha. La Comisión en su momento afirmó que la condicionalidad será justa, imparcial y no discriminatoria, y que para garantizar dichas afirmaciones las directrices de implementación del mecanismo serían llevadas a cabo consultando a los Estados y teniendo en cuenta las sentencias que el TJUE pudiera emitir al respecto.

No obstante, las instituciones europeas parecen empezar a impacientarse. Ya el Parlamento Europeo emitió por mayoría su petición hacia la Comisión de que se aplicara este instrumento, que lleva en vigor desde el 1 de enero, y se congelaran los fondos a los países que no están respetando el Estado de Derecho (Parlamento, 2021). No obstante, la Comisión parece mantenerse firme en su decisión. Algunos eurodiputados, en particular los pertenecientes al Partido Popular Europeo, los Socialistas y Demócratas, los liberales de Renovar Europa, los Verdes y la Izquierda Unitaria, han insistido en la idea de que esta condicionalidad no debería estar sujeta a ningunas directrices y que debería ser puesta en marcha sin más dilación.

Podemos entender totalmente la inquietud de instituciones como el Parlamento. La resolución de esta cuestión y emisión de un dictamen puede llegar a demorarse un año, tiempo suficiente para que estados como Polonia y Hungría sigan haciendo de las suyas y reafirmando sus posiciones. No obstante, existe la posibilidad de que el Tribunal tramite estos recursos a través de la vía de proceso acelerado (Hegedüs, 2020). Algunos eurodiputados han anunciado que realizarán esta solicitud con la esperanza de que sea aceptada por los jueces y se acorten los tiempos de gestión de esta situación.

Por su parte, la Comisión ha empezado a trabajar en estas directrices, enfocándose en el objetivo de que sean lo más sólidas posibles y que reafirmen la naturaleza justa, transparente y proporcional de este instrumento¹⁷. Pese a que Polonia y Hungría han decidido recurrir ante el TJUE, la Comisión perseguirá todas las violaciones que se lleven a cabo en este período, ahora bien, se ha manifestado la intención de hacer un uso cauteloso de este instrumento, para garantizar que las primeras actuaciones tengan un éxito garantizado.

17 Véase: https://www.eldiario.es/economia/pe-pide-normas-condicionan-fondos-europeos-respetar-derechos_1_7297135.html

Capítulo V. Por qué la condicionalidad y no otro procedimiento

La timidez de la Comisión y su falta de actuación ha acarreado un agravio en la situación de infracción de los valores de la Unión en algunos estados miembros. El problema lo encontramos en que, tras innumerables y constantes amenazas y desplantes por parte de estados como Hungría, la Comisión no actuó de manera rotunda, optando en su lugar por un diálogo entre instituciones con la esperanza de combatir la deriva autoritaria de Polonia y Hungría (Halmai, 2018). Pero, ¿qué se puede esperar realmente de estos instrumentos basados en el diálogo y cuya efectividad depende del compromiso democrático de países que han demostrado claramente no querer cooperar y actuar según los valores establecidos por la Unión?

En ninguno de los casos mencionados se llegó a aplicar alguna de las cláusulas del artículo 7, puesto que en la práctica la puesta en marcha de los mecanismos resultaba casi imposible debido a los altos umbrales que se requería. Esta es la razón que justificó la decisión de crear mecanismos más flexibles que permitieran actuar en estos casos, es decir, mecanismos que fueran capaces de llenar el vacío existente entre «la mano suave de la persuasión política y la mano dura del artículo 7 del Tratado» (Barroso, 2012). La falta de voluntad política para activar el artículo 7, así como el carácter tan trascendental que tenía su aplicación fue lo que llevó a la Unión Europea en aquel momento a buscar nuevas alternativas que pudieran hacer frente a las amenazas del Estado de Derecho por parte de algunos de sus Estados miembros y, en concreto, “con la mirada especialmente puesta en Hungría” (Pérez Bernárdez, 2016).

En 2013, la Comisión empezaba a dar sus primeros pasos en esta línea mediante el establecimiento del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE (Comisión Europea, 2013), un instrumento creado para realizar un examen comparativo de independencia, calidad y eficiencia judicial. Entre dichas alternativas, también debemos destacar el llamado nuevo Marco del Estado de Derecho adoptado por la Comisión Europea, elaborado en 2014. En su comunicado, la Comisión explicaba con claridad meridiana en qué consistía este mecanismo: “La Comisión establece un nuevo marco destinado a garantizar una protección eficaz y coherente del Estado de Derecho en todos los Estados miembros. Se trata de un marco para abordar y resolver una situación en la que existe una amenaza sistémica para el Estado de Derecho. El Marco pretende dar respuesta a futuras amenazas para el Estado de Derecho en los Estados miembros antes de que se den las condiciones para activar los mecanismos previstos en el artículo 7 del TUE. Por lo tanto, está concebido para cubrir un vacío. No es una alternativa, sino un mecanismo que más bien precede y complementa los mecanismos del artículo 7 del TUE” (Comisión Europea, 2014).

Se trataba, por tanto, de un procedimiento político que se suponía que le iba a permitir a la Comisión adelantarse y sentar la primera voz de alarma en situaciones contempladas en el artículo 7 TUE, estableciendo conversaciones con el país implicado al respecto. Este mecanismo fue impulsado por el Presidente Barroso por la “necesidad de tender un puente entre la persuasión política y los procedimientos de infracción específicos, por un lado, y lo que llamó la opción nuclear del artículo 7 TUE” (Barroso, 2013), es decir, por la carencia de “un instrumento a caballo entre ambos, que pudiera activarse con relativa facilidad sin poner en un brete a los Estados miembros, celosos de salvaguardar, lo que consideran, con excesiva amplitud, sus asuntos internos” (Pérez Bernárdez, 2016). Con el mismo se pretendía avanzar en la consecución del respeto de los valores de la Unión sin necesidad de tener que tomar medidas más restrictivas, optando por una alternativa de persuasión y cooperación política. De esta manera, la Unión podría evitar atacar directamente a ciertos Estados miembros imponiéndoles sanciones que pudieran interpretarse como una intromisión en su soberanía, escogiendo en su lugar la realización de un seguimiento y el planteamiento de directrices que pudieran mantener al estado infractor en cuestión en el buen camino.

Sin embargo, en contraposición con lo que esperaba la Unión de estos nuevos instrumentos, en mi opinión los mismos resultaron ser uno de los grandes fallos que se han llevado a cabo en estos años. Para empezar, se basan en la presunción de que un enfoque discursivo, es decir, un diálogo entre la Comisión y el Estado miembro que infrinjan el artículo 2 del TUE, está destinado a producir resultados positivos. Como hemos

podido observar a lo largo de este tiempo, una vez que pasamos a los casos realmente problemáticos, es decir, los países en los que la élite gobernante ha hecho una elección consciente de no cumplir con los valores de la UE, en la práctica resulta poco probable que la socialización en el marco de un nuevo procedimiento anterior al artículo 7 del TUE produzca un cambio significativo y ponga fin a cualquier intento sistémico de infringir los valores de la UE en el Estado miembro correspondiente (Kochenov y Pech, 2015). La cuestión está, por tanto, en aquellos Estados miembros que toman una decisión política de oponerse a los valores del artículo 2 del TUE, no en aquellos que son incumplidores o negligentes sin saberlo. (Kochenov, 2019). Quizá este instrumento pudiera ser eficaz en aquellos casos puntuales en los cuales un Estado miembro lleva a cabo una serie de actuaciones de dudoso corte democrático pero que pueden ser fácilmente reconducibles hacia el respeto de los valores de la Unión. El diálogo con el estado implicado, la elaboración de una serie de directrices y el seguimiento exhaustivo del mismo en casos puntuales en los cuales no se han tomado decisiones políticas con el claro objetivo de faltar al Estado de Derecho pueden ser medidas apropiadas y suficientes para solventar la situación. No obstante, casos de reiterada y sistémica vulneración de los principios básicos de la Unión y de una fuerte convicción en contra del Estado de Derecho tal y como lo conocemos no pueden ser resueltos a través de mecanismos de persuasión y entendimiento.

Fue una respuesta ilusa e ineficaz por parte de la Unión el apostar por instrumentos que no atajaban el problema desde la raíz, sino que se basaban en la espera de una respuesta favorable y el compromiso por parte de dirigentes políticos cuyas intenciones estaban más que claras y no iban, ni han ido, en la dirección que la Unión Europea desearía. La práctica ha demostrado que resolver estos problemas a través del diálogo y la cooperación es imposible, ya que el diálogo y la cooperación no pueden ser una respuesta a una elección calculada de no cumplir con los principios fundamentales, abusando así de las vulnerabilidades existentes en las herramientas o instrumentos de aplicación disponibles en el sistema jurídico de la UE, mientras estos países se aprovechan del principio de confianza mutua y cosechan los beneficios económicos del mercado interior (Kochenov, 2019). Polonia y Hungría han sacado durante largos años provecho de su situación de grandes beneficiarios de los fondos de la Unión para alimentar sus propias políticas antiliberales a expensas del principio de cooperación leal y respeto de los valores fijados en el artículo 2 TUE sin que la Unión Europea haya dado una respuesta consecuente y a la altura de estos actos.

De esta manera, en una situación realmente grave en la que se ponía en riesgo no solo los valores de la Unión, sino su existencia en sí, se optó por un instrumento laxo basado en el diálogo sin ningún tipo de fuerza coercitiva, confiando en la intención de cooperación de estados que llevaban manifestándose como infractores durante mucho tiempo, agravando la situación. Esta estrategia no solo no surtió efecto sino que además demoró e hizo más complicada la aplicación de los mecanismos del artículo 7 TUE (Pech y Scheppele, 2017). La Comisión no fue capaz de apreciar que los aspirantes a la autoridad siempre tratan de consolidar el poder lo antes posible y, lamentablemente, el intento de actuar a través del Marco del Estado de Derecho simplemente retrasa el momento en que se puede invocar el artículo 7 del TUE hasta que ya se ha producido la consolidación crítica del poder. Cuando se quiso actuar de manera más contundente la oportunidad ya se había perdido: Polonia y Hungría ya habían llegado a un acuerdo para formar una alianza de apoyo y protección mutua, dejando inaplicable el mecanismo sancionador del artículo 7. Este mecanismo, que una vez había sido postergado a una opción nuclear que debía ser evitada mediante todos los medios, ha resultado deslegitimado e inservible.

El resultado de todo este tiempo ha sido la deriva en una situación en la cual el diagnóstico común es que la UE carece de instrumentos jurídicos eficaces para poner fin a las infracciones sistémicas del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros (Łacny, 2021a). Esto es importante porque es necesario tener muy clara la naturaleza del problema para poder actuar en consecuencia. Tras estos intentos frustrados por parte de la Comisión de establecer procedimientos y mecanismos que implicaran el diálogo y no la imposición de sanciones por la fuerza, se ha llegado a la clara conclusión de la necesidad de dejar a un lado los formalismos y la mano blanda para pasar a buscar formas de actuación más contundentes que pongan fin a una situación que lleva prolongándose demasiado en el tiempo. Parece existir una posición común sobre la inaceptabilidad de la situación por más tiempo ya que, entre otras cosas, estas infracciones perjudican los intereses financieros de la UE y ponen en peligro el frágil equilibrio de poderes entre la UE y los Estados

miembros (Kochenov, 2019). La única manera de evitar que se consolide una autocracia que viole los valores de la UE es actuar con rapidez en cuanto las señales de peligro sean claras (Pech y Schepelle, 2017) y, como ya hemos visto, la respuesta por parte de la Unión Europea llega tarde en este sentido.

Es hora de afrontar los dos grandes problemas que han tenido esta cuestión paralizada durante demasiado tiempo: la falta de una voluntad clara por parte de los Estados miembros y la incapacidad de las instituciones de la UE para utilizar todo el potencial de los instrumentos jurídicos disponibles a la altura de la gravedad del problema (Kochenov, 2019). Es necesario un instrumento que analice de forma exhaustiva, contextual, objetiva e igualitaria la situación y, en su caso, no pierda demasiado tiempo con la deliberación, el debate y la discusión (como ha pasado en casos anteriores), sino que tome las medidas oportunas de forma rápida y eficaz. La demora en la toma de decisiones relacionadas con el Estado de Derecho puede culminar en un daño irreversible y grave por el retroceso del Estado de Derecho, daño que puede llegar a ser difícilmente reparable. Una vez que se llevan a cabo actos como la reescritura de la Constitución, la debilitación de las instituciones que debían servir de control a los gobernantes y el nombramiento de personas leales al gobierno para ocupar puestos clave, resulta extremadamente difícil dar un giro de 180 grados y restablecer el Estado de derecho, y aún más difícil explicar a la población la necesidad de este cambio. También es cuestionable el hecho de si un nuevo gobierno volvería en su totalidad al Estado de Derecho o, en cambio, mantendría al menos algunos elementos del sistema que permiten el abuso de poder (Bárd y Sledziska-Simon, 2019). Todo ello subraya la necesidad clave y fundamental de actuar de forma pronta y eficaz cuando aún se tiene la posibilidad de enmendar la situación.

La condicionalidad podría suponer un soplo de aire fresco en esta cuestión. En primer lugar, la votación por mayoría cualificada, sorteando las posibilidades de veto, sería la clave para hacerle frente a las agrupaciones políticas dentro del Consejo y poder poner en marcha por fin un instrumento que pueda aportar soluciones. El gran problema con el que se topó el mecanismo sancionador del artículo 7 TUE, como ya hemos comentado, era la necesidad de unanimidad para poder ponerlo en marcha. Este nuevo instrumento sortea esta situación, dejando a un lado la alianza política forjada por Polonia y Hungría, al no requerirse que todos los Estados miembros estén de acuerdo con la toma de esta decisión. A través de este proceso de votación estos países podrán seguir votando en contra de que se apliquen medidas sancionadoras contra sus aliados políticos con la esperanza de poder seguir manteniendo la situación y actuar según sus propios ideales, pero no tendrán la última palabra. La votación por mayoría cualificada hace que la aprobación de medidas punitivas contra los Estados infractores en la práctica sea más que factible.

Además, como hemos visto la Comisión a través de este instrumento podría llevar a cabo las sanciones de forma inmediata suspendiendo el pago de los fondos de la UE. De este modo se consiguen los incentivos correctos: el Estado miembro infractor persistente tendría que demostrar su cumplimiento para liberar los fondos, lo que forzaría a una corrección temprana de la situación. Polonia y Hungría son dos de los mayores receptores de fondos regionales y de cohesión de la UE. La perspectiva de que la Comisión retenga los fondos de la UE hasta que un Estado miembro vuelva al redil del Estado de Derecho puede concentrar a los gobiernos de los Estados infractores en el cumplimiento real y no sólo simbólico (Pech and Schepelle, 2017). Las medidas impuestas a los Estados miembros en el marco de la condicionalidad del Estado de Derecho pueden ciertamente ejercer una presión financiera sobre ellos, materializándose en una voluntad real por parte de estos Estados miembros de cumplir con las expectativas europeas, consiguiendo revertir la situación.

Además, en función de la gravedad de la infracción del Estado de Derecho y de la decisión del Consejo, estas medidas podrán conducir solo a la suspensión de los fondos de la UE o pueden llegar a desembocar en la obligación mucho más severa de devolver los fondos de la Unión ya recibidos por los Estados miembros. La condicionalidad del Estado de Derecho puede conducir a la suspensión de los fondos de la UE, pero también a su pérdida definitiva por parte de un Estado miembro que viole el Estado de Derecho (Łacny, 2021b). Sin duda alguna, la severidad de las medidas tendrá un claro impacto en la respuesta de los países frente al peligro inminente de poder perder la financiación de sus políticas.

Suspender el pago de los fondos de la UE cambia la línea de base sobre la que actúa el Estado y proporciona muchos más incentivos para el cumplimiento temprano. En la actualidad, un Estado no tiene nada que

perder cuando espera todo lo que puede para cumplir, lo que puede extenderse desde años hasta décadas (Scheppelle, Kochenov y Grabowska-Moroz, 2021). Los Estados infractores, sabiendo que la toma de decisiones y medidas se puede demorar durante un largo período de tiempo, aprovechan esta situación para seguir actuando en su línea abusiva. Es lo que llevan haciendo durante años estados como Polonia y Hungría: actuar confiados en su situación de ventaja frente a la inoperatividad de la Unión en materia de protección del Estado de Derecho, realizando movimientos estratégicos para ralentizar lo máximo posible el momento de aplicación de sanciones contra ellos. Esta situación si no es combatida con medidas apropiadas es difícilmente corregible. La suspensión de los fondos de la Unión supone una motivación importante para que los Estados miembros restablezcan el Estado de Derecho, así como un claro mensaje político de que la Unión no subvenciona a los Estados miembros que lo violan (Closa and Kochenov, 2016).

Pasando ahora a analizar la respuesta de las distintas instituciones ante este nuevo instrumento, podemos decir que las perspectivas son bastante favorables. Al comienzo de este trabajo comentábamos cuáles habían sido los principales problemas institucionales que se estaban dando en la Unión Europea durante estos años en la lucha por la defensa del Estado de Derecho: Una protección por parte de las familias políticas europeas a gobiernos antiliberales en el Parlamento Europeo, una carencia de apoyo por parte del Consejo hacia la Comisión que afectaba de manera directa en su capacidad de iniciativa y una serie de alianzas y preferencias individuales en el Consejo que paralizaban la votación. Gracias al mecanismo de condicionalidad de los fondos, podemos decir que esta serie de circunstancias se va a poder corregir en gran medida.

Por un lado, podemos deducir que la situación en el Consejo va a resultar más fácil de abordar ahora que no se requiere una unanimidad para poder aprobar medidas. La mayoría cualificada abre paso a una nueva opción de debate y mayor flexibilidad en la puesta en común de las opiniones de los EEMM. Aunque existan preferencias individuales y puedan mantenerse ciertas alianzas como la del grupo de Visegrado, llegar a un consenso y alcanzar la mayoría necesaria no debería ser tan complicado como en instrumentos anteriores.

Por su parte, la recepción de este instrumento en el Parlamento Europeo ha sido ampliamente favorable. El Parlamento se ha mostrado más que ansioso por poner en práctica esta nueva posibilidad y perseguir de una vez por todas este tipo de actuaciones que afectan de manera directa a los ciudadanos de la Unión¹⁸. De hecho, ha sido esta institución la que ha pedido que se ponga en marcha ya este instrumento sin ni siquiera esperar a la sentencia del TJUE sobre el recurso de legalidad que han interpuesto Polonia y Hungría, que podrá llegar a demorarse hasta finales de año (Parlamento, 2021).

Por otro lado, la Comisión parece que encontrará un alivio en su necesidad de validación por parte del Consejo. Como comentamos al principio de este trabajo, la Comisión había limitado mucho en casos anteriores su presentación de propuestas ante el Consejo por el temor a no ser respaldado y poner en duda así su legitimidad y poder institucional. La Comisión ha sido muy comedida en sus actuaciones durante los últimos años bajo la necesidad de no dar un paso en falso. El presentar una propuesta de gran importancia en esta materia al Consejo y que ésta no saliera adelante suponía un gran revés para la Comisión en el cumplimiento de sus funciones designadas. Ahora que es más sencillo que el Consejo dé su visto bueno a través de la votación por mayoría cualificada cabe esperar que la Comisión sea mucho más activa en su labor de guardiana de los Tratados y protectora del Estado de Derecho.

Finalmente, los EEMM (a excepción de los amenazados con poder sufrir las consecuencias de este instrumento) se han mostrado bastante abiertos a la adopción del mismo (Pitchers, 2020). Tenemos que tener en cuenta también la gran necesidad que existía porque los fondos fueran aprobados para que los EEMM pudieran hacer frente correctamente a la situación provocada por la pandemia COVID-19 con la inyección de estas cantidades de dinero. El retraso de dicha aprobación por el veto de Polonia y Hungría era algo que afectaba directamente a todos. Para los EEMM cumplidores de sus deberes con la Unión, y que no le temen al establecimiento de las sanciones por violar el Estado de Derecho, esta situación no se trataba más que de un retraso innecesario por parte de Polonia y Hungría, agotando la paciencia de muchos líderes europeos. Se llegó a plantear incluso la opción de aprobar los fondos europeos dejando fuera de los mismos a Polonia y Hungría si no levantaban su veto (Pitchers, 2020).

18 Véase: https://www.eldiario.es/economia/pe-pide-normas-condicionan-fondos-europeos-respetar-derechos_1_7297135.html

No debemos olvidar que los Estados Miembros son los más afectados por el hecho de que existan países que vulneran los principios de la Unión. La UE está basada en el principio de cooperación leal y la toma de determinadas actuaciones y decisiones por ciertos Estados Miembros puede afectar al clima democrático y de respeto de los derechos fundamentales que siempre ha caracterizado al club. Estas violaciones de los valores de la UE no afectan simplemente a los ciudadanos del Estado miembro en cuestión. También afectan a los ciudadanos de la UE que residen en ese país, así como a todos los ciudadanos de la UE a través de la participación de este país en el proceso de toma de decisiones de la UE y la adopción de normas que obligan a todos en la UE. El espacio interconectado judicial y reglamentario de Europa también se basa en el principio de confianza mutua y en el requisito absoluto de reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales, que difícilmente puede sobrevivir cuando un sistema nacional deja de regirse por el Estado de Derecho (Kochenov y Pech, 2016). Es por ello que son los propios Estados Miembros los principales interesados en que este tipo de instrumentos funcionen y ayuden a mantener el sistema legal y democrático establecido dentro de la Unión.

Realmente, la clave durante todo este tiempo ha sido ver de qué manera realmente se podría hacer que los EEMM cumplieran con las obligaciones que adquirieron en el momento en el que se adhirieron a la Unión Europea. Esta es una cuestión bastante compleja. El gran problema es que, pese a existir ciertos mecanismos para intentar mantener en la línea democrática a los países integrantes de este proyecto, la Unión no cuenta con una capacidad real para forzar a los EEMM en el cumplimiento del Estado de Derecho.

Es cierto que la Unión realiza un control exhaustivo en el momento en el cual un país decide optar a formar parte de la Unión Europea, exigiéndole que cumpla con unos estándares democráticos y cuente con un sistema interno con separación de poderes digno de un país fundado en el Estado de Derecho, pero una vez que el país en cuestión pasa a ser un Estado Miembro, se da por hecho que el mismo respetará y defenderá los valores fundamentales que rigen el funcionamiento interno de la Unión. Aunque existan mecanismos para controlar este respeto y cumplimiento de los deberes implicados en el hecho de formar parte del club, la realidad es que en la práctica la UE no contaba con mecanismos efectivos que le permitieran actuar de forma satisfactoria como hemos visto a lo largo de este trabajo. Este es un gran y complejo problema dentro de la Unión. La Unión Europea realmente es una suma de las cesiones de soberanía que han ido realizando los EEMM a lo largo del tiempo en distintas materias. Si bien ha ganado mucha autonomía en determinados aspectos, la misma no deja de depender de la voluntad de los Estado Miembros. De esta manera, la UE no tiene la capacidad punitiva propia de un Estado, no tiene legitimidad para hacer cumplir sus sentencias por mucho que la misma emita estos dictámenes. Se trata en última instancia de que los Estados Miembros quieran colaborar.

Ahora bien, ¿de qué manera puede ayudar esta nueva condicionalidad de los fondos en este sentido? Ciertamente, esta condicionalidad de los fondos europeos es lo que lleva esperando la Unión durante mucho tiempo. Si bien la UE no cuenta con esta capacidad punitiva para establecer condenas a los EEMM como tal, gracias a instrumentos como este se le presenta la posibilidad de corregir el comportamiento de los EEMM en ciertas materias. Esta condicionalidad permite supervisar que los EEMM estén cumpliendo con su deber a la hora de ejecutar los fondos correctamente, así como poder corregir situaciones de infracción del Estado de Derecho de manera contundente. Por tanto, aunque no suponga una capacidad coercitiva como tal, en la práctica es una manera de respetar el derecho de la Unión y se sigan las directrices que ésta ha ido fijando. Un mecanismo accesible y de fácil puesta en marcha, sin dilaciones innecesarias ni grandes debates entre instituciones era lo que a la Unión Europea le hacía falta. Pese a que este mecanismo solo se vaya a poder aplicar en el seno de los fondos europeos y el respeto al Estado de Derecho, en mi opinión resulta un primer paso muy interesante para establecer una línea de actuación en la cual la Unión demuestre que puede llegar a tener un mayor control sobre las actuaciones de los Estados y su correcto comportamiento en el seno de la misma. Todos los Estados Miembros deben cooperar y defender los intereses de la Unión y esto no puede realizarse de otra manera que no sea respetando sus valores fundamentales.

Capítulo VI. Efectos de la aplicación de este instrumento

Como ya hemos indicado de manera reiterada a lo largo de este trabajo, la puesta en marcha de este instrumento de condicionalidad de los fondos busca frenar en la medida de lo posible las actuaciones contra el Estado de Derecho, perpetuadas durante varios años por ciertos estados miembros. No obstante, tenemos que tener en cuenta también que este tipo de actuaciones no siempre pueden obtener los resultados esperados. Si bien es una medida que puede llegar a ser la solución de muchos de los problemas de la Unión, esta herramienta de la Comisión para recortar los fondos de la UE a los Estados infractores también puede resultar ser contraproducente porque podría llegar a tener una serie de consecuencias negativas. Por ejemplo, como veremos a continuación, podría afectar en gran medida a los beneficiarios directos, incluidos los ciudadanos de la UE, de tal manera que aumentaría el euroescepticismo, la polarización, y las divisiones Este-Oeste dentro de la UE (Scheppele, Kochenov y Grabowska-Moroz, 2021). Es por ello que se espera que la Unión Europea actúe con gran cautela y en los casos totalmente imprescindibles para tratar de evitar daños a los ciudadanos europeos.

Las decisiones impulsadas por parte de la Comisión pueden tener consecuencias graves dentro de los propios estados infractores. Una sanción podría acarrear el alimentar aún más una respuesta nacionalista dentro de esos estados (Schlipphak y Treib, 2016). Una propuesta de sanción como la que se plantea a través de la condicionalidad de los fondos podría generar un aumento en el apoyo a los actores nacionales que la UE trata de contrarrestar. Partiendo de la base de que las intervenciones ofrecen a los actores nacionales la oportunidad de echar la culpa a Bruselas, las intervenciones de la UE podrían provocar en realidad un aumento del apoyo público al gobierno acusado, en lugar de debilitar políticamente su base de apoyo y deslegitimar sus políticas autoritarias. El problema está en que los gobiernos infractores tratarán de enmarcar la crisis o las consecuencias producidas por las sanciones como consecuencia de una intervención externa catalogada como ilegítima en la política nacional, reafirmando como los únicos actores capaces de resolver el problema (Carlin, 2015). La Unión, en estos casos, sirve como objeto plasmable de la globalización, es provechosamente identificable como un poder tecnócrata y elitista externo, que además el ciudadano no comprende bien, y además, se ve identificado como el origen de todos los males relativos a la crisis económica (Nanclares, 2019).

Ciertas investigaciones sobre el euroescepticismo público muestran que los ciudadanos que confían en su gobierno son más propensos a mostrar actitudes positivas hacia la Unión Europea que los ciudadanos que desconfían de sus líderes nacionales (Gabel y Scheve, 2007). En cambio, los votantes de los partidos de derecha radical comparten actitudes más euroescépticas que el votante medio o de corrientes más centrales (De Vries y Edwards, 2009). En una realidad como la nuestra donde la Unión Europea cada vez interviene más en la toma de decisiones a nivel nacional, los gobiernos aprovechan para trasladar la culpa a los actores externos y presentar los acontecimientos o consecuencias negativas como producidas por los agentes exteriores, manteniendo así la confianza de los ciudadanos en su competencia y fiabilidad (Schlipphak y Treib, 2016).

Por tanto, un gobierno al cual se le acusa de violar los principios esenciales del Estado de Derecho intentará reaccionar aunque cualquier forma de intervención por parte de la UE en la política nacional, echando la culpa a Bruselas. El problema de esto es que los ciudadanos perciben la situación nacional de forma más favorable si la UE se presenta de forma más negativa (Kumlin, 2011), por lo que es probable que esta intervención externa haga aumentar el apoyo público al gobierno, lo que hace que los ciudadanos están más dispuestos a aceptar las políticas autoritarias llevadas a cabo por el mismo. En el caso de un gobierno que ha sido elegido como resultado de unas elecciones igualitarias, libres y justas, el hecho de que la Unión tome medidas contra el mismo invita a que los ciudadanos reacciones de forma contraria a la UE, puesto que se retrata como un actor antidemocrático que interviene ilegítimamente contra un gobierno que tiene el respaldo de la mayoría de votantes (Schlipphak y Treib, 2016). Para estos gobiernos infractores, una intervención de la UE contra el retroceso democrático supone la posibilidad de enmarcar dicha intervención como algo negativo de forma que fomente el respaldo de los ciudadanos en sus políticas contrarias a los valores establecidos por la Unión.

Este es uno de los motivos que puede llegar a justificar la falta de iniciativa por parte de la Comisión en ocasiones pasadas en lo relativo a la puesta en marcha de los mecanismos previstos para la defensa del Estado de Derecho. Las decisiones de la Comisión pueden llegar a tener un efecto contrario al que se desea dentro del estado infractor, alejando aún más al gobierno en cuestión y su población (Bieber y Maiani, 2014). La Unión debe ser muy cautelosa a la hora de iniciar actuaciones que pueden ser interpretadas como acciones directas en contra de los ciudadanos de un determinado Estado Miembro.

Si tenemos en cuenta lo anterior, más la experiencia adquirida del trato con Austria en el año 2000, podemos reafirmar que la condicionalidad podría ser contraproducente y disminuir las actitudes favorables de la UE, que siguen siendo elevadas en las sociedades de Europa Central y Oriental, especialmente en Polonia y Hungría (Hegedüs Daniel, 2019b). En el caso austriaco, los 14 estados miembros restantes de la Unión suspendieron sus relaciones diplomáticas bilaterales con Austria tras el acuerdo de coalición entre el Partido Popular Austriaco (ÖVP) y el Partido Austriaco de la Libertad (FPÖ), de derecha radical, para formar el gobierno en dicho país. No fueron tanto las posiciones políticas oficiales del FPÖ las que desataron una gran preocupación entre los socios europeos, sino las declaraciones llevadas a cabo por Haider, que coqueteaban con ciertos estereotipos antisemitas y restaban importancia a los crímenes del régimen nazi. Cuando quedó claro que el partido de Haider podría llegar a gobernar en Austria, los gobiernos de Francia y Bélgica, que también luchaban contra la derecha, empezaron a presionar para que se adoptaran medidas para corregir esta situación (Schlipphak y Treib, 2016). El resultado fue, como ya hemos comentado, el aislamiento diplomático de este país, algo que fue duramente criticado por los ciudadanos. Estas medidas fueron entendidas como una intromisión ilegítima en los asuntos internos: la opinión pública austriaca se mostró muy crítica con las sanciones y apoyó al gobierno en su lucha contra las medidas establecidas por los catorce socios europeos.

El impacto negativo que tuvieron las reacciones europeas en las actitudes de la sociedad austriaca hacia la UE puede llegar a ser comprensible, en la medida en la que estas reacciones fueron muy contundentes e incluso, exageradas, en un caso en el cual los valores fundamentales de la UE no estaban gravemente amenazados (Hegedüs Daniel, 2019b). El informe llevado a cabo por el comité de los tres sabios, creado a consecuencia de esta situación, recomendó el levantamiento de las sanciones puesto que no existían problemas democráticos importantes y podría generar resultados adversos “avivando los sentimientos nacionalistas del país”. En este caso, efectivamente, las sanciones resultaron contraproducentes, puesto que en lugar de debilitar al gobierno, provocaron un aumento del apoyo popular que duró hasta las siguientes elecciones (Schlipphak y Treib, 2016).

Es por ello que la UE debe ser muy cuidadosa a la hora de ponderar si debe o no intervenir contra un Estado miembro, puesto que se tiende a convertir las intervenciones en una cuestión de “nosotros” contra “ellos”, argumentando que la UE se entromete ilegítimamente en asuntos internos, achacándole las consecuencias negativas a la misma. La Unión Europea debe tratar de cuidar al máximo estos aspectos y seguir fomentando el sentimiento de identidad con el ideal de “ciudadano europeo”, sobretudo en países de gran corte nacionalista en los que resulta más difícil complementar los sentimientos patrióticos con el de pertenencia a la Unión.

No obstante, actualmente la situación en los países de Europa Central y Oriental es fundamentalmente diferente al caso austriaco y podría jugar a favor de la Unión, dándole un giro a la reacción esperada por los ciudadanos en base a lo expuesto anteriormente. En los casos de Polonia y Hungría se han llevado actos en la práctica que, a diferencia del caso austriaco, sí han llegado a amenazar y violar el Estado de Derecho. Gran parte de la sociedad polaca y húngara es consciente de la deficiencia democrática que se está viviendo en sus países, esperando un mayor compromiso por parte de la UE para frenar esta situación (Hegedüs, 2019b). Debemos tener en cuenta que la legitimidad política de gobiernos como PiS y Fidesz se basa en gran medida en sus políticas de bienestar y sus resultados económicos, ambos factores dependientes prácticamente en su totalidad de las transferencias financieras que reciben de la UE. Si bien la propuesta de la Comisión trata de salvaguardar a los ciudadanos como beneficiarios finales de los fondos, sin los flujos financieros de la UE la presión económica y financiera que tendrán que soportar estos gobiernos podría alterar considerablemente los cálculos políticos y permitir una vuelta a cierto cumplimiento de los valores democráticos establecidos

por la Unión. La gran baza de estos gobiernos son sus resultados económicos: sin los fondos de la Unión su punto fuerte desaparecería, permitiendo una mayor cuestionabilidad por parte de los ciudadanos de dichos estados miembros sobre el valor real de partidos políticos como Fidesz.

Uno de los asuntos que más preocupaba con la aplicación de este instrumento era el hecho de que la aplicación de las medidas de retirada de los fondos estructurales de la UE pudiera suponer en la práctica un castigo para los ciudadanos de los estados infractores en lugar de a sus dirigentes, alejándolos así de la UE y empujándolos a los brazos de sus gobiernos antiliberales. Esta propuesta podría socavar la Unión entre la ciudadanía europea al entenderse estos actos como un intento de abandono de ciertos ciudadanos que tienen la desgracia de vivir en un Estado miembro con un gobierno nacional autoritario (Halmi, 2018).

No obstante, la situación jurídica de los beneficiarios de los fondos de la Unión que viven en un Estado miembro contra el que se aplicaría la condicionalidad del Estado de Derecho ha mejorado. La Unión se ha encargado de establecer un procedimiento para intentar proteger en la medida de lo posible a los destinatarios y beneficiarios finales de las ayudas de la Unión, para que en ningún caso las sanciones adoptadas con objeto de la vulneración de los principios del Estado de Derecho puedan dañar los intereses de los ciudadanos. En primer lugar, la Comisión tendrá en cuenta, cuando vaya a adoptar medidas sancionadoras, la posible repercusión para los destinatarios y beneficiarios finales. Se trata de castigar con este instrumento a los gobiernos infractores del Estado de Derecho que no están cumpliendo con los compromisos adquiridos con la Unión, no a sus ciudadanos.

Debemos saber que los pagos de la Comisión a los Estados miembros son jurídicamente independientes de los pagos que deben realizar las autoridades nacionales a los beneficiarios; la imposición de medidas no afectará a las obligaciones que tienen las entidades públicas o los Estados miembros de ejecutar el programa o fondo afectado por la medida, ni a las obligaciones de efectuar pagos a los destinatarios o beneficiarios finales (Apartado 19 y Artículo 5, Reglamento (UE) 2020/2092). Se ha añadido una medida coercitiva a la obligación de un Estado miembro de desembolsar los fondos de la UE para ellos, incluso si en virtud de la condicionalidad del Estado de Derecho estos fondos se suspendieran o, en los casos más graves, tuvieran que ser devueltos por el Estado en cuestión (Łacny, 2021b). La Comisión llevará a cabo un seguimiento a través del requerimiento de presentación de informes al Estado miembro para garantizar que se está cumpliendo con las obligaciones de pago y que las decisiones adoptadas no están afectando en modo alguno, directa o indirectamente, a dichos pagos que deben recibir los beneficiarios. Es más, para reforzar esta protección, la Comisión facilitará información así como orientaciones a través de un sitio web, además de herramientas adecuadas para que los beneficiarios finales puedan informar de cualquier incumplimiento de la obligación legal de pago que les afecte directamente por parte de las entidades públicas y los Estados miembros, con objeto de garantizar que se están efectuando correctamente los pagos (Apartado 19 y Artículo 5, Reglamento (UE) 2020/2092). Lo fundamental es que, si la Comisión considera que el Estado miembro ha dejado realmente de efectuar los pagos a los beneficiarios, estaría autorizada a adoptar las medidas adecuadas con respecto a dicho Estado, de acuerdo con las normas sectoriales, por ejemplo, recuperar los pagos de la Unión ya efectuados o reducir la ayuda de la Unión (Łacny, 2021b).

Otro de los efectos que preocupa especialmente y que se observa con gran temor a la hora de la aplicación del mecanismo es la ampliación de la brecha entre los Estados miembros de Europa occidental y los de Europa central y oriental, especialmente teniendo en cuenta que las deficiencias del Estado de Derecho son principalmente problemas de los miembros más “nuevos”, así como más pobres, que son beneficiarios netos de los fondos (Hegedüs Daniel, 2019b).

Se plantea si la utilización de este instrumento podría suponer una discriminación a determinados estados miembros. No obstante, debemos tener en cuenta que, lamentablemente, ninguna medida puede crear una influencia igual sobre todos los países de la UE. Los Estados miembros europeos están integrados en el mercado interior y en las políticas redistributivas europeas de maneras muy diferentes, lo que hace que la idea de una medida ideal que no discrimine entre los estados miembros y ejerza el mismo nivel de influencia política sobre ellos sea simplemente irreal (Hegedüs, 2019a). Se ha tratado de compensar estas desigualdades económicas a la hora de hacer el reparto de los fondos de la Unión para beneficiar a los estados que requerían

de un mayor desarrollo económico, fomentando las políticas interiores y el funcionamiento dentro de estos estados. La actuación de la Unión siempre ha intentado ser lo más justa y equitativa posible entre los Estados Miembros, fomentando el que todos los integrantes de la misma pudieran alcanzar un nivel económico y estado de bienestar semejante. El hecho de que por la imposición de este tipo de sanciones se puedan llegar a crear nuevas desigualdades o agravar las preexistentes no es achacable a la propia Unión, sino al comportamiento de los gobiernos de estos estados miembros que ponen por delante sus ideologías iliberales a costa del desarrollo económico de sus países y el bienestar de sus ciudadanos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, debemos valorar el hecho de que la condicionalidad del Estado de Derecho sobre los receptores netos de los fondos de la UE es una oportunidad única que podría tener un impacto muy significativo en el proceso de erosión democrática de Polonia y Hungría, además de evitar que otros países como Rumanía o Eslovaquia pudieran seguir el mismo camino. Es cierto que el incumplimiento de los valores del artículo 2 TUE es un fenómeno que afecta a toda la UE, pero la amenaza no es idéntica en todos los Estados miembros de la Unión. Bulgaria, Croacia, Italia, Malta, Rumanía y Eslovaquia tienen importantes problemas con el Estado de Derecho, la corrupción política y la independencia de los medios de comunicación. Sin embargo, sólo en Hungría y Polonia existe un proceso real y consciente de autocratización impulsado y puesto en marcha por motivaciones ideológicas que ha conseguido alterar de forma sistemática la calidad del sistema político y ha conducido a sistemas democráticos defectuosos y de un régimen autoritario competitivo (Hegedüs Daniel, 2019b). La violación de los valores democráticos liberales de la UE es un problema predominantemente en Europa Central y Oriental, cuyos máximos exponentes son Polonia y Hungría, pero que puede seguir apareciendo y aumentando en el resto de países. No podemos dejar que esta historia se siga desarrollando por más tiempo. Aún sabiendo que este nuevo instrumento entraña grandes retos y que debe ser utilizado cautelosamente, no debemos olvidar que las consecuencias de una no actuación podrían ser mucho más fatídicas que las intrínsecas a este nuevo mecanismo. La Unión ha desarrollado un plan de acción como hemos visto para intentar paliar al máximo los posibles daños colaterales que pueda haber y proteger al máximo a los ciudadanos de los países infractores. Se trata de un mecanismo con garantías aunque entrañe ciertos riesgos. A falta de soluciones ideales, instrumentos de la UE como la condicionalidad de los fondos para la defensa del Estado de Derecho pueden ajustarse a la realidad política del desafío y ser nuestra única opción para combatir de una vez por todas esta situación.

Conclusiones

Una vez finalizado este trabajo de investigación, pasemos a tratar de dar respuesta a las preguntas que han sido objeto de estudio en este trabajo y a formular unas conclusiones finales.

En primer lugar, respondiendo a la cuestión de por qué los EEMM no cumplen con las responsabilidades que asumieron al entrar en la UE, podemos corroborar que la respuesta tiene que ver efectivamente más con una falta de voluntad política que con la propia inaptitud de los mecanismos establecidos. Algunos estados, basados en sus propios intereses individuales, han tratado durante todo este tiempo de retrasar el momento de aplicación de sanciones en favor del Estado de Derecho.

No es menos cierto que, en determinadas ocasiones, la propia forma en la que está constituida la Unión así como los procesos necesarios para la toma de decisiones en el seno de la misma pueden suponer un problema añadido para el avance en ciertas políticas. Tanto la protección de los gobiernos autócratas en el Parlamento como las votaciones por unanimidad en el Consejo han hecho que durante mucho tiempo no se hayan podido dar respuestas eficaces a las vulneraciones del Estado de Derecho que han llevado a cabo países como Polonia y Hungría. Mecanismos como el artículo 7 TUE no han resultado eficaces por su difícil puesta en marcha, algo que los gobiernos iliberales han aprovechado para su propio beneficio en el avance de sus políticas en contra de los valores fundamentales de la Unión. La adopción de mecanismos laxos y de diálogo como el Marco del Estado de Derecho tampoco han ayudado en esta lucha. La falta de coercitividad junto con actuaciones basadas en esperar una respuesta favorable por parte de EEMM infractores no han hecho más que alargar el problema durante más tiempo y sumir a la propia Unión en una mayor ineptitud.

La realidad es que, por mucho que la UE esté dispuesta a establecer mecanismos e instrumentos que puedan combatir el Estado de Derecho, sin un verdadero compromiso por parte de los actores nacionales la misma poco puede hacer. Quizá la única alternativa real y efectiva que se puede permitir la Unión para poder poner fin a este problema es el establecer un mecanismo sancionador con una puesta en marcha más sencilla que la propia del artículo 7 TUE. Es esta la razón por la cual la condicionalidad de los fondos de la Unión al Estado de Derecho puede resultar ser la respuesta definitiva para solucionar esta crisis dentro de la UE.

La condicionalidad ha sido una forma de actuación y presión política durante largo tiempo en el seno de las relaciones tanto internas como externas de la Unión. No es algo nuevo: la condicionalidad es intrínseca a la propia condición de estado miembro, que debe respetar unos valores y estándares democráticos para poder formar parte del club. Seguir exigiendo que los Estados Miembros respeten estos valores y cumplan con las responsabilidades y deberes a los que se comprometieron al unirse a la Unión es fundamental. La falta de compromiso por parte de algunos países en esta labor puede resultar fatídico para el futuro de la propia Unión. Es por ello que el seguir manteniendo un cierto grado de condicionalidad o de exigencia a los EEMM de cumplimiento de las responsabilidades que asumieron debe ser entendido y apoyado por los propios gobiernos nacionales. No se puede seguir permitiendo una situación en la cual los EEMM se benefician del sistema económico de la Unión, de los fondos y ayudas que la misma presta a los estados, así como de los beneficios que reporta el mantenerse dentro del mercado único europeo sin luego luchar por el mantenimiento del orden democrático y el respeto al Estado de Derecho dentro de la Unión. Los EEMM tienen el derecho de aprovechar los beneficios que reporta estar en club como es la Unión Europea, pero también deben cumplir con sus obligaciones como miembros de dicho club.

Dando por fin una respuesta a la pregunta de investigación objeto de este trabajo de por qué la Unión Europea ha optado por un instrumento como la condicionalidad de los fondos para hacer cumplir a los EEMM con el Estado de Derecho, podemos decir que es debido a la falta de capacidad punitiva real que tiene la Unión para castigar a los estados infractores.

La condicionalidad de los fondos al respeto del Estado de Derecho es el instrumento ideal para poder establecer sanciones eficaces a los estados integrantes de la Unión y luchar de una vez por todas contra la crisis del Estado de Derecho que está teniendo lugar en la Unión Europea. Los países infractores se mantienen dentro de la misma porque son los principales beneficiarios económicos de los fondos de la UE. La mayoría

de las políticas de estos países se sustentan con el flujo económico que les llega desde Bruselas. Esto, sumado a la situación actual de la COVID-19 que ha afectado de manera directa a numerosos países, hace que los EEMM necesiten más que nunca estos fondos. El someter a los Estados Miembros a que de una vez por todas respeten el Estado de Derecho bajo la amenaza de dejar de recibir estas ayudas económicas podrá acabar con la confianza que tienen los EEMM infractores de seguir actuando según sus propios ideales basándose en la falta de reacción o respuesta por parte de la UE.

La condicionalidad se presenta, por tanto, como el instrumento capaz de cambiar la crisis democrática y de Estado de Derecho que se lleva viviendo durante largos años dentro de la Unión. Es un instrumento correctamente fundado y con respaldo legal y jurídico. El mismo se ha construido sobre un procedimiento con vistas a no prolongarse más de lo necesario, algo en lo que ha fallado la UE en casos anteriores, además de tratar de reducir al mínimo posible las posibilidades de que el mismo no pueda ser puesto en marcha por discrepancias políticas en el seno del Consejo. Al haber establecido que su aprobación se realizará mediante mayoría cualificada, la UE conseguirá sortear los vetos en el seno de esta institución que han sido la razón por la cual la Unión se ha visto incapaz de poder responder de manera eficiente a las violaciones del Estado de Derecho.

Aún queda mucho por perfilar en este instrumento novedoso, así como ver de qué manera va a funcionar realmente en la práctica, pero *a priori* parece ser el mecanismo que podría solventar de una vez por todas las infracciones del Estado de Derecho. La UE a través de la aprobación del mismo ha dado un paso al frente lanzando un mensaje de que la misma no seguirá subvencionando a estados infractores. Aún queda por ver de qué manera resolverá el TJUE el recurso de legalidad interpuesto por Polonia y Hungría, así como el compromiso político de los países a la hora de ponerlo en marcha en la práctica, para poder decir que efectivamente la Unión ha encontrado la solución definitiva en esta larga lucha por la defensa de los valores fundamentales de la UE.

Bibliografía

Fuentes primarias

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 11 de marzo de 2014, “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”, en Documentos COM, nº 158 final, 2014, Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52014DC0158>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, de 23 de febrero de 2018, “Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020”, en Documentos COM, nº 98 final, 2018, Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52018DC0098>

Conclusiones Secretaría General del Consejo, 21 de julio de 2020, “Conclusiones - Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 28, 19, 20 y 21 de julio de 2020), EUCO 10/20, Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

Conclusiones Secretaría General del Consejo, 11 de diciembre de 2020, “Conclusiones - Reunión del Consejo Europeo (10 y 11 de diciembre de 2020), EUCO 22/20, Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/47348/1011-12-20-euco-conclusions-es.pdf>

Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 198/29, Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1371>

Discurso sobre el Estado de la Unión 2013, José Manuel Durão Barroso, Presidente de la Comisión Europea, 11 de septiembre de 2013. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_13_684

Discurso “10 years of the EU Fundamental Rights Agency: a call to action in defence of fundamental rights, democracy and the rule of law”, Vienna, 28 de Febrero de 2017, Speech/17/403.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 2018/0136, sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, de 2 de mayo de 2018, en Documentos COM, nº 324 final, 2018, Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A324%3AFIN>

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. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 193/1, En: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>

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. *Diario Oficial de la Unión Europea*, LI 433/1, Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020R2092>

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. *Diario Oficial de la Unión Europea*, LI 433/23, Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2094>

Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de mayo de 2017, sobre la situación en Hungría. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2017/2656 (RSP), Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216_ES.pdf

Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, P8_TA-PROV(2019)0349, Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/04-04/0349/P8_TA-PROV\(2019\)0349_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/04-04/0349/P8_TA-PROV(2019)0349_ES.pdf)

Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092: mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2021/2582 (RSP), Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0207_ES.html

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-824/18 (A.B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos)), de 2 de marzo de 2021.

Tratado de Lisboa, compuesto por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

Fuentes secundarias

Bárd, P., Sledziska-Simon, A. (2019) “Rule of law infringement procedures: A proposal to extend the EU’s rule of law toolbox”, *Liberty and Security in Europe* Nº 2019-02, May 2019, Disponible en: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/05/LSE-2019-09_ENGAGE-II-Rule-of-Law-infringement-procedures.pdf

Bertrand, P. (2017) “France’s Macron wants sanctions on Poland, others, for violating EU principles”, *Euronews*, 28 April 2017, Disponible en: <https://www.euronews.com/2017/04/28/france-s-macron-wants-sanctions-on-poland-others-for-violating-eu-principles>

Bieber, R., Maiani, F. (2014) “Enhancing Centralised Enforcement of EU Law: Pandora’s toolbox?” *Common Market Law Review*, 51.

Carlin, R.E., Love, G.J., Martinze-Gallardo, C. (2015) “Security, clarity of responsibility, and presidential approval”, *Comparative Political Studies*, 48(4): 438–63, Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414014554693>

Closa, C., Kochenov D. (2016) “Reinforcing rule of law oversight in the European Union”. *CUP*, Cambridge University Press, ISBN 9781107108882, Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/319274691_Reinforcing_Rule_of_Law_Oversight_in_the_European_Union_edited_by_C_Closa_and_D_Kochenov_Cambridge_Cambridge_University_Press_2016_ISBN_9781107108882_xvi_339_pp_6999_hb

Closa, C. (2019) “The Politics of Guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance”, *Journal of European Public Policy*, Volume 26, 2019 - Issue 5, Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2018.1477822>

Closa, C. (2020) “Institutional logics and the EU’s limited sanctioning capacity under Article 7 TEU”. *International Political Science Review*, 1–15, SAGE Journals, En: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0192512120908323?journalCode=ipsa>

De Vries, C., Edwards, E.E. (2009) “Taking Europe to its extremes: extremist parties and public Euroscepticism”, *Party Politics* 15(1): 5–28. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/240709731_Taking_Europe_To_Its_Extremes_Extremist_Parties_and_Public_Euroscepticism

- European Commission (2015) “European Structural and Investment Funds 2014-2020: Official texts and commentaries”. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/legislation/2015/european-structural-and-investment-funds-2014-2020-official-texts-and-commentaries
- Gabel, M., Scheve, K. (2007) “Mixed messages. party dissent and mass opinion on European integration”, *European Union Politics* 8(1): 37–59. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1465116507073285>
- Garai, N. (2018). “Challenges faced by the Visegrad Group in the ‘European dimension’ of cooperation”. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 27, Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26592067?seq=1>
- Gervasoni, C. (2010) “A Rentier Theory of Subnational Regimes”, *World Politics*, 62(2), 302-340, Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/rentier-theory-of-subnational-regimes-fiscal-federalism-democracy-and-authoritarianism-in-the-argentine-provinces/BE4D911988E288A660B3F8DD0B583CD8>
- Gormley, L.W. (2017). “Infringement Proceedings”, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford University Press, Disponible en: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198746560.001.0001/acprof-9780198746560-chapter-5>
- Halmai, G. (2018) “The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, DOI:10.1007/s40803-018-0077-2, Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/325700995_The_Possibility_and_Desirability_of_Rule_of_Law_Conditionality
- Hegedüs, D. (2019a) “How to assert democracy in the EU? A Political-Institutionalist Analysis of the European Rule of Law and Democracy Crisis”, Proyecto en: <https://www.researchgate.net/project/How-to-assert-democracy-in-the-EU-A-Political-Institutionalist-Analysis-of-the-European-Rule-of-Law-and-Democracy-Crisis>
- Hegedüs, D. (2019b) “What Role for EU Institutions in Confronting Europe’s Democracy and Rule of Law?”, *Policy Paper*, 4, Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/331640675_WHAT_ROLE_FOR_EU_INSTITUTIONS_IN_CONFRONTING_EUROPE’S_DEMOCRACY_AND_RULE_OF_LAW_CRISIS
- Hegedüs, D. (2020) “The EU’s rule of law budget deal saved Angela Merkel’s political legacy View” [online] Disponible en: <https://www.euronews.com/2020/12/13/the-eu-s-rule-of-law-budget-deal-saved-angela-merkel-s-political-legacy-view>
- Huliaras, A., Petropoulos, S. (2016) “European Money in Greece”, *Journal of Common Market Studies*, 54: 1332-1349, Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12432>
- Informe de los Tres Sabios: Martti Ahtisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja sobre Austria, aprobado el 8.9.2000, París, en RDCE, nº 8, 2000.
- Kelemen, D. (2017) “Europe’s Other Democratic Deficit: National authoritarianism in Europe’s democratic union”, *Government and Opposition*, 52: 211-238, Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Europe%E2%80%99s-Other-Democratic-Deficit%3A-National-in-Kelemen/1fff583044a46936aee36ab7fef-c60b2c727d91d>
- Kelemen, D. (2020) “The European Union’s Authoritarian Equilibrium”, *Journal of European Public Policy*, 27:3, 481-499, DOI: 10.1080/13501763.2020.1712455, Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2020.1712455>
- Kochenov, D., (2018) “Article 7 TEU: A Commentary on a Much Talked-about “Dead” Provision”, *Polish Yearbook of International Law*, 38, 165-187, Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3448244
- Kochenov, D. (2019) “Elephants in the Room: The European Commission’s 2019 Communication on the Rule of Law”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, 423-438, Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-019-00126-x>

Kochenov, D., Magen, A., Pech, L., (2016) "Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU", *JCMS* 2016 Volume 54. Number 5. pp. 1045–1049, DOI: 10.1111/jcms.12399, En: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12399>

Kochenov, D., Pech, L. (2015), "Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality", *European Constitutional Law Review*, 11(3), 512-540. doi:10.1017/S1574019615000358, Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/abs/monitoring-and-enforcement-of-the-rule-of-law-in-the-eu-rhetoric-and-reality/4A1C86E2BB85C6190697702B61D27194>

Kochenov, D., Pech, L. (2016) "Better Late than Never? On the European Commission's rule of law framework and its first activation", *JCMS* 2016 Volume 54. Number 5. pp. 1062–1074, DOI: 10.1111/jcms.12401, Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12401>

Kszthelyi, C. (2017) "Hungary's economy heavily depends on EU funds, study finds", *Budapest Business Journal*. Disponible en https://bbj.hu/economy/hungarys-economy-heavily-depends-on-eu-funds-study-finds_130880

Kumlin, S. (2011) "Claiming blame and giving credit? Unintended effects of how government and opposition Frame the Europeanization of welfare", *European Union Politics* 12(4): 575–95, Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116511417296>

Łacny, J. (2021) "Suspension of EU Funds Paid to Member States Breaching the Rule of Law: Is the Commission's Proposal Legal?", *Defending Checks and Balances in EU Member States*, 269-303, Disponible en: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-62317-6_11

Łacny, J. (2021) "The Rule of Law Conditionality Under Regulation N° 2092/2020 – Is it all About Money?" *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 79-105, Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>

Magyar, B. (2016) *The Post-Communist Mafia State: The case of Hungary*. Budapest: CEU Press, Disponible en: <https://www.ceu.edu/article/2016-05-03/post-communist-mafia-state-case-hungary>

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019) "La Unión Europea como comunidad de valores: A vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho", *Teoría y Realidad Constitucional*, No. 43, DOI:10.5944/trc.43.2019.24401, Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/333399797_La_Union_Europea_como_comunidad_de_valores_a_vueltas_con_la_crisis_de_la_democracia_y_del_Estado_de_Derecho

Neuwahl, N. and Kovacs, C. (2020), "Hungary and the EU's rule of law protection", *Journal of European Integration*, 43:1, 17-32, DOI: 10.1080/07036337.2020.1717484, Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2020.1717484?needAccess=true&journalCode=geui20>

Pech, L., Scheppele, K.L. (2017) "Rule of Law Backsliding in the EU: Learning from past and present failures to prevent illiberal regimes from consolidating within the EU", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19: 3-47

Pérez, C. (2016) "La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: Las respuestas jurídico-políticas al caso polaco", *Revista General de Derecho Europeo*, No. 40, 48-95, Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5692781>

Pitchers, C. (2020) "'We will not give up': Weber defiant despite Hungary-Poland veto of EU's 1.8 tr budget package" [online] Disponible en: <https://www.euronews.com/2020/11/19/we-will-not-give-up-weber-defiant-despite-hungary-poland-veto-of-eu-s-1-8-tr-budget-packag>

Scheppele, K., Kochenov, D., Grabowska-Moroz, B. (2021) "EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union". *Yearbook of European Law*, Volume 39, 2020, Pages 3–121, <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012>, Disponible en: <https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/yeaa012/6064852>

Schlipphak, B., Treib, O. (2016) "Playing the Blame Game on Brussels: The domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding". *Journal of European Public Policy*, DOI:

10.1080/13501763.2016.1229359, Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/308128874_Playing_the_Blame_Game_on_Brussels_The_Domestic_Political_Effects_of_EU_Interventions_against_Democratic_Backsliding

Stearns, J. (2017) "Europe's Eastern Rebels Expose Next Fault Line for EU Leaders", *Bloomberg*, Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-07-30/europe-s-eastern-rebels-expose-next-fault-line-for-eu-leaders>

Vita, V. (2017) "Revisiting the dominant discourse on conditionality in the EU: the case of EU spending conditionality". *Camb Yearb Eur Legal Stud*, nº 19, 116-143, doi: 10.1017/cel.2017.4, Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/abs/revisiting-the-dominant-discourse-on-conditionality-in-the-eu-the-case-of-eu-spending-conditionality/62609996CBCDFF2FD82089EB47594DCF>

Waldron, J. (2019) "Rule by Law: A Much Maligned Proposition", NYU School of Law, *Public Law Research Paper*, Nº 19-19, Disponible en: <https://its.law.nyu.edu/facultyprofiles/index.cfm?fuseaction=profile.publications&personid=26993>

Números Publicados

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

- Nº 1/2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2/2000 “Nacionalismo e integración”
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1/2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2/2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”
José María Beneyto Pérez
- Nº 3/2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4/2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1/2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2/2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3/2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4/2002 “La sociedad anónima europea”
Manuel García Riestra
- Nº 5/2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6/2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7/2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1/2003 “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”
José Peña González
- Nº 2/2003 “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”
Pablo Siegrist Ridruejo
- Nº 1/2004 “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”
José Peña González
- Nº 2/2004 “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3/2004 “Tres operaciones PESD: Bosnia y Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”
Berta Carrión Ramírez

- Nº 4/2004 “Turquía: El largo camino hacia Europa”
Delia Contreras
- Nº 5/2004 “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1/2005 “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”
Adrian Emch
- Nº 2/2005 “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3/2005 “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”
Carlota González Láynez
- Nº 24/2006 “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”
Alejandra Arana
- Nº 25/2006 “Bioterrorismo: la amenaza latente”
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26/2006 “Inmigración y redefinición de la identidad europea”
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27/2007 “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28/2007 “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29/2008 “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”
Egil Thorsås
- Nº 30/2008 “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”
Marisa Caroço Amaro
- Nº 31/2009 “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”
Anne Van Nistelroo
- Nº 32/2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”
Manuela Gambino
- Nº 33/2010 “Las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española”
Román Escolano
- Nº 34/2010 “Los derechos fundamentales en los tratados europeos. Evolución y situación actual”
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 35/2010 “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”
Delia Contreras
- Nº 36/2010 “La asociación estratégica UE-Brasil. Retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas (Vol 1 y 2)”
Ana Isabel Rodríguez Iglesias

- Nº 37/2011 “China’s foreign policy: A European Perspective”
Fernando Delage y Gracia Abad
- Nº 38/2011 “China’s Priorities and Strategy in China-EU Relations”
Chen Zhimin, Dai Bingran, Zhongqi Pan and Ding Chun
- Nº 39/2011 “Motor or Brake for European Policies? Germany’s new role in the EU after the Lisbon-
Judgment of its Federal Constitutional Court”
Ingolf Pernice
- Nº 40/2011 “Back to Square One: the Past, Present and Future of the Simmenthal Mandate”
Siniša Rodin
- Nº 41/2011 “Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives”
Mattias Wendel
- Nº 42/2011 “The Spanish Constitutional Court, European Law and the constitutional traditions common to
the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and beyond”
Antonio López-Pina
- Nº 43/2011 “Women in the Islamic Republic of Iran: The Paradox of less Rights and more Opportunities”
Désirée Emilie Simonetti
- Nº 44/2011 “China and the Global Political Economy”
Weiping Huang & Xinning Song
- Nº 45/2011 “Multilateralism and Soft Diplomacy”
Juliet Lodge and Angela Carpenter
- Nº 46/2011 “FDI and Business Networks: The EU-China Foreign Direct Investment Relationship”
Jeremy Clegg and Hinrich Voss
- Nº 47/2011 “China within the emerging Asian multilateralism and regionalism. As perceived through a
comparison with the European Neighborhood Policy”
Maria-Eugenia Bardaro & Frederik Ponjaert
- Nº 48/2011 “Multilateralism and global governance”
Mario Telò
- Nº 49/2011 “EU-China: Bilateral Trade Relations and Business Cooperation”
Enrique Fanjul
- Nº 50/2011 “Political Dialogue in EU-China Relations”
José María Beneyto, Alicia Sorroza, Inmaculada Hurtado y Justo Corti
- Nº 51/2011 “La Política Energética Exterior de la Unión Europea. Entre dependencia, seguridad de
abastecimiento, mercado y geopolítica”
Marco Villa
- Nº 52/2011 “Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior”
Macarena Esteban Guadalix
- Nº 53/2011 “Holding Europe’s CFSP/CSDP Executive to Account in the Age of the Lisbon Treaty”
Daniel Thym
- Nº 54/2011 “El conflicto en el Ártico: ¿hacia un tratado internacional?”
Alberto Trillo Barca
- Nº 55/2012 “Turkey’s Accession to the European Union: Going Nowhere”
William Chislett
- Nº 56/2012 “Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa en materia de seguridad y defensa.
Reflexiones al calor del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica”
Jesús Elguea Palacios

- Nº 57/2012 “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 58/2012 “Preserving Sovereignty, Delaying the Supranational Constitutional Moment? The CJEU as the Anti-Model for regional judiciaries”
Allan F. Tatham
- Nº 59/2012 “La participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y la negociación de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 60/2012 “El planteamiento de las asociaciones estratégicas: la respuesta europea ante los desafíos que presenta el Nuevo Orden Mundial”
Javier García Toni
- Nº 61/2012 “La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta legal a los desafíos de la globalización”
Ingolf Pernice
- Nº 62/2012 “EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy”
Gráinne de Búrca
- Nº 63/2012 “La propiedad intelectual en China: cambios y adaptaciones a los cánones internacionales”
Paula Tallón Queija
- Nº 64/2012 “Contribuciones del presupuesto comunitario a la gobernanza global: claves desde Europa”
Cristina Serrano Leal
- Nº 65/2013 “Las Relaciones Germano-Estadounidenses entre 1933 y 1945”
Pablo Guerrero García
- Nº 66/2013 “El futuro de la agricultura europea ante los nuevos desafíos mundiales”
Marta Llorca Gomis, Raquel Antón Martín, Carmen Durán Vizán,
Jaime del Olmo Morillo-Velarde
- Nº 67/2013 “¿Cómo será la guerra en el futuro? La perspectiva norteamericana”
Salvador Sánchez Tapia
- Nº 68/2013 “Políticas y Estrategias de Comunicación de la Comisión Europea: Actores y procesos desde que se aprueban hasta que la información llega a la ciudadanía española”
Marta Hernández Ruiz
- Nº 69/2013 “El reglamento europeo de sucesiones. Tribunales competentes y ley aplicable. Excepciones al principio general de unidad de ley”
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 70/2013 “Private Sector Protagonism in U.S. Humanitarian Aid”
Sarah Elizabeth Capers
- Nº 71/2014 “Integration of Turkish Minorities in Germany”
Iraia Eizmendi Alonso
- Nº 72/2014 “La imagen de España en el exterior: La Marca España”
Marta Sabater Ramis
- Nº 73/2014 “Aportaciones del Mercado Interior y la política de competencia europea: lecciones a considerar por otras áreas de integración regional”
Jerónimo Maillo
- Nº 74/2015 “Las relaciones de la UE con sus socios meridionales a la luz de la Primavera Árabe”
Paloma Luengos Fernández
- Nº 75/2015 “De Viena a Sarajevo: un estudio del equilibrio de poder en Europa entre 1815 y 1914”
Álvaro Silva Soto

- Nº 76/2015 “El avance de la ultraderecha en la Unión Europea como consecuencia de la crisis: Una perspectiva del contexto político de Grecia y Francia según la teoría del ‘chivo expiatorio’”
Eduardo Torrecilla Giménez
- Nº 77/2016 “La influencia de los factores culturales en la internacionalización de la empresa: El caso de España y Alemania”
Blanca Sánchez Goyenechea
- Nº 78/2016 “La Cooperación Estructurada Permanente como instrumento para una defensa común”
Elena Martínez Padilla
- Nº 79/2017 “The European refugee crisis and the EU-Turkey deal on migrants and refugees”
Guido Savasta
- Nº 80/2017 “Brexit:How did the UK get here?”
Izabela Daleszak
- Nº 81/2017 “Las ONGD españolas: necesidad de adaptación al nuevo contexto para sobrevivir”
Carmen Moreno Quintero
- Nº 82/2017 “Los nuevos instrumentos y los objetivos de política económica en la UE: efectos de la crisis sobre las desigualdades”
Miguel Moltó
- Nº 83/2017 “Peace and Reconciliation Processes: The Northern Irish case and its lessons”
Carlos Johnston Sánchez
- Nº 84/2018 “Cuba en el mundo: el papel de Estados Unidos, la Unión Europea y España”
Paula Foces Rubio
- Nº 85/2018 “Environmental Protection Efforts and the Threat of Climate Change in the Arctic: Examined Through International Perspectives Including the European Union and the United States of America”
Kristina Morris
- Nº 86/2018 “La Unión Europea pide la palabra en la (nueva) escena internacional”
José Martín y Pérez de Nanclares
- Nº 87/2019 “El impacto de la integración regional africana dentro del marco de asociación UE-ACP y su implicación en las relaciones post Cotonú 2020”
Sandra Moreno Ayala
- Nº 88/2019 “Lucha contra el narcotráfico: un análisis comparativo del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida”
Blanca Paniego Gámez
- Nº 89/2019 “Desinformación en la UE: ¿amenaza híbrida o fenómeno comunicativo? Evolución de la estrategia de la UE desde 2015”
Elena Terán González
- Nº 90/2019 “La influencia del caso Puigdemont en la cooperación judicial penal europea”
Pablo Rivera Rodríguez
- Nº 91/2020 “Trumping Climate Change: National and International Commitments to Climate Change in the Trump Era”
Olivia Scotti
- Nº 92/2020 “El impacto social de la innovación tecnológica en Europa”
Ricardo Palomo-Zurdo, Virginia Rey-Paredes, Milagros Gutiérrez-Fernández, Yakira Fernández-Torres
- Nº 93/2020 “El Reglamento sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, la asignatura pendiente del Mercado Único Digital”
Ana Gascón Marcén

- Nº 94/2020 “Referencias al tratamiento constitucional de la Unión Europea en algunos Estados Miembros”
Rafael Ripoll Navarro
- Nº 95/2020 “La identidad europea, ¿en crisis? Reflexiones entorno a los valores comunes en un entorno de cambio”
Irene Correas Sosa
- Nº 96/2020 “La configuración de un sistema de partidos propiamente europeo”
Luis Rodrigo de Castro
- Nº 97/2020 “El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. La participación de Europa y de España”
Amadeo Jensana Tanehashi
- Nº 98/2020 “Nuevas perspectivas en las relaciones entre la Unión Europea y China”
Georgina Higuera
- Nº 99/2020 “Inversiones Unión Europea-China: ¿hacia una nueva era?”
Jerónimo Maillo y Javier Porras
- Nº 100/2020 “40 años de reforma: el papel de China en la comunidad internacional”
Enrique Fanjul
- Nº 101/2020 “A climate for change in the European Union. The current crisis implications for EU climate and energy policies”
Corina Popa
- Nº 102/2020 “Acertos y desafíos de la cooperación Sur-Sur. Estudio del caso de Cuba y Haití”
María Fernández Sánchez
- Nº 103/2020 “El Derecho Internacional Humanitario después de la II Guerra Mundial”
Gonzalo del Cura Jiménez
- Nº 104/2020 “Reframing the Response to Climate Refugees”
Alexander Grey Crutchfield
- Nº 105/2021 “The Biden Condition: interpreting Treaty-Interpretation”
Jose M. de Areilza
- Nº 106/2021 “¿Hacia la Corte Multilateral de Inversiones? El acuerdo de inversiones EU-China y sus consecuencias para el arbitraje”
José María Beneyto Pérez
- Nº 107/2021 “El acuerdo de partenariado económico UE-Japón. Implicaciones para España”
Amadeo Jensana Tanehashi
- Nº 108/2021 “El acuerdo con Reino Unido. Implicaciones para España”
Allan Francis Tatham
- Nº 109/2021 “El ‘Comprehensive Economic and Trade Agreement’ (CETA) con Canadá. Implicaciones para España”
Cristina Serrano Leal
- Nº 110/2021 “Acuerdos comerciales UE de ‘Nueva Generación’: origen, rasgos y valoración”
Jerónimo Maillo

- Nº 111/2021 “Europa en el mundo”
Emilio Lamo de Espinosa
- Nº 112/2021 “A geostrategic rivalry: the Sino-Indian border dispute”
Eva María Pérez Vidal
- Nº 113/2021 “The EU-China Digital Agenda and Connectivity”
Meri Beridze
- Nº 114/2021 “Las mujeres en los conflictos y postconflictos armados: la Resolución 1325 de la ONU y su vigencia hoy”
Guadalupe Cavero Martínez
- Nº 115/2021 “Tesla: estrategias de internacionalización y acceso al mercado en Brasil”
Carmen Salvo González
- Nº 116/2022 “Player or board game? In Search of Europe’s Strategic Autonomy: The Need of a Common Digital Strategy of the European Union towards the People’s Republic of China”
Loreto Machés Blázquez
- Nº 117/2022 “La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental ¿Terminan los principios donde empiezan los intereses?”
Elena Ruiz Giménez

Serie Política de la Competencia y Regulación

- Nº 1/2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”
José María Beneyto
- Nº 2/2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3/2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1/2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 1/2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3/2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”
Mercedes García Pérez
- Nº 4/2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”
Juan Briones Alonso
- Nº 5/2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6/2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1/2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2/2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán y Emilia Gargallo González
- Nº 3/2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”
Pablo Berenguer O´Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1/2004 “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2/2004 “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”
Francisco Marcos
- Nº 1/2005 “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2/2005 “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3/2005 “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18/2006 “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19/2006 “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”
Carlos Padrós Reig
- Nº 20/2006 “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21/2006 “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”
Albert Sánchez Graells
- Nº 22/2006 “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23/2007 “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24/2007 “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25/2008 “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”
Teresa Lorca Morales
- Nº 26/2008 “Separación de actividades en el sector eléctrico”
Joaquín M^a Nebreda Pérez
- Nº 27/2008 “Arbitraje y defensa de la competencia”
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Juliá Insenser
- Nº 28/2008 “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29/2009 “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia
- Nº 30/2010 “Understanding China’s Competition Law & Policy: Merger Control as a Case Study”
Jeronimo Maillo
- Nº 31/2012 “Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción”
Francisco Marcos

- Nº 32/2013 “¿Qué es un cártel para la CNC?”
Alfonso Rincón García-Loygorri
- Nº 33/2013 “Tipología de cárteles duros. Un estudio de los casos resueltos por la CNC”
Justo Corti Varela
- Nº 34/2013 “Autoridades responsables de la lucha contra los cárteles en España y la Unión Europea”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 35/2013 “Una revisión de la literatura económica sobre el funcionamiento interno de los cárteles y sus efectos económicos”
María Jesús Arroyo Fernández y Begoña Blasco Torrejón
- Nº 36/2013 “Poderes de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia”
Alberto Escudero
- Nº 37/2013 “Screening de la autoridad de competencia: mejores prácticas internacionales”
María Jesús Arroyo Fernández y Begoña Blasco Torrejón
- Nº 38/2013 “Objetividad, predictibilidad y determinación normativa. Los poderes normativos *ad extra* de las autoridades de defensa de la competencia en el control de los cárteles”
Carlos Padrós Reig
- Nº 39/2013 “La revisión jurisdiccional de los expedientes sancionadores de cárteles”
Fernando Díez Estella
- Nº 40/2013 “Programas de recompensas para luchar contra los cárteles en Europa: una comparativa con terceros países”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 41/2014 “La Criminalización de los Cárteles en la Unión Europea”
Amparo Lozano Maneiro
- Nº 42/2014 “Posibilidad de sancionar penalmente los cárteles en España, tanto en el presente como en el futuro”
Álvaro Mendo Estrella
- Nº 43/2014 “La criminalización de los hardcore cartels: reflexiones a partir de la experiencia de EE. UU. y Reino Unido”
María Gutiérrez Rodríguez
- Nº 44/2014 “La escasez de acciones de daños y perjuicios derivadas de ilícitos antitrust en España, ¿Por qué?”
Fernando Díez Estella
- Nº 45/2014 “Cuantificación de daños de los cárteles duros. Una visión económica”
Rodolfo Ramos Melero
- Nº 46/2014 “El procedimiento sancionador en materia de cárteles”
Alfonso Lamadrid de Pablo y José Luis Buendía Sierra
- Nº 47/2014 “Japanese Cartel Control in Transition”
Mel Marquis and Tadashi Shiraishi
- Nº 48/2015 “Una evaluación económica de la revisión judicial de las sanciones impuestas por la CNMC por infracciones anticompetitivas”
Javier García-Verdugo

- Nº 49/2015 “The role of tax incentives on the energy sector under the Climate Change’s challenges
Pasquale Pistone”
Iñaki Bilbao
- Nº 50/2015 “Energy taxation and key legal concepts in the EU State aid context: looking for a common understanding”
Marta Villar Ezcurra and Pernille Wegener Jessen
- Nº 51/2015 “Energy taxation and key legal concepts in the EU State aid context: looking for a common understanding Energy Tax Incentives and the GBER regime”
Joachim English
- Nº 52/2016 “The Role of the Polluter Pays Principle and others Key Legal Principles in Energy Taxes, on an State aid Context”
José A. Rozas
- Nº 53/2016 “EU Energy Taxation System & State Aid Control Critical Analysis from Competitiveness and Environmental Protection Objectives”
Jerónimo Maillo, Edoardo Traversa, Justo Corti and Alice Pirlot
- Nº 54/2016 “Energy Taxation and State Aids: Analysis of Comparative Law”
Marta Villar Ezcurra and Janet Milne
- Nº 55/2016 “Case-Law on the Control of Energy Taxes and Tax Reliefs under European Union Law”
Álvaro del Blanco, Lorenzo del Federico, Cristina García Herrera, Concetta Ricci, Caterina Verrigni and Silvia Giorgi
- Nº 56/2017 “El modelo de negocio de Uber y el sector del transporte urbano de viajeros: implicaciones en materia de competencia”
Ana Goizueta Zubimendi
- Nº 57/2017 “EU Cartel Settlement procedure: an assessment of its results 10 years later”
Jerónimo Maillo
- Nº 58/2019 “Quo Vadis Global Governance? Assessing China and EU Relations in the New Global Economic Order”
Julia Kreienkamp and Dr Tom Pegram
- Nº 59/2019 “From Source-oriented to Residence-oriented: China’s International Tax Law Reshaped by BRI?”
Jie Wang
- Nº 60/2020 “The EU-China trade partnership from a European tax perspective”
Elena Massegli Miszczyszyn, Marie Lamensch, Edoardo Traversa y Marta Villar Ezcurra
- Nº 61/2020 “A Study on China’s Measures for the Decoupling of the Economic Growth and the Carbon Emission”
Rao Lei, Gao Min
- Nº 62/2020 “The global climate governance: a comparative study between the EU and China”
Cao Hui
- Nº 63/2020 “The evolvement of China-EU cooperation on climate change and its new opportunities under the European Green Deal”
Zhang Min and Gong Jialuo

Resumen: La Unión Europea lleva luchando contra las infracciones hacia el Estado de Derecho durante largo tiempo. Las vulneraciones a los valores fundamentales del artículo 2 TUE por parte de Polonia y Hungría no han cesado a lo largo de estos años. Se han planteado distintos mecanismos para hacer frente a estas situaciones y poner freno al avance de los gobiernos antiliberales dentro de los Estados Miembros: sin éxito. No obstante, una nueva alternativa ha sido aprobada el pasado diciembre. La condicionalidad de la recepción de los fondos europeos al respeto del Estado de Derecho ha sido acogida como un nuevo instrumento que podría suponer un cambio en la lucha contra la defensa del Estado de Derecho dentro de la Unión.

Abstract: The European Union has been fighting against infringements of the rule of law for a long time. The violations of the fundamental values of Article 2 TEU by Poland and Hungary have not ceased over the years. Various mechanisms have been put forward to deal with these situations and to curb the advance of illiberal governments within the Member States - without success. However, a new alternative was approved last December. The conditionality of the receipt of European funds to the respect of the rule of law has been welcomed as a new instrument that could mean a change in the fight against the defense of the rule of law within the Union.

Palabras clave: Estado de Derecho, Comisión Europea, condicionalidad, fondos de la Unión, presupuesto de la Unión, Polonia, Hungría.

Keywords: Rule of Law, European Commission, conditionality, EU funds, EU budget, Poland, Hungary.



Real Instituto Universitario de Estudios Europeos
Universidad CEU San Pablo
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid
Teléfono: 91 514 04 22 | Fax: 91 514 04 28
idee@ceu.es, www.ideo.ceu.es

