ARI 17/2022
3 de marzo de 2022

El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?

Mario Kölling | Profesor en el Departamento de Ciencia Política de la UNED e Investigador de la Fundación Manuel Giménez Abad

Tema

El 16 de febrero de 2022 el Tribunal de Justicia desestimó los recursos interpuestos por Hungría y Polonia contra la condicionalidad del Estado de derecho.

Resumen

El Reglamento 2020/2092[1] sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE entró en vigor el 1 de enero de 2021. El reglamento crea un "mecanismo de condicionalidad" horizontal que supedita el acceso a financiación procedente del presupuesto de la Unión al respeto, por parte de un Estado miembro, de los principios del Estado de derecho. El 16 de febrero el Tribunal de Justicia desestimó los recursos de anulación interpuestos por Hungría y por Polonia contra este reglamento. La sentencia tiene una gran importancia para la propia naturaleza y finalidad de la UE, y se da (por fin) una base firme a un nuevo instrumento entre los diferentes mecanismos de la UE ya existentes para proteger el Estado de derecho.

Análisis

(1) Introducción

En 2017 la Comisión Europea (CE) presentó una propuesta de decisión al Consejo para iniciar el procedimiento para constatar que existe un "riesgo claro de violación grave" del Estado de derecho en Polonia, seguido en 2018 por una propuesta del Parlamento Europeo (PE) contra Hungría. Durante muchos años el conflicto parecía estar el margen del interés público, pero desde hace algunos meses es un tema omnipresente en los medios de comunicación, ya que los continuos y sistemáticos ataques de las autoridades polacas al Estado de derecho no sólo amenazan el sistema democrático de Polonia sino directamente el propio funcionamiento del ordenamiento jurídico de la UE. Los últimos acontecimientos subrayan la gravedad de la situación. El 7 de octubre de 2021 el Tribunal Constitucional polaco emitió una sentencia que afecta a los fundamentos básicos de la UE –la primacía del derecho de la UE– dictaminando que varios artículos de los tratados de la UE son inconstitucionales. El 27 de octubre de 2021 el Tribunal de Justicia de la UE (TJ) impuso una sanción de un millón de euros diarios a

[1] Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión: OJ L 433I, 22/XII/2020, pp. 1-10.

Polonia por negarse sistemáticamente a cumplir las medidas cautelares en el último procedimiento de infracción. Hay que destacar que era la primera vez que se impone una sanción tan cuantiosa a un Estado miembro y la CE sigue sin aprobar los planes de recuperación de Polonia y Hungría, esperando compromisos firmes –por ejemplo, en el caso de Polonia, una reforma del sistema judicial–.

En este contexto, el 16 de febrero el TJ dictó sentencia sobre los recursos de anulación interpuestos por los gobiernos de Polonia y Hungría al Reglamento 2020/2092[2] sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.[3] Con este Reglamento, que entró en vigor el 1 de enero de 2021, se establece un vínculo entre las inversiones del presupuesto de la Unión y la vulneración de los principios del Estado de derecho en los Estados miembros. El TJ sigue en su sentencia la argumentación y las recomendaciones del abogado general, que propuso ya el 2 de diciembre de 2021 que el Tribunal desestime los recursos de anulación interpuestos por Hungría y por Polonia.

La mayoría de los grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo piden ya desde finales de diciembre de 2020[4] con cada vez más vehemencia la aplicación del Reglamento 2020/2092. En octubre de 2021 presentaron un recurso por omisión contra la Comisión ante el TJ por no haber activado este nuevo mecanismo de condicionalidad.[5]

Hay varias preguntas que se están debatiendo, desde la cuestión significativa: en qué principios se basa el ordenamiento jurídico de la Unión hasta la interrelación entre el Estado de derecho y la buena gestión financiera del presupuesto. La mayoría de los gobiernos de los Estados miembros e instituciones de la UE argumentan que los principios del Estado de derecho, las tradiciones y los valores comunes se derivan obligatoriamente del artículo 2 del TUE y que cada Estado miembro debe respetarlos. Establecer límites basados en identidades nacionales a estos principios pone en peligro a la UE. En este contexto, la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros e instituciones de la UE resaltaron la importancia del uso eficaz de los fondos europeos para todas las políticas y objetivos de la UE.

Según el gobierno de Polonia, los principios del Estado de derecho de acuerdo con el art. 2 del TUE no son vinculantes para los Estados miembros, ya que sólo son fuente de obligaciones para la UE. Por ello, desde Varsovia (y Budapest) se argumenta que la UE no tiene competencias para definir los principios del Estado de derecho ni para

[2] 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: OJ L 433I, 22/XII/2020, pp. 1–10.

[3] Sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-156/21 Hungría/Parlamento y Consejo, C-157/21 Polonia/Parlamento y Consejo.

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

[5] Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión (2021/2935(RSP)).

establecer las condiciones que determinen su cumplimiento. Además, los dos gobiernos subrayaron en su recurso que la UE, con el Reglamento 2020/2092, pretende perseguir la defensa de los valores del art. 2 del TUE eludiendo el procedimiento del art. 7 TUE, y, finalmente la falta de claridad entre el principio del Estado de derecho y la buena gestión financiera del presupuesto representa una vulneración del principio de seguridad jurídica. En sus argumentos los dos gobiernos se basan en un dictamen confidencial del servicio jurídico del Consejo sobre la propuesta del reglamento que lanzó la Comisión en mayo de 2018 cuando presentó sus propuestas sobre el marco financiero plurianual 2021-2027.

Pero desde entonces el texto legislativo ha evolucionado. El Consejo Europeo extraordinario del 17 al 21 de julio de 2020 también supuso un punto de inflexión para el debate sobre la condicionalidad del Estado de derecho. En las conclusiones se subrayó la necesidad de que el régimen de condicionalidad se debería aplicar también para el programa *Next Generation EU* (NGEU). Además, se incluyeron en las conclusiones que el efecto de una vulneración de los principios del Estado de derecho en la gestión financiera debe de ser "suficientemente directo" –y no generalizado, como incluía la propuesta de la CE–. Finalmente, en las conclusiones se especifica que el Consejo Europeo volverá a tratar el asunto sin demora, lo que sin duda llevó a un cierto malentendido con los gobiernos de Polonia y Hungría que aprobaron este documento. El Consejo y el PE siguieron manteniendo perspectivas diferenciadas en torno a lo que acabaría por ser el reglamento 2020/2092. El PE pretendía proteger el Estado de derecho a través del presupuesto, mientras que el Consejo enfocaba el instrumento para proteger el presupuesto de la Unión mediante el respeto de las exigencias del Estado de derecho.[6] Además, el PE defendía una aplicación amplia del reglamento, mientras que el Consejo pretendía limitarla, reclamando una relación directa entre la violación del Estado de derecho y los específicos efectos negativos sobre el presupuesto de la Unión.

Durante la Presidencia alemana del Consejo de la UE, el Consejo y el PE llegaron a un acuerdo legislativo en noviembre de 2020. Sin embargo, los gobiernos de tres Estados miembros –Hungría, Polonia y Eslovenia– se opusieron a este acuerdo, amenazando con vetar la decisión sobre los recursos propios y, por tanto, el MFP 2021-2027 y NGEU. Como concesión a las demandas de estos Estados, las conclusiones del Consejo Europeo del 11 de diciembre de 2020 contienen amplias directrices sobre cómo y cuándo puede aplicarse el reglamento. En primer lugar, las conclusiones subrayan el carácter subsidiario del reglamento –sólo se aplicará si no hay otras medidas que puedan conseguir el mismo efecto–. Se fortalece el objetivo del reglamento en relación a garantizar los intereses financieros de la UE. Además, se especifica que las medidas adoptadas con arreglo al mecanismo deberán ser proporcionadas a la repercusión de la vulneración del Estado de derecho en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en sus intereses financieros. Al igual que en las conclusiones de julio, se subraya que el nexo causal debe de ser suficientemente directo entre dicha vulneración y las consecuencias negativas para los intereses financieros de la Unión. Aunque el Consejo Europeo no tenga ningún papel formal en el proceso legislativo, determina también algunas directrices sobre cuándo y cómo la CE debe aplicar reglamento.

[6] Conclusiones del Abogado General, Asunto C-156/21, *op. cit.*

Pero, ¿existe realmente un nexo claro y directo entre el respeto al Estado de derecho y la ejecución eficiente del presupuesto y su buena gestión financiera? Y, en caso afirmativo, ¿cómo se operacionaliza este nexo? [7] Además de estas preguntas esenciales, el conflicto refleja las tensiones que se detallan a continuación.

(2) Consejo vs Comisión

Este conflicto es un clásico del proceso de integración europea, y se centra en esta ocasión en la cuestión sobre el marco competencial de la CE frente al Consejo, en concreto sobre si la CE debería poder examinar las cuestiones relacionadas con el Estado de derecho en un Estado miembro, qué margen de discrecionalidad debe tener y qué papel debe asumir en la toma de decisiones o si el procedimiento del artículo 7 del TUE, capitaneado por el Consejo, debería seguir la única y exclusiva vía jurídica de la UE para tratar estas cuestiones. Por ello, tras la publicación de la propuesta del reglamento en 2018 por parte de la CE, ésta permaneció en el limbo del proceso legislativo europeo durante varios años. Como anteriormente se ha mencionado, en varios Consejos Europeos, los gobiernos de los Estados miembros limitaron la discrecionalidad de la Comisión en la aplicación del mecanismo, hasta llegar a las conclusiones del Consejo Europeo del 11 de diciembre, donde se incluían especificaciones para la aplicación del Reglamento que tienen la clara intención de hacerlo prácticamente inservible.[8]

(3) Comisión vs Parlamento Europeo

Ya desde la aprobación del Reglamento 2020/2092 en diciembre de 2020 la mayoría de los grupos políticos del PE demandaron su aplicación criticando la posición de espera de la CE.[9] En el debate sobre el Estado de la Unión en septiembre de 2021, las críticas por parte de varios grupos fueron patentes. Como ya se ha mencionado, en octubre el PE presentó un recurso por omisión contra la Comisión.[10] No obstante, las conclusiones del Consejo Europeo del 11 de diciembre de 2020 contienen amplias directrices sobre cómo y cuándo puede aplicarse el reglamento –condiciones de los gobiernos de Polonia y Hungría para desbloquear la aprobación del MFP 2021-2027 y del NGEU–. Por un lado, se estableció que la Comisión pudo aplicar el Reglamento antes de la preparación de una guía que se debería elaborar "en estrecha consulta con los Estados miembros", y tampoco antes de una decisión del TJ a raíz del ya muy previsible recurso de anulación, que fue finalmente presentado por los gobiernos de Hungría y Polonia en

[7] John Morijn (2014), *A Closing of Ranks: 5 Key Moments in the Hearing in Cases C-156/21 and C-157/21, VerfBlog*, 14/X/2014, https://verfassungsblog.de/a-closing-of-ranks/, DOI: 10.17176/20211014-165321-0.

[8] Kim Lane Scheppele, Laurent Pech y Sébastien Platón (2020), "Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law", *VerfBlog*, 13/XII/2020, https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/, DOI: 10.17176/20201214-060045-0.

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

[10] Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión (2021/2935(RSP)).

marzo de 2021. Aunque según la correcta interpretación de varios grupos políticos del PE, la CE no tendría que esperar el cumplimiento de estas condiciones –ya que el Consejo Europeo no puede limitar la aplicación de un reglamento–.

(4) Contribuyentes netos (y algunos beneficiarios netos)

En 2017 Jean-Claude Juncker, presidente de la CE en ese momento, argumentó que una condicionalidad del Estado de derecho en la política de cohesión podría ser tóxica para el continente. Fueron principalmente los contribuyentes netos los que demandan desde hace años una mayor condicionalidad del presupuesto, mientras que los beneficiarios netos se oponen a esta "nueva funcionalidad" del presupuesto, insistiendo en los principios tradicionales de las políticas redistributivas de la UE. El Reglamento 2020/2092 afectaría (por el momento) principalmente a dos beneficiarios netos (Polonia y Hungría) y, por ello, la oposición del resto de los Estados miembros es menos notable. Solamente existen procedimientos abiertos sobre violaciones del Estado de derecho contra estos dos Estados miembros. Polonia fue el beneficiario neto más importante en el período financiero anterior (2014-2020) y es el beneficiario neto más importante en el período actual (2021-2027). Hungría es el beneficiario *per cápita* más importante. Sin embargo, existe una diferencia entre ambos Estados miembros en relación a la gestión de los Fondos Europeos. En 2019 Hungría encabezó la lista de países (tras Rumania, Italia, Bulgaria y Eslovaquia) a los que la agencia antifraude de la UE, OLAF, hizo recomendaciones para recuperar los fondos de la UE. Polonia recibió, al igual que España, solamente dos recomendaciones.[11]

(5) La sentencia del TJ

La sentencia del TJ sigue las conclusiones del abogado general y desestima íntegramente los recursos interpuestos por Hungría y Polonia. El TJ confirma que el ordenamiento jurídico de la UE se basa en normas claras y vinculantes del Estado de derecho, y que estos no son sólo condiciones para los países candidatos a la hora de la adhesión a la UE, sino que deben respetarse y aplicarse por todos los Estados miembros en todos los ámbitos políticos de la UE, incluida la gestión presupuestaria. En este sentido, el Reglamento no pretende proteger el Estado de derecho mediante un mecanismo sancionador similar al del artículo 7 TUE, sino que establece un instrumento de condicionalidad financiera para preservar este valor de la Unión. El Reglamento no será aplicable a todas las vulneraciones del Estado de derecho sino que tiene por objeto proteger el presupuesto de la Unión de quedar afectado por la vulneración de los principios del Estado de derecho, y no sancionar, como tal, dicha vulneración.[12] Con ello, el TJ afirma que la gestión financiera del presupuesto de la Unión y sus intereses financieros tiene una relación estrecha y directa con los principios del Estado de derecho: por ello la creación de un mecanismo de condicionalidad está entre las competencias de la Unión para establecer "normas financieras" relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión. En relación al argumento sobre la falta de seguridad

[11] OLAF (2019), "Twentieth report of the European Anti-Fraud Office", 1/I/-31/XII/2019.

[12] Tribunal de Justicia Sentencias en los asuntos C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo, 16/II/2022.

jurídica, en particular por la imprecisa definición del concepto de "Estado de derecho", el TJ subraya que los principios que aparecen en el reglamento han sido ampliamente desarrollados en la jurisprudencia y emanan de los valores comunes reconocidos y aplicados igualmente por los Estados miembros.

Conclusiones

En la evolución del texto legislativo desde la propuesta de la CE –la exigencia de un vínculo suficientemente directo entre la ejecución presupuestaria y los principios del Estado de derecho fue un elemento clave–, lo ha reducción del ámbito de aplicación de la propuesta inicial de la EC. También la limitación de la discrecionalidad de la CE en la adaptación de las medidas fue crucial. Con ello cambió la naturaleza del reglamento. El reglamento 2020/2092 no pretende proteger el Estado de derecho mediante un mecanismo sancionador similar al del artículo 7 TUE, sino que el reglamento establece un instrumento de condicionalidad financiera. El reglamento pasó de ser un instrumento cuyo primer objetivo era la protección del Estado de derecho a una herramienta presupuestaria. Es importante subrayar que a diferencia de la propuesta de la CE, en el reglamento 2020/2092 ya no hay una referencia al Estado de derecho en el título. No obstante, el reglamento es un mecanismo más en la caja de herramientas de la CE, pero también sigue siendo un instrumento problemático ya que, en la mayoría de los casos, el vínculo causal entre la erosión del Estado de derecho y la violación de los intereses financieros de la UE será sutil.

Tras la sentencia, las declaraciones de la CE tampoco parecen indicar que se va a aplicar el reglamento de forma inmediata. Conforme al procesamiento establecido en el reglamento, el proceso puede llevar unos nueve meses. Un factor clave pueden ser las elecciones parlamentarias de Hungría del 3 de abril, donde el candidato común por europeo de los partidos de oposición puede llevar la victoria y la CE no pretende dar al gobierno húngaro material para incrementar la campaña antieuropea.

La sentencia tiene una gran importancia para la propia naturaleza y finalidad de la UE, y se da (por fin) una base firme a un nuevo instrumento entre los diferentes mecanismos de la UE ya existentes para proteger el Estado de derecho. No obstante, la decisión sobre si una infracción del Estado de derecho está causalmente vinculada a los intereses financieros de la Unión, ocupará también en el futuro los tribunales.