

El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera

Francisco J. Fonseca Morillo



Reial Acadèmia Europea de Doctors
Real Academia Europea de Doctores
Royal European Academy of Doctors

BARCELONA - 1914



DR. FRANCISCO J. FONSECA MORILLO

Nacido el 7 de agosto de 1955 en Valladolid, casado con un hijo.

Licenciado en Derecho por la Universidad de Valladolid (1977). Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense (1979). Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid (1984). Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Valladolid (1986). Investigador Asociado en el Institut d'Études Européennes de l'Université Libre de Bruxelles (1989). Profesor asociado de Derecho Europeo en el CEU San Pablo (2011)

Presidente del Movimiento Europeo en Castilla y León (2021). Director del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid (2022). Desde 1986 a 2021 funcionario en las instituciones europeas:

1986-87: Administrador en la DG de Presupuestos. 1987-89: Administrador Principal en la DG de Asuntos Económicos y Financieros. 1989-94: Asistente y Consejero en la Célula de Prospectiva del Presidente Jacques Delors. 1995-99: Consejero en el equipo de la Comisión que preparó el Tratado de Ámsterdam adscrito al Comisario Marcelino Oreja Aguirre. 1999-04: Jefe de Gabinete Adjunto y Jefe de Gabinete del Comisario António Vitorino responsable de Asuntos de Justicia e Interior. 2004-09: Director responsable de Justicia y Derechos Fundamentales en la DG Justicia, Libertad y Seguridad. 2009-15: Director de la Representación de la Comisión Europea en España. 2015-16: Director General de Justicia y Consumidores (en funciones). 2016-18: Director General Adjunto en la Dirección General de Justicia y Consumidores. 2018-21: Director de la Representación de la Comisión Europea en España.

Líneas principales de investigación:

- Derecho institucional de la Unión Europea.**
- Cuestiones financieras en el ámbito internacional y europeo.**
- Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia**

Lema:

- Los viejos rockeros nunca mueren.**

El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera

Excmo. Sr. Dr. Francisco J. Fonseca Morillo

El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera

Discurso de ingreso en la Real Academia Europea de Doctores, como
Académico Numerario, en el acto de su recepción
el 3 de octubre de 2024

por el

Excmo. Sr. Dr. Francisco J. Fonseca Morillo
Doctor en Derecho

y contestación de la Académico Numerario y Vicepresidente

Excmo. Sr. Dr. Aldo Olcese Santonja
Doctor Economía Financiera

COLECCIÓN REAL ACADEMIA EUROPEA DE DOCTORES



Reial Acadèmia Europea de Doctors
Real Academia Europea de Doctores
Royal European Academy of Doctors

BARCELONA - 1914

www.raed.academy

© Francisco J. Fonseca Morillo
© Real Academia Europea de Doctores

La Real Academia Europea de Doctores, respetando como criterio de autor las opiniones expuestas en sus publicaciones, no se hace ni responsable ni solidaria.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier medio o préstamo público.

Producción Gráfica: Ediciones Gráficas Rey, S.L.

Impreso en papel offset blanco Superior por la Real Academia Europea de Doctores.

ISBN: 978-84-09-64846-7

D.L: B 18165-2024

Impreso en España –Printed in Spain- Barcelona

Fecha de publicación: octubre 2024

IN MEMORIAM

Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea (1985-1994)

Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Presidente del Tribunal de Justicia de la
Unión Europea (1994-2003)

*Por habernos abierto el camino a una economía social de mercado
y una comunidad de derecho en la cual mercado interior y libertad
de circulación solamente se legitima al servicio de las personas.*

Para Carmen y Fran, porque sois mi impulso y razón vital

ÍNDICE

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS	11
DISCURSO DE INGRESO	13
I. PRESENTACIÓN GENERAL	13
II. ACERCA DE LA NOCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UE. CUESTIONES PRELIMINARES	17
III. LA CONSTRUCCIÓN PROGRESIVA DE UNA CAJA DE HERRAMIENTAS DE LA UE PARA PROTEGER EL ESTADO DE DERECHO (CON LA IGLESIA HEMOS TOPADO, AMIGO SANCHO)	25
3.1. ¿Cómo se ha ido construyendo el acervo en la materia?.....	25
3.2. El instrumental disponible. Visión de conjunto	33
3.3. Instrumentos de promoción	34
3.3.1 Apoyo a la sociedad civil, redes y proyectos	34
3.3.2 Programa de apoyo a las reformas estructurales	36
3.4. Instrumentos de prevención	37
3.4.1 El semestre europeo	38
3.4.2 El cuadro de indicadores de la justicia.....	40
3.4.3 El Mecanismo (Ciclo) Anual del Estado de Derecho.....	44
3.5. Instrumentos de reacción/respuesta.....	51
3.5.1 El Marco del Estado de Derecho.....	53
3.5.2 El control jurisdiccional de las infracciones al Estado de Derecho	58
3.5.3 El Mecanismo de condicionalidad presupuestaria	68
IV. EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN: EL REFUERZO DE LA “CAJA DE HERRAMIENTAS” (EPPÛR SI MUÒVE)	91
4.1 ¿Cuál es el diagnóstico? (What’s up, Doc?)	91
4.2 El Ciclo anual del Estado de Derecho y su desarrollo exponencial como eje político central.....	99
4.2.1 La ampliación del examen de la situación sobre el Estado de Derecho a los países candidatos.....	100

4.2.2 Proceso y metodología del informe 2024	102
4.2.3 El ciclo anual de diálogo sobre el Estado de Derecho y su inserción Interinstitucional	105
4.2.4 Análisis de la estructura del Informe	108
V. PERSPECTIVAS DE FUTURO	121
VI. CONCLUSIONES	127
BIBLIOGRAFÍA	135
ANEXOS	141
I. MECANISMO ESTADO DE DERECHO	141
I.1. COM (2024) 800 final 24.07.24	143
I.2. Metodología	185
I.3. Recomendaciones específicas	185
• Hungría	190
• Eslovaquia	192
• Italia	194
• España	195
II. APLICACIÓN ARTÍCULO 7 TUE	197
• Marco del Estado de Derecho COM (2014) 158 final 14.11.2024 ..	199
• Propuesta decisión Consejo (Polonia)	208
• Resolución PE (Hungria)	211
III. CONDICIONALIDAD PRESUPUESTARIA	214
• Reglamento 2020/2092 de condicionalidad presupuestaria	214
• Decisión ejecución Consejo Hungría 2022/2506 (DUE L325)	224
• Decisión de reevaluación Hungría de la Comisión 13.12.2023	241
DISCURSO DE CONTESTACIÓN	253
Publicaciones de la Real Academia Europea de Doctores	263



⊗ PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Con la venia del Excmo. Sr. Presidente
Excelentísimos Señores y Señoras Académicos
Excelentísimos e Ilustrísimos Señoras y Señores
Amigos todos,

Quiero mostrar mi profundo agradecimiento, en primer lugar, a la Real Academia Europea de Doctores (RAED), prestigiosa institución, más que centenaria, por haberme aceptado como Académico de Número. Permítanme que lo personalice en la figura del Excelentísimo Señor Presidente Doctor Alfredo Rocafort Nicolau, por su denodado esfuerzo e impulso puestos al servicio de esta Corporación de Derecho Público y, a la vez, en todos los Académicos que han dado su beneplácito, por los cauces reglamentarios, al aceptar mi propuesta de ingreso. Por ello, desde este mismo momento, formulo, ante todos Uds., mi compromiso de corresponder con mi esfuerzo, conocimientos y voluntad de servicio a la Institución que hoy me acoge en su seno.

A lo largo de cualquier trabajo, como el que ahora ofrecemos, se acumulan toda una serie de débitos intelectuales, profesionales y personales que resulta difícil describir en toda su extensión; pese a ello, algunos me parecen especialmente relevantes. Quien les está hablando tiene que expresar aquí la formidable deuda de gratitud contraída con los que fueron sus guías y maestros, algunos de ellos ya desaparecidos. Maestros universitarios en mi *alma mater* vallisoletana, como Juan Manuel Castro Rial, Alberto Herrero o Eloy Ruiloba, o, maestros a lo

largo de mis años profesionales, como las dos personalidades a las que dedico *In Memoriam* este trabajo: Jacques Delors y Gil-Carlos Rodríguez Iglesias, y que me perdonen tantos otros, algunos aquí hoy presentes, por no citarlos a todos.

Agradecimiento también a mis familiares más directos por todas las horas robadas, a mi mujer Carmen y mi hijo Fran, así como a mis colaboradores en el Instituto de Estudios Europeos y en el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valladolid, por haberme hecho fácil este trabajo, en especial a Cristina Álvarez y Gema Sousa.

Quisiera, en fin, expresar mi satisfacción y el honor que para mí representa que sea el Excmo. Sr. Aldo Olcese, Académico Numerario de esta Institución, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, e incansable Presidente de Sociedad Civil, Foro desde el cual se reafirman los valores democráticos de los que nos hemos dotado los españoles hace ya 46 años. Gracias, Aldo, porque nos has demostrado que la defensa del Estado de Derecho es tarea de todos.

En fin, como diría nuestro Señor Don Quijote: “De gente bien nacida es agradecer los beneficios que reciben y uno de los pecados que más a Dios ofende es la ingratitud”.

Agradecimientos pues, y rogándoles disculpas si el tema que voy a desarrollar no estuviere a la altura del prestigio de esta Academia. Les aseguro en mi descargo que no he regateado el esfuerzo.



⊗ I. PRESENTACIÓN GENERAL

Esta memoria para ingresar en la Real Academia Europea de Doctores se centra en como la defensa de los valores y, en particular, del Estado de Derecho en la Unión Europea (en adelante UE) presenta características específicas propias. Existiendo una amplia literatura científica y desarrollos jurisprudenciales e institucionales que muestran la evolución que este concepto ha tenido a lo largo de la historia de la integración europea.

En estos momentos la defensa de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) se han convertido en un elemento central a través del cual se pueden identificar las grandes líneas de tensión en el proceso de construcción europea desde el punto de vista **político, institucional, jurídico y económico**.

Desde el punto de vista político porque tras este concepto es fácil descubrir como la Europa actual ha entrado en un terreno impensable para los padres fundadores, en el cual la contaminación de las llamadas “democracias iliberales” ha hecho emerger fenómenos de ataques al Estado de Derecho, principalmente en lo que se refiere a la independencia del poder judicial o a los ataques a la libertad de prensa y, en general, a tensiones en las que diferentes poderes ejecutivos reinterpretan la clásica división de poderes de Montesquieu, intentando ocupar y controlar instituciones del Estado, así como a la sociedad civil organizada.

Frente a esta situación, la UE ha reaccionado como mejor saben hacer las instituciones europeas, con un complejo y barro-

co entramado que, en esta área tiene su propio nombre instrumental: “la caja de herramientas” de la UE para defender el Estado de Derecho, pero sin querer abordar las consecuencias que las violaciones al Estado de Derecho puedan presentar, con el único instrumento de naturaleza “constitucional” y vinculante del que se dispone en los Tratados. Me refiero al artículo 7 del TUE y a su mecanismo específico de sanciones; pero cuya activación se ha demostrado hasta ahora imposible, más allá de posibles vetos cruzados, siguiendo el viejo aforismo “bombero no pisa manguera a bombero”

Además, la UE se ha visto obligada a reforzar preventivamente las condiciones que los países candidatos deben reunir en términos de respeto a los valores del artículo 2 TUE durante las negociaciones de adhesión, conscientes de que el ámbito material y temporal del artículo 49 TUE decae en el momento de la adhesión. Como se atribuye al legendario primer ministro Giulio Andreotti, el mensaje detrás de las obligaciones jurídicas aceptadas en el momento de la adhesión es “acepta las condiciones y cuando entres en la Unión defiende el interés nacional mediante el veto”

Ante ello, la garantía “del respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados” recae en lo que se refiere al respeto al Estado de Derecho en los hombros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE). Es cierto que el Tribunal ha desarrollado, ante las lagunas institucionales y políticas, una valiosísima jurisprudencia utilizando de manera casi “teleológica” el mandato del artículo 19 TUE, por la vía de los procedimientos de infracción o por la de las cuestiones prejudiciales, permitiendo así poner una barrera a las desviaciones en ciertos Estados miembros, Polonia y Hungría principalmente. Sin embargo, esta vía tiene límites: tanto los de limitarse a las consecuencias sobre las competencias atribuidas

a la Unión de infracciones nacionales al Estado de Derecho (de ahí la insistencia en las exigencias del Mercado Interior en términos de seguridad jurídica), como por su alcance limitado de “cosa juzgada” a las partes de un asunto concreto llevado ante el Tribunal.

Finalmente, y en este trabajo se pretende destacar, la UE ha decidido abordar los ataques al Estado de Derecho desde el ángulo de sus consecuencias financieras. Se atribuye a Napoleón la expresión “la economía es el nervio de la guerra”. Y en ello se centran las medidas más potentes que se han desarrollado hasta ahora desde la Unión para defenderse de los ataques al estado de Derecho. En este sentido la adopción del llamado mecanismo de condicionalidad presupuestaria en diciembre de 2020 ha supuesto un “antes y un después” en cuanto a las capacidades de acción de la Unión para sancionar las violaciones nacionales al Estado de Derecho con un procedimiento detallado y muy gravoso para el Estado infractor.

Cierto es que, formalmente hablando y para evitar una contestación a su legalidad, este mecanismo está concebido como garantía de los intereses financieros de la Unión y no, específicamente, como protección del Estado de Derecho; pero ha abierto la vía para sancionar a Estados en los cuales la independencia del funcionamiento de la justicia, la no existencia de mecanismos adecuados anti corrupción o una inadecuada separación entre los poderes y competencias de los órganos de un Estado, no garantizan ni la seguridad jurídica, ni la adecuada utilización de los fondos financieros de la Unión. Y este mecanismo se ha utilizado por primera vez en diciembre de 2022 frente a Hungría.

Además, con un carácter más horizontal, esta vía se ha abierto con el Next Generation EU, cuando a través del procedi-

miento fijado en el Reglamento de febrero de 2021 creando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para gestionar los 750.000 millones de € del Plan Next Generation EU, se permite a la Comisión congelar los desembolsos de fondos previstos en cada uno de los Planes Nacionales adoptados, si existen violaciones al Estado de Derecho. En concreto esto es lo que se decidió en junio de 2022 con respecto a Polonia hasta que se reformara el régimen disciplinario aplicable a los jueces polacos y con respecto al cual el TJUE había condenado a Polonia; y en diciembre de ese mismo año en el caso de Hungría, a quien se le exigieron una serie global de reformas institucionales clave para reforzar el Estado de Derecho.

Responder a estos desafíos, analizando sus límites y explorando vías para mantener las exigencias del artículo 2 del TUE como “principios metaconstitucionales”, serán el objeto de este trabajo dividido en cuatro partes:

- ¿Qué se debe entender como Estado de Derecho propio de la Unión Europea?
- ¿Como se ha ido construyendo de manera reactiva una “caja de herramientas propia de la Unión Europea?
- Los principales resultados tangibles más allá de los mecanismos políticos
- ¿Cuáles son las principales vías de futuro?



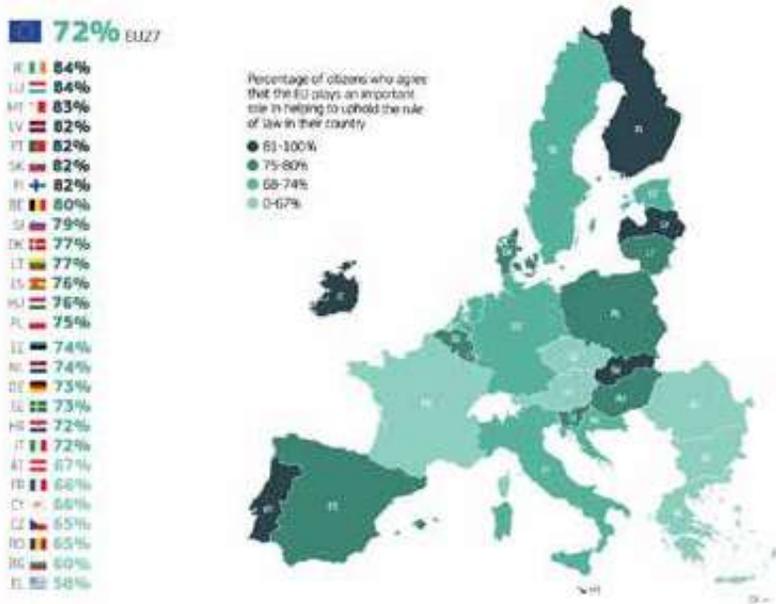
⊗ II. ACERCA DE LA NOCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UE. CUESTIONES PRELIMINARES

El Estado de Derecho es una salvaguardia esencial para el buen funcionamiento de nuestras democracias, para la protección de los derechos individuales y, por tanto, para la vitalidad y la prosperidad de nuestras sociedades y economías. El Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales son la base de la labor que la Unión Europea desarrolla para fomentar la paz, la prosperidad, la competitividad, la cohesión social y la estabilidad en todo el continente y en el resto del mundo. Estos valores, que son comunes a los Estados miembros, se ven a menudo sometidos a presión, y la resiliencia de las sociedades e instituciones democráticas se ve puesta a prueba constantemente. En una época de grandes cambios —como la crisis de la COVID-19, la guerra de agresión rusa contra Ucrania o la doble transición ecológica y digital—, los valores de la UE son más importantes que nunca para la confianza de los ciudadanos

Esta afirmación, con la que comienza el quinto informe anual de la Comisión Europea de 2024 sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea¹, resume perfectamente el papel central que el respeto a los valores del artículo 2 del TUE juega en el tablero político, jurídico y económico de la UE. Y esta percepción no es teórica, ha calado en la ciudadanía europea, para la cual los instrumentos de los que dispone la Unión para garantizar el respeto de los valores del artículo 2 TUE y, en particular

¹COM(2024) 800 final de 24.07.2024

del estado de Derecho, ayudan proactivamente al respeto de estos valores dentro de cada Estado. Según Eurobarómetro, el 89% de los ciudadanos consideran que respetar los valores comunes en la Unión es muy importante, y el 72% consideran que la Unión Europea juega un papel importante para defender su propio Estado de Derecho a nivel nacional².



Y esta percepción no es “flor de un día”. Garantizar la protección de los valores de la UE es una de las medidas que los ciudadanos, en el marco de las discusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa afirmaron esperar de la UE³

A la simple lectura del artículo 2 TUE⁴, parece incuestionable que los valores recogidos en el mismo son principios generales

2 Special Eurobarometer 553, Rule of Law, Julio 2024

3 Conferencia sobre el Futuro de Europa: *Informe sobre el resultado final de mayo de 2022*. Unión Europea, Bruselas, medida 1, p. 81.

4 La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad,

del Derecho de la UE con un valor metaconstitucional y que moldean el marco normativo de la UE⁵.

La cuestión que debe esclarecerse desde el principio es si existe un significado y unas características propias de la noción de Estado de Derecho al nivel de la UE, pues la primera línea de defensa de los países sometidos a escrutinio de las instituciones europeas por su no respeto al Estado de Derecho, ha sido la de clamar que esta es una noción de Derecho Constitucional interno y que, por lo tanto, la UE crece de competencias para dicho escrutinio, pues el artículo 2 TUE no puede considerarse una base jurídica invocable como tal ante el Tribunal de Justicia de la UE⁶.

Ha sido el propio TJUE quien de manera rotunda, en los casos C-156/21 y 157/21 en los recursos de anulación del Reglamento de condicionalidad presupuestaria de la UE de 2020 introducidos por Hungría y Polonia, y que se examinarán con detalle en el punto 3.5.3 de este trabajo, ha afirmado que: *“el artículo 2 del TUE no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política, sino que contiene valores que (...) forman parte de la propia identidad de la Unión Europea como ordenamiento jurídico común, valores que se concretan en principios que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros (...) el respeto de*

5 Esta consideración del valor jurídico de los valores en el sentido de constituir principios generales por encima del derecho derivado es aceptada por la doctrina y se está desarrollando en la práctica a través de la labor del Tribunal de Justicia de la UE. Véase en español en MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego Javier: “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, ed. Tecnos 2020, p. 51. También en ROSAS, Allan y AMATI, Lorna: “EU Constitutional Law. An Introduction”, ed. Hart, 2018, p. 38.

6 Argumentación explícita defendida por los gobiernos de Hungría y Polonia. Véase PALOMBINO, Fulvio Maria y LAMPO, Giuliana: “The rule of law as a principle of the European Union: a concept in search of its definition”, en HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M. y PÉREZ BERNARDEZ, Carmela: “Enhancing the Rule of Law in the European Union’s external action”, ed. Elgar 2023, p. 2.

los principios del Estado de Derecho constituye una obligación de resultado para los Estados miembros que deriva directamente de su pertenencia a la Unión Europea”⁷

Es cierto que la noción de Estado de Derecho no tiene un significado unívoco, más allá de su valor declarativo aceptado por la Comunidad Internacional desde su inclusión en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948: “*Considerando esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de derecho (rule of law en la versión inglesa), a fin de que el hombre no se vea compelido*

Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombre *al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión*”⁸ y desarrollado más específicamente el marco de las Naciones Unidas en 2013.⁹

A la vez, el concepto de Estado de Derecho es un concepto de validez universal, tal y como reconocieron en 2005 todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial, bajo el epígrafe “Democracia, derechos humanos e imperio de la ley” y, a escala europea, disponemos de un completo “inventario” sobre este concepto y sus elementos comunes con validez generalizada, elaborado por la Comisión de Venecia en 2016¹⁰. Y, en cuanto a la UE, aplica este concepto en sus acuer-

7 Apartados 264 231 del C-156/21, y 232 y 169 del C-157/21

8 Resolución 217A, considerando tercero

9 Resolución A/RES/68/116: “El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional”

10 Ambas referencias se encuentran en el documento de la COMISIÓN de VENEZIA: “Ve-

dos de asociación y cooperación con terceros estados, en tanto compromiso mutuo en pro de los principios democráticos, los derechos humanos y el Estado de Derecho, compromiso que se traduce en el fomento de estos principios en los foros multilaterales y en la coordinación mutua para hacer avanzar estos principios en las relaciones internacionales.¹¹

Y ello es así porque el respeto al concepto de Estado de Derecho se ha plasmado históricamente en los Estados Nación de manera no unívoca y con características propias, siguiendo dos tradiciones diferentes y con terminología propia: la germánica y la anglosajona.

Para la escuela alemana, el concepto de “Rechtsstaat”, cuya paternidad intelectual se encuentra en Kant, se concibe como una respuesta al Estado absoluto y por ello se define a través de dos grandes elementos: la protección de los derechos fundamentales (los derechos públicos subjetivos) y la separación de poderes que lleva al principio de legalidad (el poder ejecutivo y el poder judicial tiene que cumplir y hacer cumplir las normas emanadas del legislativo). Para la escuela anglosajona el núcleo duro de la noción de “Rule of Law” deriva de la noción que la soberanía reside en el Parlamento y su supremacía sobre el ejecutivo, incumbiendo a los tribunales garantizar esto a través de sus decisiones.

El concepto de Estado de Derecho puede estar más basado en un sistema de reglas codificado, o en la construcción juris-

nice Commission of the Council of Europe. The Rule of Law check list”, Strasbourg 2016.

11 Véase como ejemplo el artículo 6 del acuerdo de asociación sobre relaciones y cooperación entre la UE y sus Estados Miembros, por una parte, y Nueva Zelanda, por otra, concluido el 5 de octubre de 2016 y entrado en vigor el 21 de julio de 2022 (BOE del 27 de julio de 2022, p. 107414). Para un mayor desarrollo, LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *La internacionalización del estado de derecho y la Unión Europea: una traslación categorial imperfecta* en Diego LIÑÁN NOGUERAS y Pablo. MARTÍN RODRÍGUEZ (directores). *Estado de Derecho y Unión Europea*, Madrid 2018, p. 39.

prudencial, pero ambos comparten una concepción filosófica y política similares, dirigidas a proteger valores compartidos, más allá de las propias concepciones y tradiciones del Estado nación: “*Under this perspective, the rule of law is a normative and institutional structure of the European modern state, within which the legal system is entrusted with the task of protecting individual rights, by constraining the inclination of political power to expand, to act arbitrarily and to abuse its prerogatives*”¹².

Resulta evidente que el Estado de Derecho encuentra al nivel de la UE una identidad propia común a todos los Estados miembros, basada en tres ideas fundamentales: **el principio de legalidad; la tutela judicial efectiva; y las garantías propias de la seguridad jurídica**. Este concepto aparece por primera vez en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, antes de su plasmación en el artículo 2 TUE, en su sentencia en el caso “Los Verdes” del 23 de abril de 1986, afirmando que las Comunidades Europeas son “Una Comunidad basada en el Estado de Derecho”¹³, aunque en dicha sentencia el Tribunal no explica ni el origen ni el significado de la noción de Estado de Derecho a nivel de la Unión. Sin duda debido a las diferencias entre la noción de Estado de Derecho en las Constituciones de los Estados miembros de la UE.

Sin embargo, de ello no se puede deducir que exista una estricta separación entre las definiciones internas y la de la UE sobre el Estado de Derecho, con ámbitos competenciales separados e,

12 ZOLO, Danilo: “The Rule of Law: A Critical Reappraisal”, en COSTA, Pietro y ZOLO, Danilo (eds): “The Rule of Law. History, Theory and Criticism”. Springer 2017, p. 19. También PÉREZ BERNÁRDEZ, Carmela: *La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso Polaco*. Revista General de Derecho Europeo 40 (2016), especialmente pp. 51 y ss.

13 C-294/83 Parti écologiste “Les Verts” v. Parlement Européen. Recueil 1986, p. 339, apartado 23

incluso estancos¹⁴. Frente a la pretensión de los gobiernos Polaco y Húngaro en este sentido y antes de que la evolución jurisprudencial de los últimos 10 años haya declarado inadmisibles dicho tipo de pretensiones, es evidente que existe entre los Estados miembros de la UE un consenso sobre la noción de Estado de Derecho, que permite construir a escala europea una serie de principios comunes basados en los existentes a escala doméstica.

Pero ello no significa que la aplicación del Estado de Derecho en la UE tenga que hacerse en estricta conformidad con las experiencias nacionales, puesto que su ámbito de aplicación es más amplio y refleja la naturaleza “constitucional” propia de la UE. Dicho de otro modo, la noción de Estado de Derecho de la UE se inspira en los principios e interpretaciones comunes de los Estados miembros, pero tiene un sentido propio europeo que las instituciones pueden y deben ir construyendo; constituye un principio autónomo del Derecho de la UE¹⁵, debiendo entenderse como subprincipios que organizan a nivel europeo las relaciones entre una sociedad y sus instituciones de gobierno, que obligan a los poderes públicos a actuar en el marco de la ley y someten sus actuaciones a un control judicial efectivo¹⁶.

En definitiva, la defensa colectiva del estado de Derecho en la UE forma parte de la agenda central de la UE y es crucial para ciudadanos y empresas, comprometiendo a todos los poderes públicos a adaptar sus actuaciones al imperio de la ley, y a los individuos obtener una tutela judicial efectiva ejercida

14 KOCHENOV, Dimitry: “The EU Rule of Law: cutting paths through confusion”. *Erasmus Law Review* 2009, p. 14.

15 PECH, Laurent: “The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law”. *Hague Journal on the Rule of Law* 2022. P. 107

16 ERLBACHER, Friedrich y HERRMANN, Katarzyna: “Valores fundamentales de la Unión Europea: de los principios a las obligaciones jurídicas”; en la obra colectiva “70 años de Derecho de la Unión Europea”, Oficina de publicaciones de la Unión Europea 2023. p. 46

por tribunales imparciales e independientes con respecto a sus derechos e intereses legítimos, para lo que las normas y actos jurídicos deben acomodarse a los requisitos de generalidad, previsibilidad e interdicción de la arbitrariedad¹⁷;

Además, tras una larga evolución, hoy la UE dispone de una definición jurídica del concepto de Estado de Derecho propio de la UE, plasmada en el llamado Mecanismo de condicionalidad presupuestaria del Reglamento 2020/2092, cuyo artículo 2.a lo define como el que “*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*”¹⁸.

El Estado de Derecho en la UE es nuestra forma específica de lucha por el Derecho, parafraseando a Von Ihering, en un momento en el que la democracia y sus valores se ven sometidos a procesos de erosión fruto de nacionalismos y populismos que encuentran un creciente respaldo electoral. Ante esta situación no podemos renunciar al derecho en favor de la paz (esto es, del consenso de lo políticamente correcto), porque es “contraria a la esencia misma del derecho; si (...) llegase a prevalecer se destruiría el derecho mismo, porque predica la fuga ante la injusticia, mientras que el derecho sólo existe luchando contra ésta”¹⁹.

17 MARTÍN RODRÍGUEZ, Pablo: “El Estado de Derecho en la Unión Europea”, ed. Marcial Pons, Madrid 2021, p. 25

18 Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DOUE L 433I de 22.12.2020, p. 1.

19 VON IHERING, Rudolf: “La lucha por el derecho”, ed. Olejnik, Buenos Aires 2018, p. 24

⊗ III. LA CONSTRUCCIÓN PROGRESIVA DE UNA “CAJA DE HERRAMIENTAS” DE LA UE PARA PROTEGER EL ESTADO DE DERECHO (*CON LA IGLESIA HEMOS TOPADO, AMIGO SANCHO*)

3.1 ¿Cómo se ha ido construyendo nuestro acervo en la materia?

La referencia a los valores de democracia, respeto derechos fundamentales y prevalencia del Estado de Derecho forman parte del ADN propio de la construcción europea y han ido acompañando todos los avances en la construcción política de la UE, como muestran jalones tan importantes como la Cumbre de La Haya de 1969 o la Declaración solemne de Stuttgart de 1983²⁰. Sin embargo, hubo que esperar a 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, para que esto se plasmara en el actual artículo 2, justo cuando nace la Unión Europea con vocación explícitamente política, haciendo además de su respeto una “conditio sine qua non” explícita para poder convertirse en miembro de la UE, tal y como aparece en el actual artículo 49 párrafo primero del TUE. con los cambios en él introducidos en 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, y reforzados en el Tratado de Lisboa²¹.

20 Para seguir este recorrido sobre esta aspiración hacia la Unión Política Europea, sigue siendo fundamental, TRUYOL Y SERRA, Antonio: “La integración europea”, ed. Tecnos, Madrid 2000

21 ARTÍCULO 49 TUE:

Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se com-

La intención de los redactores del Tratado de Maastricht fue la de tener una “Carta Magna” de los valores comunes a todos los Estados y a la propia UE, con fines programáticos, más que como una serie de principios que necesitaran una protección específica y reglada dentro del club de democracias más avanzadas a escala global²². Aunque (*con la iglesia hemos topado...*), en el mismo año 1993, el Consejo Europeo decidió en junio, en su reunión en Copenhague, conscientes de la necesidad de efectuar un “screening” en profundidad de como cumplían con dichos valores los países de Europa Central y Oriental recién incorporados a la familia europea tras la caída del muro de Berlín y declarados candidatos a la adhesión a la UE, incorporar como exigencia para poder adherir a la UE los llamados desde entonces criterios de Copenhague²³, con respecto a los cuales el Tratado de Ámsterdam “constitucionalizó” en 1999 la exigencia para los candidatos de “respetar y promover los valores del artículo 2”.

Con el establecimiento “declarativo” de la exigencia para todos

prometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

22 VON BOGDANDY. Armin y IOANNIDIS, Michael: “La deficiencia sistémica en el Estado de derecho, qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer”, en *Revista de Estudios Políticos* 165 (2014), p. 19.

23 “la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías (1); la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE (2); y la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el «acervo comunitario», y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria (3)”. Un desarrollo en RICHES, Christopher and PAMOWSKI, Jan: *Copenhagen criteria*. <https://www.oxfordreference.com/view>

los Estados de las UE de respetar los valores de la democracia, del estado de derecho y del respeto a los derechos humanos por un lado, y con el mecanismo de “condicionalidad preadhesión” del respeto a los mismos, por otro, y que supuso un gran incentivo para las transiciones democráticas en los países candidatos²⁴, parecía que “el fin de la historia” predicado por Francis Fukuyama²⁵ se instalaba en una Europa unificada modelo de democracia liberal supranacional.

Sin embargo, la realidad empezó pronto a demostrar que debería existir un mecanismo vinculante más allá de los grandes principios declarativos en una Unión que comenzaba a adivinarse mucho más compleja y menos homogénea, el cual permitiera sancionar casos en los que los valores del artículo 2 TUE pudieran ponerse en riesgo e incluso infringirse por un Estado miembro de pleno derecho del club.

Este fue el origen del artículo 7 del TUE, introducido en dos fases. Primero en 1997 en el Tratado de Ámsterdam, cuando se estableció un mecanismo de sanciones en caso de “*constatación de la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2*”; y, en segundo lugar, con el añadido operado en el Tratado de Niza en el año 2001 de añadir el actual apartado 1 del artículo 7 con una clara vocación de cortar la deriva hacia una violación del artículo 2, pues consiste en la constatación de “*la existencia de un riesgo claro de violación...*”²⁶.

24 Para un estudio más detallado, véase BECERRIL ATIENZA, Belén: “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia”, en *Historia y Política* 44 (2020), p. 113

25 FUKUYAMA, Francis: “El fin de la Historia y el último hombre”. Ed. Planeta, Barcelona 1992.

26 ARTÍCULO 7 TUE:

1. *A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del*

Esta arquitectura del artículo 7 en dos fases se debió a que en el Tratado de Ámsterdam se introdujo un procedimiento sancionador como una especie de arsenal nuclear que nunca llegaría a utilizarse, más que con carácter disuasivo. Estaba pensado sobre todo para los nuevos Estados de Europa Central y Oriental con un pasado basado en violaciones sistémicas de los derechos humanos por los poderes públicos y con unas estructuras democráticas y estatales frágiles, más proclives por tanto a un proceso de involución democrática, y como una especie de vigilancia de conformidad con las obligaciones del artículo 49 TUE necesarias para poder culminar con el ingreso en la UE²⁷.

Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.

2. *El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.*
3. *Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.*

Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.

4. *El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.*
5. *Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

27 BECERRIL ATIENZA, Belén: *Ibidem*, pp. 119-122.

Sin embargo, la constitución a finales de 1999 de un gobierno de coalición en Austria con participación del partido de extrema derecha y populista FPÖ, puso sobre la mesa que una deriva populista “iliberal”, no era simplemente un ejercicio teórico o de democracias frágiles, sino que podría llegar a ocurrir en cualquier Estado, y ante el cual el mecanismo sancionador concebido en Ámsterdam no aportaba una solución, pues no había una violación “grave y persistente”, sino un riesgo “claro”.

Ante la imposibilidad de utilizar el procedimiento del artículo 7 TUE, los 14 Estados miembros socios de Austria en ese momento en la UE impusieron, siguiendo los cauces del Derecho Internacional Público, sanciones de naturaleza diplomática contra Austria en el año 2000, a la vez que, para no cortar todos los puentes con Austria, encargó un informe conocido como el Informe de los tres sabios²⁸, que permitió, tras los compromisos del gobierno austriaco levantar las sanciones impuestas.

Ello llevó a que los redactores del Tratado de Niza consideraron esencial crear un mecanismo preventivo no sujeto al cerrojo de la unanimidad, que cortara una deriva hacia una violación, pensando que en sí sería suficiente y que aparece en el artículo 7.1 actual del TUE.

En el cuadro siguiente aparece descrita la arquitectura del funcionamiento de este artículo en la práctica²⁹.

28 ATHISAARI, Martti, FROWEIN, Jochen y OREJA AGUIRRE, Marcelino: “ Informe sobre el compromiso del Gobierno austríaco con los valores comunes europeos y la evolución de la naturaleza política del FPÖ”. Puede consultarse en la versión en español en Revista de Derecho Comunitario Europeo nº 8 (2000), p. 775

29 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/116_1_194503_rol_toolbox_factsheet_en.p.7



Y, efectivamente, durante la primera década del siglo XXI pareció que esta “disuasión nuclear” fuera suficiente. Sin embargo, como en el cuento de Augusto Monterroso, “el dinosaurio seguía allí”. Y la crisis financiera del año 2008 trajo como consecuencia una vuelta en parte de las opiniones públicas al nacionalismo y a lo identitario frente al cosmopolitismo global; así como a una percepción de una mayor brecha social en

términos de desigualdad, perceptible en una gran mayoría de Estados europeos³⁰.

Y esta tendencia, que se ha exacerbado con la emergencia dentro de Europea de regímenes que se pueden definir como “democracias iliberales” o “regímenes nacional populistas”, caracterizados por: su nativismo, según el cual el Estado debe velar por la homogeneidad nacional y sus valores propios (1); su autoritarismo expresado en líderes fuertes y carismáticos encargados de mantener el orden social (2); y por su populismo, dividiendo a la sociedad entre el buen pueblo y las élites cosmopolitas (3)³¹, ha llevado, principalmente en el caso de los gobiernos de Fidesz en Hungría (2011), y de Ley y Justicia en Polonia (2015), a hacerse fuertes en las instituciones, principalmente alterando los equilibrios y la independencia del poder judicial y colonizando los medios de comunicación independientes

Frente a esta deriva, en los últimos 10 años la UE se ha dotado de un **“tool box”**, o caja de herramientas, tendente a dar una protección propia al concepto de Estado de Derecho en la UE, en pleno respeto de la identidad y de las tradiciones nacionales, pero asegurando el respeto de los valores comunes³².

30 KRZYWON, Adam: “El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse: las experiencias centroeuropeas”, en *Revista de Derecho Político* (113), 2022, p. 165

31 Para un mayor desarrollo, véase MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo: “Democracia sin liberalismo: el nacional-populismo en Hungría y Polonia (1990-20128)”, en SOTO CARMONA, Álvaro (coord.): “la democracia herida. La tormenta perfecta”. Ed, Marcial Pons, Madrid 2019, p. 180; y CASTELLÁ ANDREU, Josep M. y SIMONELLI, Marco (eds): “Populism and Contemporary Democracy in Europe”, ed. Cham 2022

32 MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia”, en *Teoría y Realidad Constitucional* nº 43, 2020, p. 132.

La cuestión de fondo que ha permitido construir un instrumental diversificado, tal y como han defendido la Comisión y el Tribunal de Justicia es la constatación que: *“si el Estado de Derecho no se protege adecuadamente en todos los Estados miembros, se resquebrajarán los cimientos de la Unión que son la solidaridad, la cohesión y la confianza indispensable para el reconocimiento mutuo de las decisiones nacionales, y el funcionamiento del mercado interior en su conjunto se verá perjudicado. Las deficiencias relacionadas con el Estado de Derecho también pueden incidir en la economía, sencillamente porque con vistas al buen funcionamiento del entorno empresarial y a la solidez de las finanzas públicas son esenciales sistemas judiciales eficaces y marcos robustos de lucha contra la corrupción”*³³, el problema no es de Derecho Constitucional interno, sino que afecta directamente a la Unión Europea. En ese caso las instituciones de la UE tienen el derecho y la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el respeto al Estado de Derecho como concepto propio de la UE, tal y como se mantiene en la Comunicación de la Comisión “como aparece.

Sin una visión global propia, nuestros valores e intereses, tanto desde la perspectiva del modelo constitucional propio de la UE, en la cual sólo se puede ser partícipe si se respetan los valores del artículo 2, como desde la cohesión y funcionamiento de nuestro mercado interior en un espacio sin fronteras, estarían en entredicho. Como afirmó el Presidente de la Comisión Europea Jose Manuel Durao Barroso en su discurso anual ante el Parlamento Europeo sobre el Estado de la Unión en septiembre de 2012: *“necesitamos un conjunto de instrumentos mejor desarrollados, no sólo la alternativa entre la ‘mano suave’ de la persuasión política y ‘la mano dura’ del artículo 7 del TUE”*³⁴

33 Comunicación de la Comisión “Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión Situación y posibles próximas etapas” (COM 2019 163 final de 03.04.2019, p. 2)

34 Citado en la Comunicación de la Comisión de 11.3.2014 (COM (2014) 158 final) Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, p. 2.

3.2. El instrumental disponible. Visión de conjunto

Para intentar conseguir esos objetivos y garantizar el respeto efectivo de los valores del artículo 2 TUE y, en particular, del Estado de Derecho, la UE se ha dotado estos últimos años de un instrumental más completo, como se ve en estas infografías³⁵, aunando **promoción (1)**, **prevención (2)** y **respuesta/reacción (3)**.



35 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/116_1_194503_rol_toolbox_factsheet_en, p. 2-3

3.3. Instrumentos de promoción

Estos tipos de instrumento tiene un alcance sectorial y forman parte en sentido amplio de los instrumentos de prevención. Conviene hacer referencia a dos programas específicos que son ante todo instrumentos para fomentar entre la sociedad civil y las administraciones una cultura política de respeto a los valores del artículo 2 TUE y, en particular del Estado de Derecho como elementos centrales de nuestras sociedades democráticas avanzadas, que suelen pasar desapercibidos, pero que constituyen una excelente materia prima para que las instituciones puedan construir su doctrina y responder con otros instrumentos ante situaciones de riesgo o de violación de los valores del artículo 2 TUE.

3.3.1. Apoyo a la sociedad civil, redes y proyectos

La Comisión viene desarrollando en los últimos 25 años, desde que se creó en su seno una Dirección General específica para asuntos de justicia e interior, dentro de cuyas competencias se incluyó la promoción y defensa de los derechos fundamentales y de la ciudadanía europea, una política muy activa de promover los valores del artículo 2 TUE, principalmente entre la sociedad civil organizada europea. Para ello existen una serie de programas de subvenciones y de campañas de información y de promoción con el título genérico de **“Apoyo a la sociedad civil, redes y proyectos”**.

Estos programas se incluyen en el actual Marco Financiero Plurianual 2021-2027 dentro de la rúbrica 2 “Cohesión, Resiliencia y Valores”, en la cual se ha creado un Fondo denominado “Justicia, Derechos y Valores” subdividido en dos programas: “Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores” y “Justicia”, adoptados

por los Reglamentos 2021/692 y 2021/693 de 28 de abril de 2021, respectivamente³⁶.

Estos 2 programas con unos importes máximos para todo el periodo 2021-2027 de 641.705.000 € y 305.000.000, respectivamente, se centran en las personas y entidades que contribuyen a que se mantengan vivos y dinámicos los valores comunes, así como los derechos y la igualdad en la UE. El objetivo final es reforzar y mantener una sociedad democrática, inclusiva, pluralista, abierta, igualitaria y basada en derechos. Esto incluye una sociedad civil dinámica y empoderada, como actor clave, que fomente la participación democrática, cívica y social de las personas y cultive la rica diversidad de la sociedad europea sobre la base de sus valores comunes, su historia y su memoria, en un momento en el que las sociedades europeas se enfrentan al extremismo, el radicalismo y la división, y en el que el espacio para la sociedad civil independiente se va reduciendo, es más importante que nunca promover, fortalecer y defender la justicia, los derechos y los valores de la Unión de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos.

Por ello, los dos programas de este fondo tienen como objetivo fundamental apoyar financieramente a las organizaciones de la sociedad civil activas a escala local, regional, nacional y transnacional en la promoción y el desarrollo de estos derechos, intensificando también de ese modo la protección y promoción de los valores de la Unión y el respeto del Estado de Derecho y contribuyendo a la construcción de una Unión más democrática, al diálogo democrático, a la transparencia y a la buena gobernanza.

36 DOUE L 156 del 05.05.2021, p. 1 y 21, respectivamente

Basta con recorrer las páginas web de ambos programas para darse cuentas que en estos momentos se ha creado una red de la sociedad civil esencial para que las instituciones europeas reciban “alertas tempranas” de las derivas en los Estados que puedan ser contrarias al respeto de los valores del artículo 2 TUE³⁷.

3.3.2. Programa de apoyo a las reformas estructurales

La UE ha sido capaz de crear incentivos para promover el respeto a los valores, específicamente durante el periodo de transición tras la adhesión de los candidatos a la UE y, a consecuencia de la crisis financiera, mediante la creación del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales.

En el primer caso, demostración de la necesidad de asegurar que las obligaciones exigidas para ingresar en la Unión conforme al artículo 49 TUE, tienen que poder ser monitorizadas tras la adhesión, hay que hacer referencia al **Mecanismo de Cooperación y Verificación (CVM)** establecido para efectuar el control y el seguimiento de los progresos en Rumanía y Bulgaria en lo referente a las reformas judiciales y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado; mecanismo previsto en los artículos 38 de sus respectivas Actas de Adhesión y formalmente cerrados por la Comisión en septiembre de 2023 considerando que este seguimiento puede pasar a normalizarse en el marco global del Mecanismo Europeo del Estado de Derecho

En el segundo caso, tenemos un instrumento de incentivación de naturaleza financiera, que permite, dentro de sus objetivos de apoyo a las reformas estructurales en una amplia gama de ámbitos políticos, incluidos, entre otros, la acción por el clima,

37 <https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme/citizens-equality-rights-and-values-programme-overview/>

la transición digital y la salud, dar también apoyo técnico a los Estados que lo necesiten para garantizar la eficiencia de los sistemas de justicia nacionales. Este Instrumento de Asistencia Técnica (TSI), es el sucesor del **Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSP)**, el cual fue un programa de la UE para el periodo 2017-2020, que permitió a la Comisión Europea coordinar y proporcionar asistencia personalizada a los países de la UE, a petición de estos, para apoyarlos en el diseño y la aplicación de reformas institucionales, administrativas y estructurales, y en el uso eficiente y eficaz de los fondos pertinentes de la UE. Los Estados miembros pueden solicitar apoyo para preparar, modificar, aplicar y revisar sus planes

nacionales de recuperación y resiliencia en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia acudiendo al TSI ³⁸.

3.4. Instrumentos de prevención

La gran novedad en cuanto al instrumental del que se ha dotado la UE para proteger el Estado de Derecho a escala europea, visto que los instrumentos de sanción “ortodoxos” vía el artículo 7 del TUE no han funcionado, ha sido ir creando instrumentos de prevención a través de mecanismos que, tras un estudio y seguimiento exhaustivo por parte de la Comisión, adoptan recomendaciones individualizadas por Estado miembros, o presentan públicamente una foto de las percepciones en cada Estado sobre las cuestiones relativas a la independencia, eficacia y funcionamiento de la justicia a nivel interno.. Siguiendo la metáfora del Presidente Durao Barroso en el discurso de 2012 ya citado, entre la “mano suave” y la “mano dura” la UE se ha dotado de una “tercera vía” para intentar frenar las derivas contrarias al respeto de los valores y del Estado de Derecho.

³⁸ [Ec.europa.eu/info/structural-reform-support-programme-srsp_en](https://ec.europa.eu/info/structural-reform-support-programme-srsp_en)

Evidentemente la “joya de la corona” la constituye el Mecanismo anual sobre el Estado de Derecho propuesto por la Presidenta Von der Leyen en su discurso de investidura en julio de 2019, renombrado como Ciclo anual del Estado de Derecho desde 2024. Pero conviene citar aquí otros dos instrumentos, uno de carácter general, pero con aplicaciones concretas en cuanto al funcionamiento de los sistemas de justicia y a la lucha contra la corrupción: el “semestre europeo”; y otro que pretende efectuar una foto fija sobre las percepciones nacionales sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia nacionales: el “cuadro de indicadores de la justicia”.

3.4.1. El semestre europeo

El semestre europeo es un ejercicio anual que coordina las políticas económicas y sociales de la UE y que, propuesto por la Comisión en primavera de 2010 y aprobado por el Consejo en tanto “Código de conducta a seguir en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, comenzó en 2011 como respuesta a la crisis financiera de 2008 basado en los artículos 121, 126 y 148 del TFUE y desarrollado legislativamente en 2011 con el llamado “six pack” y en 2013 con el “Two pack”, conjunto de 5 Reglamentos y 1 Directiva³⁹.

Durante el Semestre, los Estados miembros de la UE adaptan sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y normas acordados a escala de la UE y tiene por objeto, a través de una mayor coordinación económica y social, garantizar un crecimiento económico sostenible, la creación de empleo, la estabilidad macroeconómica y unas finanzas públicas saneadas en toda la UE.

39 Semestre europeo: una nueva arquitectura para la nueva gobernanza económica de la UE. Preguntas y respuestas. ec.europa.eu.

El calendario del Semestre sigue un ciclo recurrente, que comienza en otoño con la presentación de las prioridades económicas y sociales por parte de la Comisión Europea. Concluye en octubre del año siguiente, cuando los Estados miembros de la UE presentan sus proyectos de planes presupuestarios. Tras esto, el ciclo vuelve a comenzar.

Y dentro de este ciclo, en el llamado “paquete de primavera”, el Consejo adopta recomendaciones específicas por país, en las que se les sugieren medidas de política socioeconómica y presupuestaria que han de adoptarse durante el año siguiente. Las recomendaciones se centran en ámbitos estratégicos que se enfrentan a dificultades persistentes y abordan temas muy diversos, como las finanzas públicas, las reformas del sistema de pensiones, la educación, los retos de la innovación, la creación de empleo o la lucha contra el desempleo, con el objetivo de estimular el crecimiento económico; incluyendo el funcionamiento de los sistemas de justicia y la lucha contra la corrupción.

En este sentido es recurrente que, en un lenguaje económico y centrado en la necesidad de asegurar la competitividad y unas finanzas públicas saneadas, se puedan encontrar recomendaciones específicas tendentes a asegurar el respeto al estado de derecho, impidiendo intervenciones arbitrarias de la administración en la gestión de fondos europeos o un uso selectivo de legislación a medida de los intereses gubernamentales. Baste como muestra la recomendación específica dirigida por el Consejo a Polonia en el contexto del Semestre Europeo de 2017. Las recomendaciones dirigidas a Polonia contienen un considerando en el que se destaca que «la seguridad jurídica y la confianza en la calidad y previsibilidad de las políticas e instituciones reguladoras, fiscales y otras son factores importantes que podrían permitir un aumento de la tasa de inversión. El Estado

de Derecho y la independencia del poder judicial son también esenciales en este contexto. Abordar las graves preocupaciones relacionadas con el Estado de Derecho contribuirá a mejorar la seguridad jurídica».

Qué duda cabe que estas recomendaciones tienen una influencia enorme, puesto que están inmersas en el paquete de supervisión multilateral financiera y presupuestaria vinculante para todos los Estados miembros, a la hora de ayudar a reformas internas que corrijan desviaciones al respeto a la regla del Estado de Derecho.

3.4.2. El cuadro de indicadores de la justicia

El cuadro de indicadores de la justicia, donde, desde 2013, aparecen datos comparables sobre la percepción por los operadores legales y empresariales acerca de la independencia, la calidad y la eficiencia de los sistemas de justicia nacionales⁴⁰. Este cuadro de indicadores de la justicia es un instrumento anual de información y de comparación, con el objetivo de suministrar a los Estados datos objetivos, fiables y comparables sobre un número de indicadores útiles para la evaluación de la eficacia, de la calidad, y de la independencia de los sistemas de justicia en todos los Estados miembros.

Este instrumento nació como un complemento a los instrumentos desplegados para hacer frente a la crisis económica y financiera de la UE y la reestructuración de sus economías nacionales con vistas a preparar el terreno para el crecimiento y la competitividad. En este proceso de reforma, los sistemas judiciales nacionales son esenciales para restablecer la confianza y

40 Comunicación de la Comisión de 27.3.2013 (COM(2013) 0160 final) Cuadro de indicadores de la justicia en la UE. Una herramienta para promover una justicia efectiva y fomentar el crecimiento

propiciar la vuelta al crecimiento. Un sistema judicial eficiente e independiente contribuye a crear un clima de confianza y estabilidad. Dentro de un entorno empresarial atractivo, la previsibilidad, la puntualidad y la ejecutoriedad de las resoluciones judiciales son factores estructurales importantes, pues mantienen la confianza a la hora de poner en marcha una empresa, ejecutar un contrato, liquidar una deuda privada o proteger derechos de propiedad o de otra índole. Las deficiencias en el funcionamiento del sistema judicial agravan la espiral de recesión y socavan la confianza de los ciudadanos y las empresas en las instituciones judiciales.

Las principales características del cuadro de indicadores son las siguientes⁴¹:

- Se trata de una herramienta de comparación que abarca todos los Estados miembros de manera neutra y objetiva, con independencia del modelo del sistema judicial nacional o de la tradición jurídica en que se fundamente
- Su propósito es presentar tendencias en el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales a lo largo del tiempo.
- Se trata de un instrumento no vinculante, que será gestionado dentro de un diálogo abierto con los Estados miembros y cuyo objetivo es ayudar a estos y a las instituciones de la UE a definir mejores políticas de justicia.
- Se trata de una herramienta evolutiva que ampliará gradualmente los ámbitos cubiertos, los indicadores y la metodología, con el objetivo de definir los parámetros esenciales de un sistema judicial efectivo.

⁴¹ Ibidem, p. 1

A lo largo de estos años 11 años, este cuadro de indicadores de la justicia UE, recibido en su día con recelos por una gran parte de los Estados, se ha convertido en un instrumento central y cuyos resultados, basados en una serie de cuestionarios objetivos siguiendo la metodología ya consolidada de la CEPEJ (Comisión para la eficiencia de la justicia creada en el años 2002 en el ámbito del Consejo de Europa⁴²), son atendidos y utilizados ampliamente, tantos por las instituciones europeas, como por las nacionales y parte esencial tanto del semestre europeo como del Ciclo anual del Estado de Derecho en la UE que se analiza a continuación.

Este cuadro de indicadores de la justicia se divide en tres grandes apartados: eficiencia de los sistemas de justicia (1); calidad y accesibilidad para los ciudadanos de los sistemas de justicia (2); e independencia de los sistemas de justicia(3), con un total de 67 cuadros estadísticos comparativos de los 27 Estados, de los que solamente se retienen en los gráficos adjuntos extraídos del ejercicio de 2024⁴³ cuatro, porque resumen la importancia de este ejercicio, referidos a como percibe la opinión pública la independencia de los Tribunales y las razones para ello (números 51 y 52), y como lo hacen las empresas (números 53 y 54).

De estos gráficos se puede extraer una conclusión: tanto entre las opiniones públicas, como entre las empresas, la percepción que se tiene sobre la independencia de jueces y tribunales, incluso en aquéllos como Finlandia o Dinamarca, donde se obtienen los mejores resultados, están en descenso y la razón principal para ello parece ser la percepción de la cada vez mayor

42 CEPEJ website: www.coe.int/cepej

43 Cuadro de indicadores de la justicia en la UE 2024, Comunicación de la Comisión de 11 de junio de 2024 (COM(2024) 950 final)

presión política sobre los poderes judiciales (y de los grandes grupos económicos, sobre todo en la percepción empresarial). Y el caso español no es para estar particularmente orgulloso, con índices de confianza en el buen funcionamiento de una justicia independiente que oscilan entre el 30% y el 40%. Por desgracia, demasiado cerca del furgón de cola de los tres países en los que esta percepción no llega al 30%: Bulgaria, Polonia y Croacia.

GRÁFICOS

Figure 51 How the general public perceives the independence of courts and judges (*) (source: Eurobarometer (14))
light colours: 2016, 2022 and 2023, dark colours: 2024

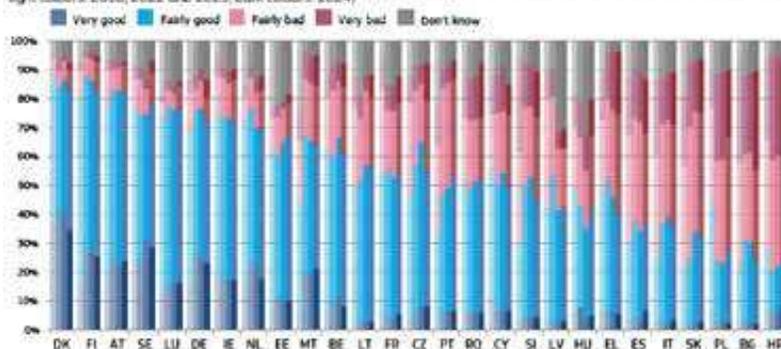
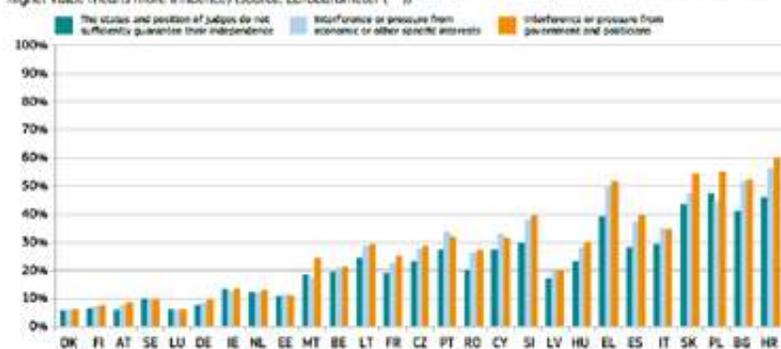
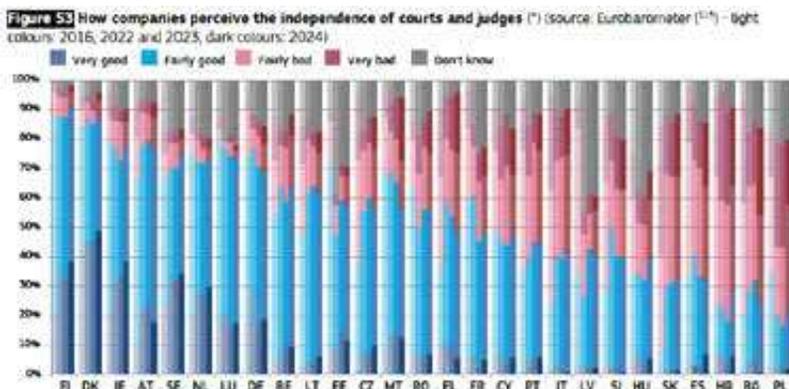
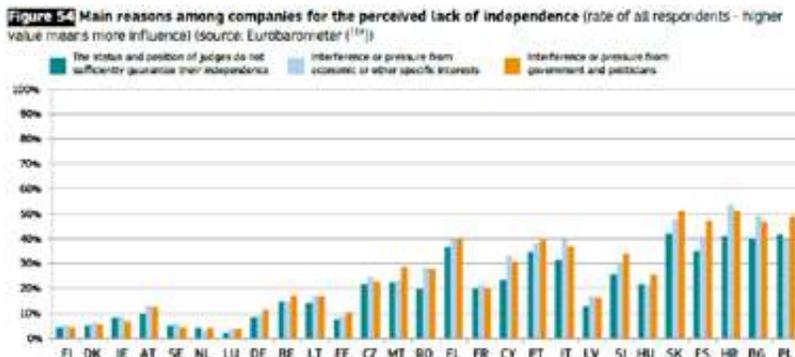


Figure 52 Main reasons among the general public for the perceived lack of independence (share of all respondents - higher value means more influence) (source: Eurobarometer (14))





3.4.3. El Mecanismo (Ciclo) Anual del Estado de Derecho

La “joya de la corona” de la “caja de herramientas” de la UE en el ámbito de la prevención, es el llamado **Mecanismo anual del Estado de Derecho**, rebautizado en 2024 como **Ciclo anual del Estado de Derecho**, consistente en una cooperación dialogada y multilateral entre las instituciones europeas, los Gobiernos, Parlamentos y poderes judiciales nacionales, así como con la sociedad civil, a través de un ciclo anual conducido por la Comisión

Este Mecanismo fue propuesto por la Presidenta de la Comisión Ursula Von der Leyen en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo el 16 de julio de 2019, *“Las amenazas contra el Estado de Derecho ponen en entredicho la base jurídica, política y económica del funcionamiento de la Unión. Garantizar el respeto del Estado de Derecho es una responsabilidad primordial de cada Estado miembro. (...) El refuerzo del Estado de Derecho es una responsabilidad compartida de todas las instituciones de la UE y de todos los Estados miembros. Velaré porque aprovechemos todo nuestro arsenal de herramientas a nivel europeo. Apoyo un **mecanismo complementario y general sobre el Estado de Derecho, con un ámbito de aplicación a escala de la UE y un informe anual objetivo** por parte de la Comisión Europea. El enfoque de la supervisión será el mismo en todos los Estados miembros”*⁴⁴.

Este Mecanismo, con base anual, existe desde 2020⁴⁵, está estructurado en 4 pilares que se han ido consolidando desde 2019 y en los que se analizan 30 componentes diferentes, comenzando con las percepciones sobre la independencia judicial y terminando con las iniciativas para fomentar una cultura del Estado de Derecho. Este Mecanismo constituye un formato bien asentado y que de manera omnicomprendiva abarca un estatus común pan europeo de todos los elementos que deben ser tenidos en consideración en los 27 Estados para evaluar el estado de salud del Estado de Derecho en el conjunto de la Unión Europea⁴⁶. Estos cuatro pilares, tal y como aparecen delimitados los informes anuales, son los siguientes:

44 VON DER LEYEN, Úrsula: Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024. Strasbourg 2019

45 Comunicación de la Comisión (COM (2020) 580 final de 30.9.2020): Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea

46 Desde el informe de 2024 se incluyen además en el análisis y en pie de igualdad los 4 Estados candidatos más avanzados en las negociaciones de adhesión: Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia.

- **Los sistemas judiciales de los Estados miembros, centrándose en su independencia, calidad y eficiencia.** Estos parámetros son fundamentales para garantizar la eficacia de la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la UE y el respeto del Estado de Derecho. Unos sistemas judiciales que funcionen correctamente y sean plenamente independientes son cruciales para garantizar que la justicia trabaje en beneficio de los ciudadanos y las empresas. También son esenciales para la cooperación judicial en toda la UE, así como para el funcionamiento del mercado único y del ordenamiento jurídico de la UE en su conjunto.
- **Los marcos de lucha contra la corrupción,** centrándose en la eficacia de las políticas nacionales de lucha contra la corrupción y evaluando diferentes ámbitos clave de actuación adoptados por los Estados miembros para prevenir y combatir la corrupción. La eficacia de la lucha contra la corrupción, la transparencia y la integridad contribuyen a garantizar la fortaleza y la fiabilidad del poder estatal y son esenciales para la confianza de los ciudadanos y las empresas en las autoridades públicas.
- **Libertad y pluralismo de los medios de comunicación,** centrándose en ámbitos fundamentales, incluida la independencia de las autoridades reguladoras de los medios de comunicación; la transparencia y concentración de la propiedad de los medios de comunicación; la transparencia y equidad en la asignación de publicidad estatal; la seguridad de los periodistas y el acceso a la información; y la gobernanza de los medios de comunicación públicos. Todo ello es esencial para que los medios de comunicación ejerzan su papel en una democracia sana.
- **Cuestiones institucionales relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales,** centrándose en ámbitos

de importancia clave para el Estado de Derecho, tales como: la calidad y el carácter inclusivo del proceso legislativo nacional; el papel de los tribunales constitucionales y las autoridades independientes, como el Defensor del Pueblo, los organismos de igualdad⁶ y las instituciones nacionales de derechos humanos; y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la salvaguardia del Estado de Derecho.

Además, tal y como se puede seguir en el esquema expuesto en las dos infografías siguiente⁴⁷, este informe se inserta en el marco de un ciclo anual desarrollado en las etapas siguientes y con una dimensión interinstitucional.

- Lanzamiento de un diálogo interinstitucional tras la adopción del informe en el verano con los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, así como con el Consejo y los Estados miembros
- Aprobación y lanzamiento por la Comisión en otoño de un cuestionario actualizado, tras el diálogo interinstitucional y basado en las recomendaciones del informe precedente dirigido a una “audiencia cualificada” (target audience) aparte de las administraciones nacionales, formada por organizaciones y entidades reconocidas por su trabajo en el ámbito del estado de derecho, con cuestiones vinculadas a los cuatro grandes bloques que conforman la estructura de estos informes:
- En enero/febrero, terminado el período de consultas, y analizadas las repuestas a la misma, así como las respuestas de las administraciones nacionales, la Comisión comienza

⁴⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/116_1_194503_rol_toolbox_factsheet_en, pp. 4 y 1.

en torno a abril una serie de visitas por país. Estas visitas, en forma virtual, constituyen una oportunidad para profundizar en las respuestas a los cuestionarios y tener intercambios con las administraciones nacionales y los principales interlocutores concernidos, a efectos de resolver dudas que pueda tener la Comisión para redactar las recomendaciones dirigidas a cada uno de los Estados.

- Finalmente, y antes de la adopción final, la Comisión transmite a cada uno de los Estados los capítulos del informe referidos al mismo, para que puedan presentar sus observaciones antes de su aprobación final por la Comisión

HOW THE EUROPEAN RULE OF LAW MECHANISM WORKS:





Cierto es que este Mecanismo se ha concebido como un instrumento preventivo, que no incluye la obligación formal para los Estados de dar seguimiento a las recomendaciones recogidas en el informe anual. Sin embargo, representa un valor añadido, al tratarse de un diálogo multilateral que pretende fijar la foto más exacta posible de los desarrollos positivos y negativos en

materia de protección del Estado de Derecho en el conjunto de los Estados de la UE, apoyando los esfuerzos de los Estados, subrayando los desarrollos positivos, e identificando donde deben hacerse mejoras.

Además, este Mecanismo tiene vocación de convertirse en un ejemplo exitoso de “peer evaluation” como lo es ya el semestre europeo, centrado en la situación del Estado de Derecho y, a través de las recomendaciones, en un instrumento metodológico fundamental para, en casos extremos, activar los nuevos mecanismos de reacción/respuesta que, más allá de una hipotética utilización del artículo 7, permiten sancionar al Estado infractor: mediante el control jurisdiccional de presuntas violaciones a los valores del artículo 2 TUE, y a través del nuevo instrumento de condicionalidad financiera.

Esta perspectiva es crucial, no estamos ante un rito anual valorativo, sino ante un instrumento fundamental para el propio porvenir y subsistencia de la Unión. El Mecanismo anual sobre el Estado de Derecho, debe enmarcarse como una exigencia de “constitucionalidad” y decisivo para el adecuado funcionamiento del mercado interior y de la prosperidad económica de la Unión. Tiene que servir para establecer unos parámetros que vayan más allá de la evaluación entre pares, siguiendo el método del “name and shame” y que vinculen a los Estados.

No se trata solamente de la promoción de los valores de la Unión y en particular del respeto al Estado de Derecho, sino también de convertirse en referencia para su respeto y aplicabilidad a través de los mecanismos específicos al servicio de la Unión y de sus instituciones. De hecho, más del 65% de las recomendaciones son seguidas por los Estados, prueba de la importancia que tiene este Mecanismo desde el punto de vista “reputacional” y a efectos de evitar acciones específicas

de las instituciones europeas utilizando los instrumentos de reacción/respuesta a su disposición en la “caja de herramientas” de la UE.

3.5. Instrumentos de reacción/respuesta

Todas las herramientas descritas hasta aquí forman parte de lo que el Presidente Barroso llamó “mano suave de la persuasión política” en 2012.

Pero, dadas las dificultades intrínsecas para utilizar el artículo 7 del TUE si la persuasión no funciona, al estar sujeta su aplicación a la unanimidad, lo que incita a acuerdos y coaliciones políticas de intereses, la UE ha desarrollado una serie de mecanismos específicos de “mano dura” para poder reaccionar y/o sancionar.

El primer paso en esta vía lo dio la Comisión Europea el 11 de marzo de 2014, en su papel de “guardiana de los Tratados”, con la adopción de un **Marco del Estado de Derecho**⁴⁸.

En cualquier caso, la Comisión aprendió rápido que los intentos de sortear los inconvenientes del artículo 7 exigían explorar vías alternativas ante la constatación que la caja de herramientas de la UE, **para reaccionar**, cuando prevenir y alertar no son suficientes estaba incompleta⁴⁹. Por ello se han incorporado al arsenal disponible, en aras de, utilizando de nuevo las palabras

48 Comunicación COM (2014) 158 final de 27.03.2014: “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”

49 Véase un análisis detallado en WAELBROECK, Michel et OLIVER, Peter: *La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: Que faire?* Cahiers de Droit Européen 2017, p.329. También, CORTÉS MARTÍN, José Manuel *Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 2020 n° 66, p. 473

del Presidente Barroso en 2012, disponer de instrumentos adecuados de “mano dura”, dos instrumentos de naturaleza horizontal, pero que han demostrado su eficacia para sortear los inconvenientes del artículo 7:

- una ambiciosa política de control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia de la UE para prevenir o sancionar amenazas o violaciones provocadas por la actuación de las instituciones de un Estado contrarias al buen funcionamiento de los principios del Estado de Derecho a nivel nacional y que no permiten garantizar la correcta aplicación del principio de tutela judicial efectiva del artículo 19 TUE; y
- un novedoso régimen de condicionalidad presupuestaria amparado por la necesidad de proteger los intereses financieros de la UE cuando la tutela judicial efectiva de dichos intereses esté en entredicho por causa de ataques a la independencia de los sistemas judiciales nacionales en el interior de un Estado⁵⁰.

Gracias a estos dos instrumentos, la Comisión en tanto guardiana de los Tratados (artículo 17.1 TUE) y el Tribunal de Justicia como garante del respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (artículo 19.1 TUE), se han convertido en los grandes arietes que han abierto brecha, frente al escepticismo inicial sobre sus competencias para intervenir, ante la barrera del respeto a “*la identidad nacional y a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales*” (artículo 4.2 TUE).

50 MAURICE, Eric: “Protecting the check and balances to save the Rule of Law”. European Issue 590, 06/042021, Fondation Robert Schuman.

3.5.1. El Marco del Estado de Derecho

Este Marco fue la respuesta a debates en el Consejo y en el Parlamento Europeo a lo largo de 2013 invitando a la Comisión a actuar y, de acuerdo con el mismo, la Comisión puede activarlo *“en los casos en que los mecanismos establecidos a nivel nacional para proteger el Estado de Derecho dejen de funcionar de forma eficaz, existe una amenaza sistémica para el Estado de Derecho y, por lo tanto, para el funcionamiento de la UE (...). En tales situaciones la UE debe actuar para proteger el Estado de Derecho como valor común de la UE”*⁵¹.

El marco de Estado de Derecho sirve para activar un proceso previo a la apertura del artículo 7 del TUE, sin perjuicio de las competencias de la Comisión para abordar situaciones específicas que entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE mediante los procedimientos de infracción contemplados en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

Este marco permite a la Comisión entablar un diálogo bilateral con el Estado donde existan amenazas de carácter sistémico, basado en el principio de cooperación leal y del respeto al principio de igualdad de trato entre los Estados, garantizando una evaluación objetiva y exhaustiva de la situación; sistémica y con el objetivo de evitar aplicar los mecanismos del artículo 7 del TUE, y a través de un intercambio estructurado en tres fases:

- Una primera de evaluación preliminar por parte de la Comisión, sobre la base de datos e informes (recuérdense los instrumentos de promoción), o de peticiones de Estados miembros o del Parlamento, cuando se ac-

51 COM (2014) 158 final, Op. cit. p. 5

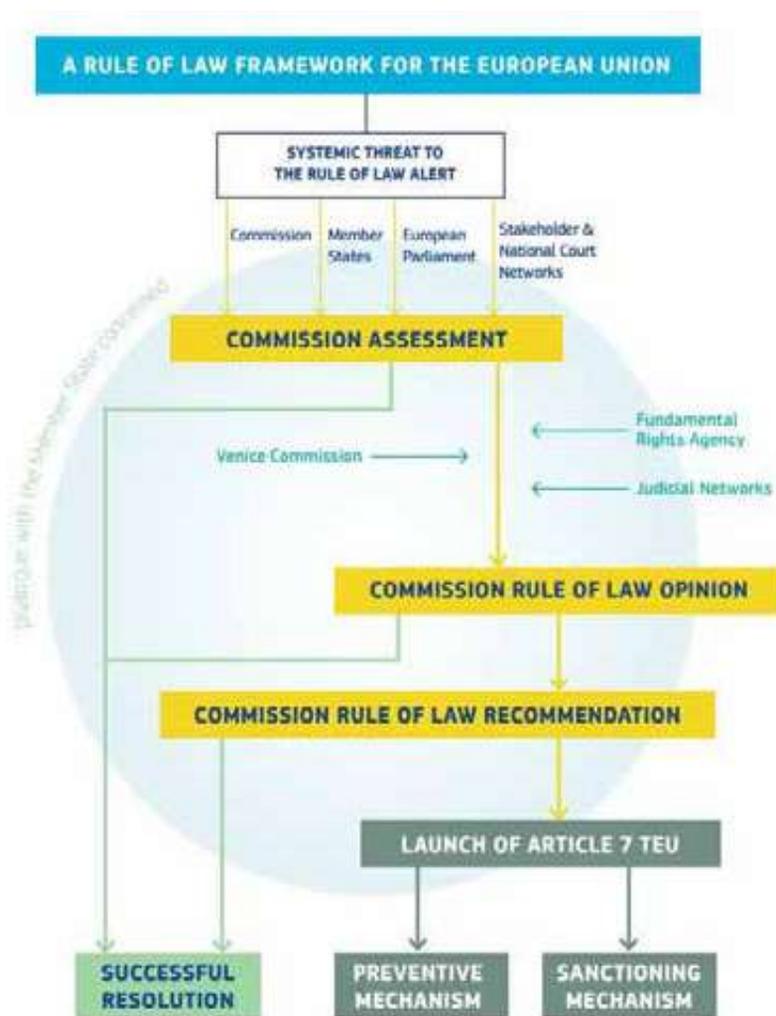
tiva una alerta por riesgos sistémicos para el Estado de Derecho. En esta fase, la Comisión analiza y recopila toda la información pertinente y valora si hay indicios claros de una amenaza sistémica al Estado de Derecho.

- Cuando la Comisión, considera dicha alerta justificada, comienza una fase de diálogo “confidencial” con el Estado en cuestión y culmina con un dictamen formal dando al Estado miembro en cuestión la posibilidad de responder y solicitándole una serie de cambios;
- Finalmente, cuando el diálogo con el Estado no es fructífero y la Comisión estime que hay pruebas objetivas de amenaza sistémica y que las autoridades de dicho Estado miembro no han adoptado las medidas adecuadas para ponerle remedio. se concluye con unas recomendaciones formales dirigidas al Estado por la Comisión, solicitándole le informe de las medidas que vaya adoptando para cumplir con dichas recomendaciones;
- Si este seguimiento no es satisfactorio y en un plazo razonable, la Comisión puede solicitar la activación del artículo 7 del TUE⁵².

En la infografía siguiente se observa este proceso de manera gráfica⁵³ :

52 Y ello, a pesar de las dudas del Servicio jurídico del Consejo sobre la capacidad por la Comisión de poner en marcha un “procedimiento pre-artículo 7”, considerándolo ultra vires. Ver LOUIS, Jean-Victor: *Respect de l'état de droit et protection des finances de l'Union*. Cahiers de Droit Européen 2021 n° 1, p.5. Como el propio autor cita, en paralelo al “Marco” stricto sensu, el Consejo decidió establecer en diciembre de 2014 un diálogo anual propio sobre el Estado de Derecho entre todos los Estados miembros, diálogo que se analizará más adelante en este trabajo, pero que fue especialmente activo hasta el año 2019 cuando, ante la falta de consenso entre los Estados, este diálogo quedó en “barbecho”.

53 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/116_1_194503_rol_toolbox_factsheet_en, p. 6



Desgraciadamente, este mecanismo dejó rápidamente de ser una herramienta teórica con la constitución del Gobierno del partido Ley y Justicia en Polonia a finales del año 2015 y sus ataques a la independencia del poder judicial tras la adopción de la Ley por la que se modificaba la composición y el modo de nombramiento, así como la duración de los mandatos del Presidente y Vicepresidente, del Tribunal Constitucional.

La Comisión activó este nuevo marco en enero de 2016 y, debido a la falta de progresos en el diálogo y en el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión por parte del gobierno polaco⁵⁴, la Comisión propuso formalmente al Consejo el 20 de diciembre de 2017 la apertura de un procedimiento sancionador contra Polonia de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.1 del TUE “constatación de la existencia de un riesgo claro de violación grave del artículo 2”.

La propuesta se basaba en dos aspectos: por un lado, la ausencia de un control de constitucionalidad independiente y legítimo, y, por otro, por la adopción por el Parlamento Polaco de una nueva legislación relacionada con el poder judicial, que suscitaba graves dudas en lo referente a la independencia judicial, siendo así una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia⁵⁵.

Esta ha sido la primer y única vez que se ha activado este procedimiento “pre-artículo 7”, ante la constatación de sus límites si se carecía de voluntad política en el Consejo para dar seguimiento al procedimiento del artículo 7⁵⁶.

54 Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia. D.O.U.E. L 217 de 12.08.2016, p. 53. En esta recomendación se hace un seguimiento exhaustivo y cronológico sobre cómo se desarrolló este primer procedimiento de aplicación del Marco del Estado de Derecho. Puede verse también un análisis de estas negociaciones en CLOSA MONTERO, Carlos: *La UE y la amenaza al Estado de Derecho en Polonia*. Real Instituto Elcano, ARI 60/2016.

55 Propuesta de decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM(2017) 0835 final de 20.12.2017).

56 Véase un análisis más detallado de su utilidad como instrumento de soft law, pero insuficiente si el Estado “reincidente” se niega a colaborar y/o corregir, en KOCHENOV, Dimitry y PECH, Laurent: *Better late than never? On the Commission’s Rule of Law Framework and its first activation*. Journal of Common Market Studies 2017, p. 1062

En efecto, este procedimiento ha estado “durmiendo el sueño de los justos” en el seno del Consejo, a pesar de estar formalmente abierto y de haberse celebrado diversos “hearings” con el Gobierno Polaco como exige el artículo 7.1, ante la postura de Hungría de oponerse, en contrapartida a una postura similar de reciprocidad por parte de Polonia, dado que, en paralelo, el Parlamento Europeo adoptó el 12 de septiembre de 2018 una Resolución, proponiendo al Consejo la activación de un procedimiento artículo 7.1 contra Hungría, basado en ataques sistémicos a la independencia judicial, a la corrupción y los conflictos de interés, y vulneraciones a varios derechos fundamentales⁵⁷, que también sigue abierto en el Consejo en la fase de consultas con el Gobierno Magiar.

Más aún, vista esta situación, la Comisión se ha abstenido de activar este procedimiento en otros posibles casos, en particular, contra Malta y Rumanía en 2018, lo que ha llevado a buena parte de la doctrina a calificarlo de “un marco vaciado de sustancia”⁵⁸.

La Comisión era consciente al lanzar este Marco en 2014 en tanto acción “pre-artículo 7” de sus límites. Se concibió como un diálogo preventivo que permitiera a la Comisión “cargarse de razón y argumentos” en una estrategia de “name and shame”, pero no ha sido efectivo por falta de voluntad política para utilizar el artículo 7 TUE, a pesar de que los ataques de Polonia y de Hungría a los valores del Estado de Derecho representan un peligro real para el proceso de construcción europea

57 Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2018 sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131 (INL)). D.O.U.E. C 433 del 23.12.2019, p. 66.

58 Véase un análisis detallado en WAELBROECK, Michel et OLIVER, Peter: Op.cit., 329.

que va más allá de la situación en un país concreto y corren el riesgo de encontrar émulos, como la situación en 2024 en Eslovaquia por desgracia confirma⁵⁹. Por ello, este instrumento podría reactivarse en el futuro con mayor valor añadido en el marco de una reforma hipotética del artículo 7 TUE.

La cuestión que cabe plantearse es: “*cuándo varios Estados miembros empiezan a dismantelar el Estado de Derecho a plena luz del día (...) ¿la Unión debería permanecer impasible, como si la cosa no fuera con ella?*”⁶⁰.

3.5.2. El control jurisdiccional de las infracciones al Estado de Derecho

Las medidas tomadas por la Comisión para incoar los procedimientos de infracción sobre la base del artículo 258 del TFUE cuando se puede alegar infracción contra una norma de derecho derivado, o respondiendo a cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE), han demostrado ser un importante instrumento para abordar algunas situaciones problemáticas relacionadas con el Estado de Derecho⁶¹.

De hecho, esta ha sido la vía seguida con respecto a Hungría, frente a la utilización del Marco del Estado de Derecho⁶²; sien-

59 MANGAS MARTÍN, Araceli: *Polonia en el punto de mira: ¿Sólo riesgo de violación grave del estado de derecho?*. Revista General de Derecho Europeo 44 (2018) p. 1.

60 BAQUERO CRUZ, Julio: *Minima moralia: el Estado de Derecho, el método comunitario y el presupuesto de la Unión Europea*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 72 (2023), p. 431.

61 Por ejemplo, en el área de protección de datos (Directiva 95/46) y sobre la independencia de las autoridades nacionales de protección de datos: C-518/07, Comisión contra Alemania, sentencia del 9 de marzo de 2010 (Rec. 2010, p. I-01885); y C-614/10, Comisión contra Austria, sentencia del 16 de octubre de 2012 (ECLI:EU:C:2012:631)

62 Por ejemplo, en el asunto C-286/12, Comisión contra Hungría, sobre la jubilación obligatoria de los jueces y fiscales y la exigencia de igualdad de trato conforme a la Di-

do el caso más relevante el de las restricciones impuestas por ley a la Universidad Centro Europea (CEU), en el cual el Tribunal de Justicia condenó a Hungría, no sólo porque dicha legislación era contraria a las disposiciones de la OMC en el marco del Acuerdo General de Servicios, sino también a la libre prestación de servicios y establecimiento y a varios artículos de la propia Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) (libertad de las artes y de las ciencias; derecho a la educación y libertad de empresa), frente a las alegaciones del gobierno húngaro de que la UE no tiene competencias en materia de educación superior⁶³.

Pero hay que tener en cuenta que la Comisión solo puede incoar un procedimiento de infracción cuando tales situaciones constituyen, al mismo tiempo, la infracción de una disposición específica de la legislación de la UE. El gran salto adelante lo ha constituido el establecimiento de una casuística consistente y coherente de **control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia de la UE** para prevenir o sancionar amenazas o violaciones provocadas por la actuación de las instituciones de un Estado contrarias al buen funcionamiento de los principios del Estado de Derecho a nivel nacional, garantizando así el derecho de tutela judicial efectiva ante un tribunal independiente tal y como establece el artículo 47 de la CDFUE y que incumbe proteger al propio Tribunal conforme al artículo 19 TUE.

El pistoletazo de salida lo dio el Tribunal de Justicia con la sentencia del 27 de febrero de 2018 en el asunto prejudicial C-64/16⁶⁴, relativo a si las medidas de reducción salarial apli-

rectiva 2000/78, sentencia del 6 de noviembre de 2012, basada en la infracción a dicha Directiva; ECLI:EU:C:2012:687.

63 Asunto C-66/18, Comisión v. Hungría, sentencia del 6 de octubre de 2020 (ECLI:EU:C:2020:792)

64 Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117)

cadras a los magistrados portugueses por imposición unilateral de otros poderes u órganos constitucionales, eran contrarias al principio de independencia judicial por cuanto podían dificultar su trabajo y la eficacia de la justicia, así como a la cuestión si el poder ejecutivo podía imponer unilateralmente estas medidas al poder judicial.

En esta sentencia, al declarar admisible la cuestión, el Tribunal efectuó una interpretación de los artículos 19 TUE y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales, partiendo de la premisa que a los tribunales nacionales les corresponde dispensar una tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la UE, incluyendo el respeto a los valores del artículo 2 TUE, y que para que esta tutela judicial sea efectiva, es primordial preservar su independencia, lo que supone: “...*que el órgano en cuestión ejerza sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación con respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo (...) de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones*”⁶⁵

Con esta innovadora interpretación, no puede sorprender que, a partir de la misma, la Comisión decidiera abrir una nueva vía con respecto a la protección del Estado de Derecho contra Polonia a través de procedimientos de infracción (artículos 258 y 260 TFUE), alegando el incumplimiento por Polonia de sus obligaciones en lo que se refiere al respeto de los valores del artículo 2 TUE, debido a los cambios legislativos operados en el

65 C-64/16, apartado 44. Un excelente análisis de esta línea adoptada por Tribunal de Justicia puede seguirse en CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel: *La protección de la independencia judicial en el Derecho de la Unión Europea*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 2020, nº 65, p. 11.

poder judicial que, al minar su independencia, afectan así a las obligaciones que incumben a Polonia en virtud de los Tratados. De alguna manera, era la bala que se reservaba en la recámara, tras la ausencia de progresos en el procedimiento contra Polonia del artículo 7.1 lanzado en diciembre de 2017 y que se enunciaba ya en la Comunicación de 2014 sobre el Marco del Estado de Derecho como vía complementaria⁶⁶.

Así, la Comisión interpuso el 15 de marzo de 2018 un recurso por incumplimiento contra Polonia por la reducción de la edad de jubilación de los jueces de los tribunales ordinarios, estableciendo diferencias en cuanto a la edad de jubilación por razones de sexo y la atribución al Ministro de Justicia de la facultad discrecional de prorrogar o no la función jurisdiccional de los mismos más allá de la edad de jubilación (C-192/18); seguido por otro recurso el 2 de octubre de 2018 por la reducción de la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo y la atribución al Presidente de la República de la facultad discrecional de prorrogar o no la función jurisdiccional de los mismos más allá de la edad de jubilación (C-619/18).

De estos dos casos, el Tribunal dio prioridad al segundo por razones de afectación de la posible infracción con respecto a la independencia judicial en la cúpula del sistema jurisdiccional polaco, terminando con la sentencia del 24 de junio de 2019⁶⁷, en la que el Tribunal rebatió las alegaciones de la República de Polonia, quien pretendía que las normas nacionales controvertidas no guardaban ninguna relación con el derecho de la UE, arguyendo por el contrario el Tribunal que el Tribunal Supremo Polaco puede verse abocado a resolver cuestiones vinculadas con la aplicación o la interpretación del Derecho de

66 *Ibidem* nota a pie de página 46 (p. 3 de la Comunicación)

67 C-619/18 *Comisión v Polonia* (ECLI:EU:C:2019:531)

la UE y que, por lo tanto, está sujeto a las exigencias de tutela judicial efectiva ya explicadas en el caso de la Asociación de Jueces Portugueses. En este sentido, la sentencia pone énfasis en la cuestión de la percepción de los justiciables, la cual exige excluir “*toda duda legítima sobre su neutralidad con respecto a los intereses en litigio... y (esta legislación) permite reforzar la impresión de que, en realidad, podría haberse pretendido apartar a un grupo predeterminado de jueces del Tribunal Supremo, pues el Presidente de la República conserva efectivamente, no obstante la aplicación de la medida de reducción de la edad de jubilación a la totalidad de los jueces de dicho Tribunal que estaban en activo en el momento de la entrada en vigor de la nueva Ley del Tribunal Supremo, la facultad discrecional para mantener en el cargo a una parte de ellos*”⁶⁸ En conclusión, el Tribunal condenó a Polonia por incumplimiento de sus obligaciones de respetar el artículo 2 TUE; como hizo unos meses después en el caso C-192/18, alegando además en este segundo caso una infracción contra la Directiva 2006/54 sobre igualdad de trato.⁶⁹

La consecuencia de esta jurisprudencia condenando a Polonia y declarando contraria al Derecho de la UE la legislación sobre la reducción en la edad de jubilación y la discrecionalidad con respecto a las prórrogas en la función jurisdiccional, aparte de verse de nuevo confirmada en lo que se refiere al régimen disciplinario de los jueces por la sentencia de 15 julio de 2021 en el caso 791/19⁷⁰, ha dado paso a varias cuestiones prejudiciales planteadas por jueces polacos y ante las cuales el Tribunal de Justicia se ha mostrado consistente en sus respuestas, añadiendo además un ataque directo a la composición y forma de nombramiento de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo Polaco encargada de

68 Véanse en particular los considerandos 74, 85 y 86

69 Comisión v. Polonia, sentencia del 5 de noviembre de 2019 (ECLI:EU:C:2019:924)

70 Comisión v. Polonia, (ECLI:EU:C:2021:596)

conocer los asuntos relativos a la jubilación forzosa de los magistrados, considerando que dicha Sala, en sus competencias y por su nombramiento, no cumple con las exigencias de ser un tribunal independiente e imparcial, con abundante apoyo de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷¹. Además, esta jurisprudencia se ha asentado con respecto a otras cuestiones prejudiciales procedentes de órganos judiciales de otros países, en particular de Rumanía.⁷²

Y, finalmente, esta evolución jurisprudencial ha culminado con el asunto C-204/21 (independencia y vida privada de los jueces) en el que la Comisión abrió nuevo recurso de infracción por considerar que la nueva legislación introducida en 2019 modificando las competencias de la Sala disciplinaria del Tribunal Supremo no se ajustaba a la jurisprudencia sentada principalmente en el caso ya evocado 585/18 (A.K./Consejo Nacional del Poder Judicial).

La Comisión consideró que la ley polaca sobre el poder judicial socavaba la independencia de los jueces polacos y era incompatible con la primacía del derecho de la UE, puesto que la ley prohibía a los tribunales polacos aplicar directamente determinadas disposiciones de la legislación de la UE que protegen

71 Véanse en particular las sentencias *A.K./Consejo Nacional del Poder Judicial y C.P. y D.O./Tribunal Supremo de Polonia* en los asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18 (ECLI:EU:C:2019:98) de 19 de noviembre de 2019; *A.B. y e.a./Consejo Nacional del Poder Judicial* de 2 de marzo de 2021 C-824/18 (ECLI:EU:C:2021:153). También las sentencias *W.Z./SCAP-TS* de 6 de octubre de 2021 sobre traslado forzoso de jueces C-487/19 (ECLI:EU:C:2021:798) y *W.B. & X.A./Prokuratura Krajowa* de 16 de noviembre de 2021 sobre comisiones de servicio de jueces C-748/19 (ECLI:E:C:2021:931)

72 Un excelente recorrido de todo este florilegio de jurisprudencia puede verse en ULLOA RUBIO, Ignacio: *La primacía del Derecho de la Unión en materia de Estado de Derecho: un repaso a la jurisprudencia del TJUE sobre la independencia judicial*. La Ley. Unión Europea nº 104, junio 2022, p. 1. También en ERLBACHER, Friedrich y HERRMANN, Katarzyna: “*Valores fundamentales de la Unión Europea: de los principios a las obligaciones jurídicas*”; Op. cit. pp. 36 y ss.

la independencia judicial y remitir al Tribunal de Justicia las decisiones preliminares sobre tales cuestiones. Además, la Comisión consideró que Polonia violaba la legislación de la UE al permitir que la Sala de Disciplina del Tribunal Supremo -cuya independencia no está garantizada- tome decisiones que repercutan directamente en los jueces y en la forma en que ejercen su función, incluyendo la posibilidad de retirada de su inmunidad o de su remuneración para removerles de un caso, creando así un “efecto paralizador” para los jueces, que puede afectar a su propia independencia. La Comisión consideraba que esto socava gravemente la independencia judicial y la obligación de garantizar una protección jurídica efectiva.

En este caso 204/21, el Tribunal ha dado una vuelta de tuerca más a la capacidad de reacción/ respuesta de la UE, al imponer, por auto de la Vicepresidenta del Tribunal de 14 de julio de 2021, a instancias de la Comisión y de conformidad con el artículo 279 TFUE medidas provisionales consistentes en solicitar a Polonia la suspensión de la aplicación de la legislación modificada en 2019, así como la suspensión de los efectos de las resoluciones de la Sala Disciplinaria que hubieran autorizado la incoación de un procedimiento penal contra un juez o su detención y, tras su no cumplimiento por Polonia, y mediante nuevo auto de la Vicepresidenta del Tribunal de 27 de octubre de 2021, también a instancias de la Comisión, le impuso una multa coercitiva diaria de 1 millón de euros desde el 15 de julio de 2021 hasta que se conformara con su auto precedente o hasta la fecha en la que se dictare la sentencia⁷³; multa que, mediante auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 21 de abril de 2023, se redujo a 500 000 euros diarios a partir de dicha fecha⁷⁴. Esta multa ha estado siendo ejecutada hasta la

73 (C-204/21 R, EU:C:2021:878),

74 (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334),

sentencia, deduciéndola de la financiación de fondos y programas del presupuesto UE asignados a Polonia.

Finalmente el TJUE, en su sentencia de la Gran Sala en este caso del 5 de junio de 2023⁷⁵, partiendo de la afirmación rotunda que *“el valor del Estado de Derecho forma parte de la identidad misma de la Unión, como ordenamiento jurídico y se concreta en una serie de principios que contienen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros”* (párrafo 67) ha estimado el recurso de la Comisión apoyado por 5 Estados (Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Finlandia y Suecia), considerando que la reforma del sistema judicial polaco de diciembre de 2019, viola del Derecho de la Unión:

- Al atribuir competencias a la Sala disciplinaria del Tribunal Supremo Polaco, cuya independencia e imparcialidad no están garantizadas, para pronunciarse sobre asuntos que inciden directamente en el estatuto de los jueces y el ejercicio de funciones jurisdiccionales a la hora de aplicar el Derecho de la Unión, afectando así directamente a la independencia judicial, en contradicción con el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial).
- Además, al imponer a los jueces la obligación de presentar una declaración escrita indicando su pertenencia a asociaciones, fundaciones sin ánimo de lucro o afiliación política en el pasado, la legislación polaca vulnera el derecho al respeto a la vida privada y a la protección de datos personales y es contraria por tanto a los artículos 7 y 8 de la Carta y al Reglamento General de Protección de datos 2016/679

75 C-204/21 Comisión v. Polonia (ECLI:EU:C:2023:442)

Más allá de la relevancia de esta sentencia en tanto “jurisprudencia constitucional europea”, la misma constituye también un ejemplo de cómo, a través de la presentación por la Comisión de recursos de incumplimiento por infracción al Derecho de la Unión, el Tribunal, convirtiéndose conforme al artículo 19.1 del TUE en garante del respeto del Derecho de la UE y del principio de tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, está siendo capaz de aplicar sanciones efectivas de naturaleza pecuniaria. Este caso C-204/21 ha implicado que de los fondos atribuidos a Polonia en el presupuesto de la Unión se le han retraído 670 millones de los fondos que le correspondieron en los presupuestos de 2021 a 2023.

Ciertamente estas multas coercitivas son importantes, aunque supongan un poco menos del 2% de los fondos de la UE asignados a Polonia entre 2021 y 2023, pero demuestran que la labor del Tribunal es muy importante, aunque no basta por sí sola para hacer frente a las violaciones graves de los valores del artículo 2 TUE y en particular en lo que se refiere al Estado de derecho. Más importante es que en el momento de la aprobación por la Comisión del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia Polaco en junio de 2022 (y Polonia dispondrá hasta 2027 de 36.000 millones de euros suplementarios), se estableció claramente que la Comisión no aprobará ningún desembolso hasta que se modifique la legislación atentatoria contra el principio de independencia judicial de 2019.

Este **control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia de la UE** para prevenir o sancionar amenazas o violaciones provocadas por la actuación de las instituciones de un Estado contrarias al buen funcionamiento de los principios del Estado de Derecho a nivel nacional no se ha limitado solamente a Polonia, siendo los casos más relevantes dos decisiones prejudiciales

referentes a la independencia de la justicia y el nombramiento de magistrados referidas a Rumanía⁷⁶ y Malta.⁷⁷

También es el caso de Hungría, donde, frente a la fórmula de perseguir una infracción contraria a normas de derecho derivado, ha habido un salto cualitativo a partir de 2022, y no es ningún azar que haya sido a partir de la presentación del Tercer Informe sobre el Estado por la Comisión el 13 de julio de 2022, donde por primera vez se incluyeron recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros⁷⁸. En concreto, la Comisión ha introducido ante el TJUE dos recursos de infracción contra Hungría por discriminación de las personas LGBTIQ y por restringir la libertad de los medios de comunicación y el derecho de Klubrádió a utilizar el espectro radioeléctrico⁷⁹, alegando un incumplimiento directo de Hungría a sus obligaciones con respecto a la protección de los valores del artículo 2. Es cierto que la Comisión ha llevado a Hungría ante el Tribunal en los últimos 10 años en alrededor de una docena de casos por infringir las reglas europeas en materia de, por ejemplo, no discriminación, no respetar la libre prestación de servicios en el ámbito de la educación, o por ser contrarias a los principios en materia de política migratoria, pero es la primera vez en la que la Comisión ataca a Hungría directamente por incumplimiento del artículo 2 TUE.

Además, la existencia de deficiencias sistémicas en cuanto a la independencia de los tribunales de un país a consecuencia de

76 Sentencia de 18 de mayo de 2021 en los casos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C- 355/19 y C-397/19: Asociația Forumul Judecătoral din România (ECLI:ECI:C:2021:393)

77 C-896/19, sentencia del 20 de abril de 2021 Republika contra Il-Prim Ministru

78 Comunicación de la Comisión sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea (COM (2022) 500 final)

79 Asuntos sub iudice C-76/22 (DOUE C 54 del 13.2.2023, p. 16) y C-92/23 (DOUE C 189 del 30.5.2023, p. 12), respectivamente

las interferencias del ejecutivo tiene una derivada importante en lo que se refiere al funcionamiento del espacio de cooperación judicial penal. El TJUE en una famosa sentencia de 2018, en el caso “Minister for Justice and Equality”, estableció, ante una cuestión prejudicial plantada por el Ministerio de Justicia irlandés sobre si podía denegar una orden europea de detención y entrega solicitada por un tribunal polaco en base al artículo 1.3 de la Decisión Marco que *“El artículo 1, apartado 3, de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, debe interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad judicial de ejecución que haya de pronunciarse sobre la entrega de una persona que es objeto de una orden de detención europea emitida a efectos del enjuiciamiento penal de esta disponga de datos, como los que puedan figurar en una propuesta motivada de la Comisión Europea, presentada de conformidad con el artículo 7 TUE, apartado 1, que parezcan acreditar que existe un riesgo real de que se viole el derecho fundamental a un proceso equitativo (...) debido a deficiencias sistémicas o generalizadas en relación con la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, dicha autoridad deberá comprobar, concreta y precisamente, si (...) existen razones serias y fundadas para creer que dicha persona correrá tal riesgo en caso de ser entregada a este último Estado”*⁸⁰

3.5.3. El Mecanismo de condicionalidad presupuestaria

Toda la jurisprudencia evocada demuestra que la UE dispone de un instrumento específico para condenar las infracciones a los valores de la UE, incluyendo la imposición de multas coercitivas de naturaleza cautelar o de sanciones financieras “obiter dicta” tras constatarse la no conformidad con una sentencia

80 C-216/18, sentencia del 25 de julio de 2018. ECLI:EU:C:2018:586

(artículos 260 y 261 TFUE). Ciertamente son sanciones de rango limitado y constreñidas al efecto de “cosa juzgada”, pero han sido un buen ejemplo de la utilización del arma financiera “como el nervio de la guerra”.

Y esta es, precisamente, la gran arma suplementaria de la que se dispone institucionalmente sin necesidad de activar el artículo 7 TUE, o ante el temor que el mismo sea inaplicable. Me refiero a la aplicación del **nuevo régimen de condicionalidad presupuestaria** establecido por el Reglamento 2020/2092 de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión⁸¹, y con la implementación de los Planes de Recuperación y Resiliencia conforme al Reglamento 2021/241 de 12 de febrero de 2021⁸² nacionales en el marco del Next Generation⁸³

Gracias a ambos instrumentos, la UE se ha dotado de dos mecanismos potentes que han permitido a la Comisión congelar los desembolsos en materia de subsidios a Polonia y Hungría a expensas de reformas que garantizaran la independencia del poder judicial en dichos países. Gracias a ellos, la UE dispone de armas concretas de reacción para amenazas o ataques a los valores del artículo 2 TUE, utilizando como palanca la necesidad de proteger los intereses financieros de la UE cuando la tutela judicial efectiva esté en entredicho por causa de ataques a la independencia de los sistemas judiciales nacionales y que constituye la última herramienta incorporada al “tool box” de la UE.

81 DOUE L 433 de 22 de diciembre, p. 1

82 Reglamento 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DOUE) L 57, de 18 de febrero de 2021, página 17.

83 Reglamento 2020/2094 de 14 de diciembre por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19. (DOUE L 433 I de 22.12.2020, p. 23)

El Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, con base legal en el artículo 322 TFUE⁸⁴, había sido propuesto por la Comisión el 2 de mayo de 2018, cuando presentó sus diferentes propuestas legislativas para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027⁸⁵ y fue fruto de una larga reflexión encabezada por el entonces Primer Vicepresidente de la Comisión Frans Timmermans, tras la experiencia extenuante de las discusiones con Polonia entre 2016 y 2017 y la vía muerta en la que se convirtió el procedimiento del artículo 7 abierto contra dicho país.

La lógica de esta propuesta aparece desde la primera página de esta Comunicación, al afirmarse que: *“El respeto efectivo del Estado de Derecho es un requisito previo para generar confianza en cuanto a la adecuada protección del gasto de la UE en los Estados miembros (...) Teniendo en cuenta la conexión entre el respeto del Estado de Derecho y la confianza mutua y la solidaridad financiera entre los Estados miembros de la Unión Europea, y el hecho de que los mecanismos de control no pueden ser eficaces si no los sustenta una aplicación efectiva de los sistemas de control administrativo y jurídico y de las oportunas vías de reparación en caso de irregularidad, las obligaciones existentes de garantizar sistemas de control efectivos deben complementarse con medidas que garanticen el respeto del Estado de Derecho”*

Por lo tanto, ***“Con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión frente al riesgo de pérdidas financieras ocasionado por las deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en un Estado miembro, debe otorgarse a la Unión Eu-***

84 El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos (...) a) las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas

85 COM(2018) 324 final. *Sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros*

ropea la posibilidad de adoptar las medidas apropiadas en tales casos”

Este Reglamento fue adoptado por el procedimiento legislativo ordinario tras una larga negociación, principalmente con Polonia y Hungría, y solventando las dudas iniciales, incluso de los propios servicios jurídicos del Consejo sobre si la base jurídica del artículo 322 TFUE permitía alcanzar los objetivos pretendidos con la propuesta, o si en realidad no era un caso de desviación de competencias ante la falta de efectividad del procedimiento del artículo 7 TUE⁸⁶. Esencial en su conclusión fue el acuerdo del Consejo Europeo de junio de 2020, conforme al cual “los intereses financieros de la Unión se han de proteger de conformidad con los principios generales asentados en los Tratados, en particular los valores establecidos en el artículo 2 del TUE⁸⁷”.

Por eso el Reglamento estableció ciertas cautelas para evitar la crítica anterior, particularmente, afirmando que se trata de una medida funcional para garantizar la gestión de los fondos de la UE, y no, a diferencia de la propuesta de 2018, de aplicación en casos de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros⁸⁸.

86 Véase un análisis detallado de estas negociaciones en LOUIS, Jean-Victor: op, cit., p. 7 y ss. También en KÖLLING, Mario: *El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de La UE: vía libre tras la sentencia*. Real Instituto Elcano, ARI 17/2022

87 EUCO 10/20, pp. 15-16

88 Véase en particular el Considerando 17 del Reglamento: *Las medidas contempladas en el presente Reglamento son necesarias, en particular, en los casos en que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión no permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz. La legislación financiera de la Unión y las normas sectoriales y financieras aplicables ofrecen diversas posibilidades para proteger el presupuesto de la Unión, como las interrupciones, suspensiones o correcciones financieras vinculadas a irregularidades o a deficiencias graves en los sistemas de gestión y control*

A pesar de ello, este Reglamento constituye el instrumento más innovador del que la UE dispone para poder responder a amenazas y violaciones contra los valores del artículo 2 TUE, sobre todo después de la sentencia del TJUE de febrero de 2022 desestimando los recursos de anulación contra el Reglamento interpuestos por Hungría y Polonia.

Me baso para ello, en la lógica de un sistema en el que, como se afirma en los considerandos 7, 8 y 9 del Reglamento: *“el respeto del Estado de Derecho es una condición previa esencial para cumplir el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 del TFUE, (ya que) los Estados miembros sólo pueden garantizar la buena gestión financiera si las autoridades públicas actúan conforme a Derecho (...) y son objeto de un control judicial efectivo (donde) la independencia e imparcialidad de los jueces siempre deben estar garantizadas...”*

Con respecto al funcionamiento del mecanismo de condicionalidad establecido en el Reglamento, quiero destacar los puntos siguientes⁸⁹:

Circunstancias que permiten su activación. De acuerdo con el artículo 4.1 estas circunstancias son: la vulneración de uno de los principios del Estado de Derecho (fijados en el artículo 3: independencia judicial, decisiones arbitrarias de las autoridades públicas, o limitar las vías de recursos judiciales); y que las mismas afecten, o amenacen con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE **de un modo sufi-**

89 Véase más desarrollado en: DE GREGORIO MERINO, Alberto: *El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 2022, nº 71, pp. 11 y ss. También en BAQUERO CRUZ, Julio y KEPENNE, Jean-Paul: *Valores fundamentales, identidad constitucional y protección del presupuesto de la Unión Europea contra la vulneración del Estado de Derecho*, en la obra colectiva: *70 años de Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2023, p.76 y ss.

cientemente directo. Lo fundamental es que en su propuesta la Comisión, y en su adopción el Consejo, tienen que demostrar la relación entre la vulneración del Estado de Derecho y su afectación grave a los intereses financieros de la UE, sean en términos de recursos propios o de su gestión presupuestaria. Por eso, el artículo 4.2 del Reglamento hace una lista de las posibles desvirtuaciones que pueden justificar la activación del Reglamento y que probablemente ha constituido el centro de gravedad de la justificación por el TJUE de la legalidad del Reglamento en sus sentencias del 16 de febrero de 2022 en los casos C- 156/21 y C-157/21 y que se estudiarán a continuación⁹⁰

Criterios sobre las medidas a adoptar. Estas medidas que, según el artículo 5.1 pueden consistir en la suspensión de pagos o compromisos, de desembolso de tramos ya aprobados, o de suspensión de programas, tienen que adoptarse, en cuanto a su volumen e importancia, de acuerdo con un criterio de proporcionalidad determinado a la luz de las repercusiones reales o potenciales, su duración y la gravedad que tengan las vulneraciones del Estado en concreto (artículo 5.3)

La protección de los beneficiarios finales de programas o fondos. Este fue uno de los temas más controvertidos en las negociaciones, pero, como dice el Considerando 19: “*Es fundamental que los intereses legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales queden adecuadamente protegidos al adoptarse medidas en caso de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho*”. El artículo 5.2 del Reglamento resuelve la cuestión estableciendo que cuando se imponga una medida a un Estado, sus autoridades siguen siendo responsables de asegurar el cumplimiento de las obligaciones financieras para con los destinatarios o beneficiarios finales, salvo que hayan estado involucrados directa-

90 BAQUERO RUIZ, Julio y KEPENNE, Jean-Paul: Op. cit. pp 77-79

mente en la vulneración de principios del Estado de Derecho. A estos efectos, en el artículo 5.4 se le impone a la Comisión la tarea de proporcionar a los destinatarios o beneficiarios finales, a través de una página web o de un portal de internet, las informaciones pertinentes sobre las obligaciones para con ellos de los Estados miembros a los que se les impongan medidas conforme al Reglamento.

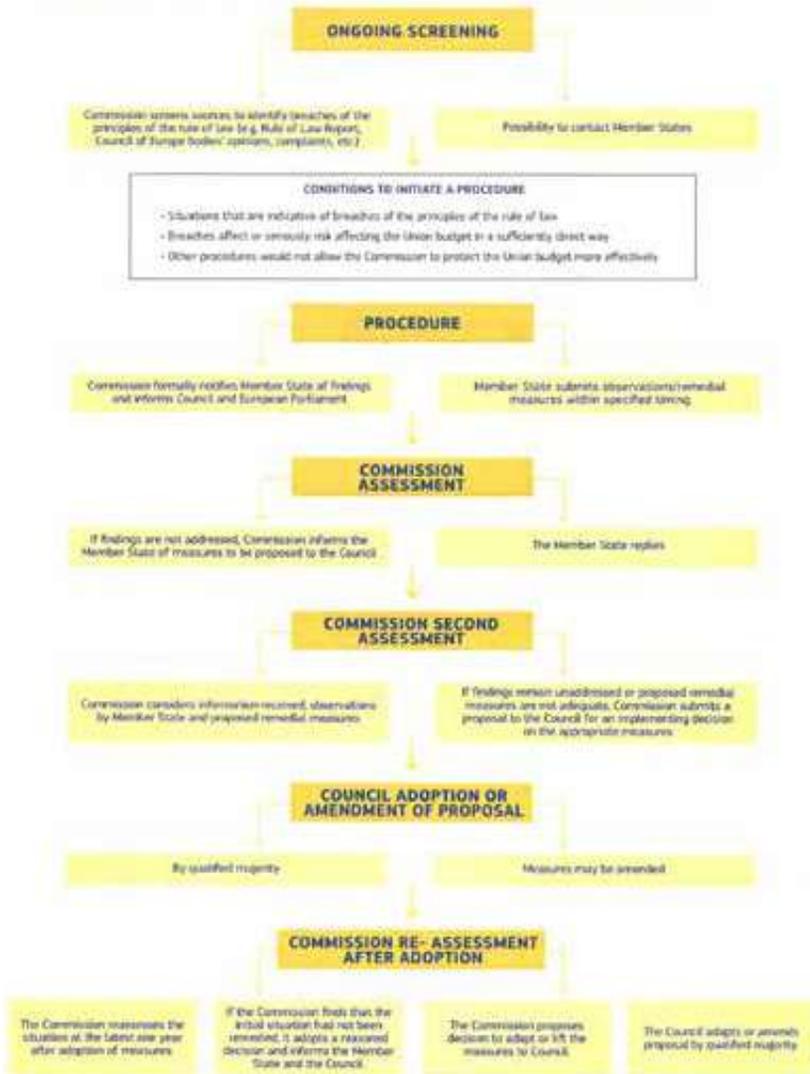
Procedimiento de adopción de medidas. De acuerdo con el artículo 6 del Reglamento, éste comienza con una notificación escrita de la Comisión al Estado en cuestión, explicando los elementos objetivos y motivos específicos que le han hecho constatar que se cumplen las circunstancias del artículo 4, tras la cual entabla un diálogo con las autoridades del Estado durante un periodo máximo de tres meses. Si al final la Comisión concluye que se dan las circunstancias exigibles y que el Estado no ha propuesto medidas correctoras, presenta una propuesta de decisión de ejecución al Consejo, tras dar un mes de plazo suplementario al Estado para avenirse, decisión de ejecución que el Consejo deberá adoptar por mayoría cualificada en el plazo máximo de tres meses.

Procedimiento de levantamiento de las medidas adoptadas. Conforme al artículo 7 del Reglamento, se levantarán siguiendo el mismo procedimiento que para su adopción, tras evaluación y recomendación de la Comisión.

En la infografía que figura a continuación se puede ver más en detalle el funcionamiento de este mecanismo de condicionalidad⁹¹

91 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/116_1_194503_rol_toolbox_factsheet_en, p. 5

HOW THE RULE OF LAW CONDITIONALITY MECHANISM WORKS:



Se puede concluir afirmando que este Reglamento ha sido objeto de muy complejos compromisos y del establecimiento de muchos requisitos formales para, sobre todo, evitar la amenaza

de veto de Polonia y Hungría al Reglamento fijando el Marco Financiero Plurianual, el cual, conforme al artículo 312 TFUE, exige la unanimidad del Consejo⁹².

Prueba de ello fueron las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo en su reunión del 10 y 11 de diciembre de 2020, reflejadas en las conclusiones del mismo bajo el título “Marco Financiero Plurianual y Next Generation EU”. En ellas se toma nota de la decisión de la Comisión de elaborar y adoptar directrices sobre la manera en que debe aplicarse el Reglamento, así como un método para llevar a cabo su evaluación, en estrecha concertación con los Estados miembros. Además, en el caso de presentación de algún recurso de anulación, como fue el caso ante la interposición de sendos recursos por Hungría y Polonia el 11 de marzo de 2021, se decidió que las directrices se finalizarían tras la sentencia del Tribunal de Justicia⁹³

Fue la interposición por Hungría y Polonia de sendos recursos de anulación, alegando la ausencia de una base jurídica adecuada, ya que la utilización del artículo 322 TFUE era puramente instrumental y para obviar el procedimiento previsto por los Tratados, esto es, el artículo 7 TUE; excediéndose así en las competencias atribuidas a la UE y vulnerando el principio de seguridad jurídica, lo que llevó a que la aplicación posible de este Reglamento a lo largo del año 2021 quedara en suspenso, hasta que el Tribunal de Justicia rechazó frontalmente las alegaciones de los dos Estados demandantes el 16 de febrero de 2022⁹⁴.

92 Se pueden seguir estas discusiones entre instituciones con más detalle en MEDINA BERNABÉ, Sergio: *Presupuesto y valores comunes en la Unión Europea. Mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión y su aplicación a Hungría*. Revista Española de Derecho Europeo 89 (2024), pp. 70- 74

93 EUCO 22/20. Véase un desarrollo de esta decisión política del Consejo Europeo en LOUIS, Jean-Victor: op. cit., pp. 15 y ss

94 C-156/21 *Hungría v Parlamento Europeo y Consejo* (ECLI:ECI:C:2022:97) y C-157/21 *Polonia v. Parlamento Europeo y Consejo* (ECLI:ECI:C:2022:98)

Así, el TJUE, con respecto a las tres razones por las que Polonia y Hungría pedían la anulación del Reglamento, afirma⁹⁵:

Sobre la pertinencia de la base jurídica: (119 y ss.) “... *procede declarar que la finalidad del Reglamento impugnado consiste, contrariamente a lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, en proteger el presupuesto de la Unión frente a los perjuicios ocasionados a este como resultado, de un modo suficientemente directo, de la vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros, y no en sancionar tal vulneración per se. /Y que) esta finalidad es coherente con la exigencia de que el presupuesto de la Unión se ejecute de conformidad con el principio de buena gestión financiera ... aplicable al conjunto de las disposiciones del título II de la sexta parte del TFUE relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión y, por tanto, en particular, al artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a).*

Sobre la elusión del artículo 7 (171 y ss.) “... *en contra de lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, un mecanismo de condicionalidad puede también estar comprendido en el concepto de «normas financieras» contemplado en el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), cuando establece, para disfrutar de la financiación con cargo al presupuesto de la Unión, una condicionalidad horizontal ligada al respeto del valor del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, recogido en el artículo 2 TUE, y que se relacione con la ejecución del presupuesto de la Unión (...)* De ello se deduce que, contrariamente a lo que alega Hungría, apoyada por la República de Polonia, por una parte, el Reglamento impugnado solo permite a las instituciones de la Unión examinar las situaciones en los Estados miembros en la medida en que sean pertinentes para la buena gestión financiera del

⁹⁵ Las citas se corresponden con el C-156/21, pero se pueden encontrar en paralelo en el C-157/21

presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión y, por otra parte, que solo pueden adoptarse medidas adecuadas en virtud de dicho Reglamento cuando se determine que tales situaciones suponen una vulneración de alguno de los principios del Estado de Derecho que afecta o amenaza con afectar gravemente, de un modo suficientemente directo, esa buena gestión financiera o la protección de dichos intereses financieros”.

En fin, sobre la violación de la seguridad jurídica (235 y ss.) *“Por lo tanto, sin perjuicio de que la Comisión y el Consejo deben efectuar sus apreciaciones teniendo debidamente en cuenta las circunstancias y los contextos específicos de cada procedimiento incoado en virtud del Reglamento impugnado y, en particular, tomando en consideración las particularidades del sistema jurídico del Estado miembro de que se trate y el margen de apreciación de que dispone ese Estado miembro para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho, tal exigencia no es en modo alguno incompatible con la aplicación de criterios de apreciación uniformes.... De ello se deduce que el procedimiento del Reglamento impugnado persigue una finalidad distinta de la del procedimiento del artículo 7 TUE”⁹⁶.*

Por eso mismo, tras la sentencia inapelable del Tribunal, y no sólo procesalmente, sino desde el punto de vista de la fundamentación jurídica, este Reglamento tiene la capacidad de convertirse en un instrumento vinculante y operacional para garantizar que las vulneraciones al Estado de Derecho no quedan impunes en la UE por razones políticas y de compromisos entre Estados,

⁹⁶ Particularmente importante en este punto concreto fueron las conclusiones del Abogado General CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA presentadas el 2 de diciembre de 2021 justificando que el artículo 7 TUE no autoriza al legislador a aprobar un mecanismo similar con exigencias menores, pero ello no significa que tenga que ser el único instrumento con el objetivo de proteger los valores del artículo 2 TUE, por su naturaleza estructural y por los derechos que se derivan de la aplicación de dichos valores (ECLI:EU:C:2021:974)

instaurando una especie de macro condicionalidad, al recordar que (144) “*el respeto por los Estados miembros de los valores del artículo 2 TUE constituye una condición necesaria para que puedan disfrutar de los derechos que en su favor se derivan de los Tratado*”.⁹⁷

Si el Tribunal de Justicia lleva años aplicando al máximo su función de garante del respeto del Derecho de la Unión con la consolidación de una jurisprudencia que marca límites al incumplimiento político de los Estados en materia de vulneración de los valores del artículo 2 TUE, este Reglamento permitirá a las instituciones asumir sus responsabilidades aplicando nuestro bien conocido “método comunitario”.

Y sus efectos se han dejado notar enseguida, pues el 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó las directrices y el método para aplicar el Reglamento, de acuerdo con los compromisos adquiridos ante el Consejo Europeo en su sesión de 10 y 11 de diciembre de 2020, teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal⁹⁸. Al mismo tiempo, el 27 de abril, conforme al artículo 1.1 del Reglamento, constatando la existencia de motivos razonables para iniciar el procedimiento de condicionalidad, la Comisión envió una notificación formal al Gobierno Húngaro para que pudiera responder a los elementos críticos estimados por la Comisión.

Esta decisión de la Comisión llevó al Parlamento Europeo a desistir del recurso por omisión contra la Comisión Europea que

97 Véase un Desarrollo más amplio en BAQUERO CRUZ; Julio y KEPPELNE, Jean-Paul: *Valores fundamentales, identidad constitucional y protección del presupuesto de la Unión Europea contra la vulneración del Estado de Derecho*, en la obra colectiva: *70 años de Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2023, p.63

98 Comunicación COM (2022) 1382 final *Orientaciones para la aplicación del Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*.

había presentado en octubre de 2021 por haber aceptado la instrucción del Consejo Europeo de no abrir el procedimiento del artículo 6 del Reglamento 2020/2092 hasta que el TJUE hubiera decidido sobre los recursos de Hungría y Polonia pidiendo la anulación del Reglamento, mostrando así que este mecanismo de condicionalidad presupuestaria se ha normalizado como instrumento legislativo para la protección del presupuesto de la UE más allá de batallas políticas e interinstitucionales⁹⁹

Tras una serie de intercambios en los que el Gobierno Húngaro no dio respuestas satisfactorias desde el punto de vista de la Comisión en cuanto a la adopción de medidas correctoras, la Comisión adoptó una propuesta formal de propuesta de Decisión de ejecución del Consejo 18 de septiembre de 2022 ¹⁰⁰, pidiendo que Hungría adoptara medidas legislativas formales para asegurar una buena gestión de los fondos europeos por ella percibidos a cargo del presupuesto de la UE en los cuatro ámbitos siguientes:

- irregularidades, deficiencias y carencias sistémicas en la contratación pública, con un funcionamiento inadecuado de las autoridades nacionales que ejecutan el presupuesto de la Unión en el contexto de los procedimientos de contratación pública (por ejemplo, participación de un único licitador, atribución de contratos a empresas específicas con una cuota de mercado importante, deficiencias graves en la atribución de acuerdos marco, etc.);
- fideicomisos de interés público: dado que no están sujetos a normas en virtud de las Directivas de la UE sobre contra-

99 Auto del Presidente del TJUE de 8 de junio de 2022 procediendo al cierre del caso C-657/21

100 COM (2022) 485 final.

tación pública, con sus problemas recurrentes relacionados con conflictos de intereses y la transparencia (por ejemplo, miembros del fideicomiso no sujetos a los requisitos sobre conflictos de intereses, normas sobre conflictos de intereses no aplicables a los diputados, secretarios de Estado y otros funcionarios públicos del Gobierno que pueden ejercer al mismo tiempo como miembros de los consejos de administración de dichos fideicomisos);

- la falta de una estrategia general de lucha contra la corrupción que abarque también los ámbitos más pertinentes de prevención de la corrupción; una infrautilización de toda la gama de instrumentos preventivos para ayudar a la investigación de la corrupción; así como una falta general de prevención y represión efectivas del fraude y los delitos de corrupción¹⁰¹.

Y este mecanismo es el que se ha aplicado por primera vez a Hungría mediante la Decisión de ejecución del Consejo 2022/2506 de 15 de diciembre sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría.¹⁰²

En esta Decisión el Consejo ha impuesto **medidas** para la protección del presupuesto de la Unión frente a las consecuencias de la vulneración de los principios del Estado de Derecho por parte de Hungría en lo que respecta a la contratación pública, la eficacia de la acción judicial y la lucha contra la corrupción en Hungría suspendiendo aproximadamente 6300 millones de euros en compromisos presupuestarios, lo que supone en

101 Un seguimiento detallado del iter hasta la adopción de la Decisión de ejecución, se puede ver en MEDINA BERNABÉ, Sergio: Op. cit. pp. 80-85

102 DOUE L 325 de 20.12.2022, p. 94

torno al 55% de los créditos de los programas presupuestarios UE afectados por la suspensión. Esta suspensión se levantará a partir del momento en el que Hungría adopte las medidas correctoras fijadas en la Decisión y la Comisión irá presentando al Consejo a estos efectos informes trimestrales hasta el momento en el que considere que se puede levantar la suspensión. Y hasta el momento y tras su reevaluación del 13 de diciembre de 2023, la Comisión no ha considerado oportuno solicitar la revocación de dichas medidas¹⁰³

La relevancia de este mecanismo es su capacidad de responder de manera política e institucional con sanciones normadas de mayor relevancia financiera que las multas coercitivas que pueda imponer el Tribunal de Justicia. Evidentemente, este mecanismo y su aplicación concreta debe en todo momento ajustarse a las condiciones de legalidad y no actuar “ultra vires”.

Por eso, hay que señalar aquí que en estos momento el Tribunal General ha tenido que pronunciarse sobre una serie de recursos presentados a lo largo de marzo de 2023 contra el dispositivo concreto de la Decisión de ejecución 2022/2506 por cuatro fideicomisos que dirigen universidades públicas húngaras, alegando que el artículo 2.2 de la Decisión de ejecución vulneraba la igualdad de los ciudadanos de la Unión, puesto que los perjudicados no pueden continuar con sus actividades de investigación, docencia y estudio y, además, ha adjudicado los fondos a otras entidades, violando los derechos de los justiciables ante el Derecho de la UE y que constituye un principio general del derecho de la Unión derivado de las tradiciones constitucionales comunes. Además, reclamaban que la evaluación hecha

103 Commission Decision on the reassessment of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary. COM(2023) 8999 final.

no se ajusta a las exigencias del artículo 5.3 del Reglamento 2020/2092 y que sus premisas eran falsas

Cuatro de estos recursos han sido declarados inadmisibles por el Tribunal General de la UE¹⁰⁴ y dos más están aún sub judice, aunque al ser demandas casi idénticas y por las mismas razones que los ya declarados inadmisibles no parece que tengan mucho recorrido¹⁰⁵. Independientemente de posibles recursos de apelación ante el TJUE, parece que la manera tajante de declarar inadmisibles hasta ahora cuatro de los recursos por el Tribunal General, muestran la solidez jurídica del mecanismo de condicionalidad presupuestaria y su importancia en el futuro como mecanismo corrector.

Si a ello se suma el arma de no efectuar desembolsos en el marco de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, es obvio que este mecanismo es de una gran eficiencia. Efectivamente, la condicionalidad presupuestaria no se limita al ámbito de aplicación del Reglamento 2020/2092, sino que se puede utilizar imponiendo requisitos tendentes a garantizar el respeto al artículo 2 TUE como parte de los hitos que figuran en cada uno de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia adoptados conforme al Reglamento 2021/241¹⁰⁶.

104 T-115 Debrececi Egyetem v. Consejo declarado inadmisible por auto del Presidente del Tribunal General de 1 de junio de 2023 (DOUE C 152 del 17.07.23, p. 51). T-132/23, Óbudai Egyetem v. Consejo y Comisión. T- 133/23 Állatorvostudományi Egyetem v. Consejo y Comisión. T-139/23 Miskolci Egyetem v. Consejo y Comisión. Los tres han sido declarados inadmisibles por orden del Tribunal General el 4 de abril de 2024 (ECLI:ECI:EU:T:2024:208)

105 T-138/23 Semmelweis Egyetem v. Consejo y T-140/23 Dunaújvaros Egyetem v. Consejo y Comisión

106 Un examen detallado puede seguirse en LÓPEZ ESCUDERO, Manuel: *La protección del Valor Estado de Derecho en la jurisprudencia del TJUE*, en FARAMINÁN GILABERT, Juan Manuel, ROLDÁN BARBERO, Javier y DEL VALLE GONZÁLEZ, Alejandro: *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Noguera*. p. 399

Esta extensión de la condicionalidad a los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia ha sido posible, puesto que la Comisión, considerando que “la eficacia de los sistemas judiciales, la prevención del fraude y la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales” forman parte del núcleo duro de los 6 pilares del Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; y que es su obligación “velar por la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión ... y que debe recibir garantías suficientes de los Estados miembros en ese sentido”¹⁰⁷, le permitía proponer congelaciones a los desembolsos de los fondos afectados a los Estados si consideraba que los hitos y objetivos establecidos en los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia en el ámbito de la independencia de la justicia y de los marcos nacionales de lucha contra la corrupción y los conflictos de intereses, no eran lo suficientemente adecuados y debían garantizarse previamente al desembolso de fondos.

Y esto es lo que se ha aplicado en los casos de Polonia y Hungría, puesto que la Comisión propuso al Consejo, conforme al artículo 20 del Reglamento, tras haber procedido al análisis previsto en el artículo 19 del mismo Reglamento, y considerando que los Estados miembros tenían la obligación de adoptar, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos, todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión (artículo 22), al tiempo que se aprobaban los respectivos Planes Nacionales para ambos países, congelar cualquier desembolso en estos países hasta que se cumplieran los hitos y objetivos más relacionados con el Estado de Derecho.

107 Considerandos 15 y 54, respectivamente, del Reglamento 2021/241.

Así, el Consejo en consonancia con la recomendación específica dirigida a Polonia e incluida en el Plan Nacional referida al compromiso de llevar a cabo varias reformas destinadas a mejorar el clima de inversión en Polonia, entre las que se incluye una reforma general del régimen disciplinario aplicable a los jueces polacos, así como otros aspectos importantes de la independencia del poder judicial, adoptó una Decisión de ejecución el 17 de junio de 2022¹⁰⁸, según la cual dichas reformas deben llevarse a cabo con carácter previo a la realización de desembolsos. En base a ello, la asignación total de Polonia, tal y como fue revisada por el Consejo en diciembre de 2023 al incorporar a su Plan Nacional los fondos del programa RePower EU¹⁰⁹ en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por un total de 59.800 millones de euros (de los que 34.500 son en préstamos y 25.300 en subvenciones) no será desembolsable hasta el cumplimiento de estos hitos y objetivos y tras su reevaluación por la Comisión.

La situación ha cambiado radicalmente en Polonia tras el cambio de gobierno después de las elecciones de octubre de 2023.

La Comisión después de examinar el plan polaco presentado a principios de 2024, conteniendo salvaguardias específicas para garantizar la protección efectiva de los intereses financieros de la UE, hizo una Recomendación, tras la presentación por Polonia en el Consejo de Asuntos Generales del 20 de febrero de 2024, el Plan de Acción “Estado de Derecho en Polonia”, el 29 de febrero de 2024 en la que consideraba completados dos «superhitos»

108 Council of the Union, doc. 9728/22, interinstitutional file 2022/0181 (NLE)

109 Plan de la Unión Europea para alejarse de los combustibles fósiles importados y acelerar la transición ecológica, introducida inmediatamente después de la invasión de Ucrania por Rusia. Reglamento (UE) 2023/435 de 27 de febrero de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia.

destinados a reforzar aspectos importantes de la independencia del poder judicial polaco, que requieren la entrada en vigor de una reforma del régimen disciplinario de los jueces de conformidad con los requisitos del Derecho de la UE, garantizando que la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo es suprimida y sustituida por otra Sala del Tribunal Supremo que cumpla los requisitos del Derecho de la Unión de un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley; y que se reforme el régimen disciplinario y se establezcan salvaguardias para que los jueces ya no corran el riesgo de responsabilidad disciplinaria por el contenido de sus sentencias o por la aplicación del Derecho de la Unión; incluyendo además que todos los jueces afectados por las sentencias de la Sala Disciplinaria tienen derecho a que su caso sea revisado por una nueva Sala del Tribunal Supremo en un plazo claro y sobre la base del nuevo régimen.

Esta recomendación ha entrado en vigor, tras el dictamen favorable del Comité Económico y Financiero, el 8 de marzo de 2024 y ha permitido liberar un primer tramo de 6.300 millones de euros¹¹⁰

En el caso de Hungría, el Plan nacional engloba asimismo una serie de reformas institucionales clave para reforzar el Estado de Derecho. Estas reformas responden a las recomendaciones específicas por país dirigidas a Hungría en materia de Estado de Derecho, y sirven asimismo para proteger los intereses financieros de la Unión. Asimismo, se espera que mejoren la eficiencia y la resiliencia de la economía mediante el apoyo a la lucha contra la corrupción, la mejora de la competencia en la contratación pública y el refuerzo de la independencia judicial. Estas reformas se han traducido en un total de veintisiete «super hitos» que se deben aplicar plena y correctamente antes de

110 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_1242

que se pueda realizar ningún pago a Hungría con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, conforme a la Decisión de ejecución del Consejo de 12 de diciembre de 2022¹¹¹. Tras la revisión al alza debida al programa RePower EU, Hungría dispone de un total de 10.400 millones de euros asignados a Hungría (6500 en subvenciones y 3900 en préstamos)

El 23 de noviembre de 2023, la Comisión, al tiempo que modificaba al alza el importe total de los fondos asignados a Hungría, utilizando la cláusula del Reglamento RePower EU que establece que los países tienen derecho a recibir el 20% del efectivo que se les asigne en el marco de este programa como “prefinanciación” para proporcionar liquidez y poner en marcha proyectos de energía limpia. Aprobó, en el caso de Hungría, una “prefinanciación” de 920 millones de euros, que se abonarán en dos tramos separados a lo largo de los doce meses siguientes.

Estos 920 millones de euros no están sujetos a condiciones adicionales, pero el resto del plan de 10.400 millones de euros sigue estando estrictamente vinculado al cumplimiento de 27 “superhitos”, una serie de reformas relacionadas con la lucha contra la corrupción, el refuerzo de la independencia judicial y el establecimiento de sistemas de auditoría¹¹².

La utilización combinada de esta condicionalidad, tanto la horizontal establecida en el mecanismo de condicionalidad, como la preventiva a través del no desembolso de fondos en los Planes Nacionales de Recuperación, confirman la argumentación clave del Abogado General Campos Sánchez-Bordona ya desarro-

111 Consejo de la Unión, doc. 15447/22, interinstitutional file 2022/0414 (NLE)

112 Una explicación pormenorizada de todo este itinerario referido a Hungría puede seguirse en la Comunicación de la Comisión de 12 de enero de 2024 (COM 2024 17 final) sobre la aplicación del Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión

llada en sus conclusiones en los casos C-156/21 y C-157/21; en el sentido de que la UE se ha dotado un instrumento de garantía de los intereses financieros propios, que sirven para proteger el Estado de Derecho, pero no al contrario, en tanto “plan B” ante las deficiencias del procedimiento del artículo 7 TUE.

Dicho esto, la utilización de estos instrumentos de condicionalidad se está convirtiendo en un instrumento político muy importante, en el que la utilización del arma presupuestaria sirve de palanca para arrancar cambios en lo que se refiere al respeto de los valores del artículo 2 TUE por parte de los Estados miembros, con unas exigencias muy estrictas sobre la “revisabilidad” de las decisiones y el riesgo de discrecionalidad¹¹³. Y esto, sin ninguna duda traerá tensiones políticas y disputas jurídicas.

Sirva como botón de muestra el caso planteado ante el TJUE por diversas asociaciones de jueces europeos en el conocido como caso MEDEL y otros¹¹⁴, en que esas asociaciones pedían la anulación de la decisión de ejecución del Consejo de 17 de junio de 2022 aprobando el Plan Nacional de Polonia, argumentando que los hitos y objetivos relativos a la reforma del sistema judicial polaco eran demasiado flexibles y permitían a Polonia no atenerse a la jurisprudencia del TJUE relativa al Estado de Derecho y a la tutela judicial efectiva. Aunque el Tribunal ha declarado inadmisibles dichos recursos por carecer los demandantes de legitimación activa para interponer un recurso de anulación en este caso, el Tribunal no ha podido por menos que subrayar que “*su decisión no afecta a la obligación de Polonia*

113 URBANEJA CILLÁN, Jorge: *El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea?*. Revista Española de Derecho Europeo 78-79 p. 139

114 Auto del Tribunal General de 4 de junio de 2024 en los asuntos acumulados T-530/22 y T-533/22 (ECLI:EU:T:2024:363)

de remediar lo antes posible las deficiencias señaladas por el Tribunal de Justicia en relación con la crisis del Estado de Derecho” ¹¹⁵

Y en el corto plazo, la “garantía del Estado de Derecho” y la “espada de Damocles” de su activación para no efectuar desembolsos sobre fondos asignados, ha abierto ya una discusión a nivel de instituciones europeas y nacionales: si por un lado lleva a los Estados a ser “especialmente garantistas” en la gestión de los fondos de recuperación y resiliencia, por otro lado aumenta la complejidad en la absorción de unos fondos (los del Next Generation EU), que alcanzan importes inusitados para la práctica de la gran mayoría de administraciones nacionales, corriéndose así el riesgo de su infrautilización.

Claro que la mejor respuesta para ello sea la de la necesidad de grandes consensos nacionales para su ejecución a los diferentes niveles territoriales¹¹⁶ y de una mayor integración que exigirá un Reglamento Financiero más simplificado, pero más centralizado, con un refuerzo de los controles, internos por la OLAF y externos por el Tribunal de Cuentas, así como por la agilización de los procedimientos penales por fraude al presupuesto de la UE donde la inserción en los sistemas de acusación pública nacionales de la Fiscalía Europea sea real y cotidiano.



115 Apartado 118

116 Véase, en el caso español, el extenso diagnóstico de RIVERO ORTEGA, Ricardo: *La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro*. Revista Española de Derecho Europeo 80 (2021), p. 125

⊗ IV. EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN: EL REFUERZO DE LA CAJA DE HERRAMIENTAS (*EPPÙR SI MUÒVE*)

4.1 ¿Cuál es el diagnóstico? (*What's up, Doc?*)

A lo largo del capítulo anterior se ha efectuado un análisis de todos los instrumentos de los que dispone la UE para proteger el Estado de Derecho y los valores de la UE. **¿Cómo se puede evaluar la situación?**

En primer lugar, hay que reconocer que esta “caja de herramientas” se ha construido de manera reactiva frente a los acontecimientos políticos que iban apareciendo, muchos de ellos inesperados en la vieja Europa hasta finales del siglo XX y sin los cuales es muy difícil entender la estructura de dicha “caja de herramientas”.

El más importante de ellos fue el impulso a la reunificación de Europa tras la caída del muro de Berlín unido a un indisimulado temor a la entrada en el club de “democracias en transición y frágiles. La mejor prueba de ello se dio durante las negociaciones del Tratado de Ámsterdam, donde incluso se llegó a evocar la posibilidad de una cláusula de expulsión de la UE en casos de regresiones democráticas o de no cumplimiento con las exigencias para convertirse en miembro de la UE¹¹⁷.

117 Sobre este punto, véase SADURSKI, Wojciech: *Adding bite to the bark? A story of Article 7, the EU enlargement and Jörg Haider*. Legal Studies research, University of Sidney 10 (2010), p. 1

A ello hay que unir la emergencia de las llamadas “democracias iliberales”, sobre todo a partir de la crisis financiera global comenzada en 2008 y que ha extendido desde dentro del club los ataques a los valores y a la democracia europea; ejemplo evidente de lo cual es el régimen actual húngaro, pero con derivas inquietantes ante la fragilidad del nuevo gobierno en Polonia, o la situación inestable en otros países, de los cuales el ejemplo último es Eslovaquia, como bien señala el último informe sobre el Estado de Derecho de 2024.

En segundo lugar, la compleja construcción y a golpe de reacción de la “caja de herramientas” de la UE ha dado lugar a una serie de críticas legítimas por parte del mundo académico y de otros actores institucionales europeos.

Estas críticas se fundan en que, aplicando la famosa distinción del Presidente Duraó Barroso en 2012, la UE ha sufrido un proceso inflacionario en lo que se refiere a instrumentos de “mano blanda” y una timidez congénita cuando se ha intentado aplicar la “mano dura”. El mejor ejemplo lo constituye la incapacidad de dotar de contenido real al procedimiento de sanciones del artículo 7 TUE y, por ende, a la infrautilización y virtual desaparición del intento de facilitar la vida a los Estados cuando existe un “riesgo claro y grave de violación de los valores del artículo 2) que quiso ser el Marco del Estado de Derecho”¹¹⁸.

Además, y en este contexto reactivo teñido del síndrome de lo “políticamente correcto”, la actitud de las instituciones europeas ha sido la de buscar soluciones “manieristas” ante la incapacidad de cortar el “nudo gordiano” de la activación del

118 Una crítica acerada de la actitud “timorata” de las instituciones europeas puede seguirse en MANGAS MARTÍN, Araceli: *Polonia en el punto de mira ...* Op. Cit. P. 1 y ass.

“botón nuclear” del artículo 7 TUE, así como de una exigencia mucho mayor y cualitativa sobre el cumplimiento de los requisitos del artículo 49 TUE para adherirse a la Unión. Y esto nos ha llevado a tener un instrumental que se presta a la confusión y/o la incomprensión sobre las soluciones técnicas y “su letra pequeña”.

Desde el punto de vista de la confusión, el mejor ejemplo sería el de la coherencia de mantener como instrumentos separados formalmente el semestre europeo y el cuadro de indicadores de la justicia del mecanismo del Estado de Derecho. Obviamente el semestre europeo tiene su propio ámbito material, pero ¿por qué no tener una rúbrica específica de recomendaciones identificadas como Estado de Derecho y que se retroalimenten con las recomendaciones del mecanismo “stricto sensu”. Y en cuanto al cuadro de indicadores de la justicia, ¿por qué no incorporarlo formalmente como parte de la primera etapa del ciclo anual del Estado de Derecho?

Y si hablamos de confusión, ¿cómo se explica el solapamiento entre el Diálogo anual del Estado de Derecho pilotado por el Consejo y el Mecanismo del Estado de Derecho conducido por la Comisión. Una de las recomendaciones del seminario de la Presidencia española realizado en Segovia en diciembre de 2023 y al que nos referiremos en el punto siguiente de este capítulo¹¹⁹ proponía su fusión en un solo ejercicio y, de facto, la Comisión ha convertido su Mecanismo en “Ciclo Anual”, pero ¿por qué no se ha hecho formalmente?

Desde el punto de vista de la complejidad técnica y la comprensión de sus efectos reales frente a los ataques al Estado de

119 Rule of Law in the centre of the EU political and institutional agenda. A reflection on the future. <https://spanishpresidency.consilium.europa.eu/es/eventos/>

Derecho aunque son sin ninguna duda los dos instrumentos más eficaces de los que disponemos en la actualidad, hay que reconocer que tanto el control jurisdiccional reforzado que ha asumido el TJUE para defender el Estado de Derecho, como la aplicación del mecanismo de condicionalidad presupuestaria, no son percibidos en su dimensión sustantiva y se disimulan bajo una “niebla técnica”, salvo para los expertos. ¿No merecerían una mayor atención “política”? ¿Quid prodest la imagen que la utilización de la condicionalidad presupuestaria está teñida de “realpolitik” y que los Estados condenados por el TJUE se dedican a “marear la perdiz”?

Esta última cuestión se ha planteado crudamente con respecto a la “generosidad” hacia Hungría al liberar 920 millones de euros del programa RePower EU a finales de 2023 para poner en marcha proyectos de energía limpia a cargo de los fondos Next Generation EU, aunque en paralelo se estuviera terminando la reevaluación (negativa) sobre el cumplimiento por Hungría de las condiciones del artículo 4. Del Reglamento 2020/2092.

Al margen de los argumentos formales sobre la “naturaleza” de las infraestructuras para las que se aprobó la prefinanciación de esa suma, diferente de la evaluación horizontal del mecanismo de condicionalidad, hay, es cierto, una razón política, pero de naturaleza positiva: la negociación sobre la revisión del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, donde se incluía un mecanismo para Ucrania para el periodo 2024-2027 dotado de 50.000 millones de euros que exigía la unanimidad. Y Hungría lo aceptó en la reunión del Consejo Europeo del 1 de febrero de 2024, ergo ... ¹²⁰

120 Véanse las conclusiones del Consejo Europeo en EUCO 2/24, pp 1-2

Sin embargo y frente a ello, hay que reconocer, **en tercer lugar**, que a esta “caja de herramientas” se le puede aplicar la famosa expresión de Galileo “Eppùr si muòve” y que ha habido avances cualitativos en cuanto a la protección de los valores democráticos y del Estado de Derecho en la UE, insospechados hace apenas una década.

El mejor ejemplo es el rol político, institucional y de repercusión mediática que ha adquirido el Ciclo Anual del Estado de Derecho y que se examina con más detalle en el apartado siguiente.

Estos avances cualitativos, se han dado en primer lugar con la revolución sobre el control judicial de ataques a la independencia del poder judicial y al funcionamiento de las instituciones nacionales en ciertos Estados miembros emprendida por el TJUE desde su famosa sentencia de 2018 en el asunto de los jueces portugueses¹²¹. ¿Alguien se podía imaginar que el Tribunal de Justicia considerara que los ataques al Estado de Derecho a nivel nacional afectaban al propio Estado de Derecho de la UE y que el TJUE tenía legitimidad para garantizar el principio de tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial si había dudas sobre la independencia del poder judicial en un Estado? ... ¡Eppùr si muòve!

De igual modo, la utilización de la condicionalidad presupuestaria se ha revelado como un instrumento de naturaleza horizontal y con un efecto de forzar cambios en las legislaciones nacionales y prácticas administrativas contrarias al Estado de Derecho. Ciertamente, la pregunta sobre una utilización “política” de este mecanismo puede plantearse, sobre todo ante su no aplicación a Polonia, aunque sus desafíos a la independen-

121 C-164/16 ya citado

cia del poder judicial pueden tener una afectación presupuestaria¹²². ¿Pero, es una cuestión de naturaleza política?,

¿o de evaluación por la Comisión de cuáles son las fronteras del artículo 4.1 del Reglamento 2020/2092, a la luz de la jurisprudencia del TJUE? Y, en cualquier caso, su utilización, así como la cláusula de no desembolso de los fondos previstos por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no cabe ninguna duda que ha jugado un papel fundamental en el cambio decidido adoptado por Polonia tras las elecciones de 2023 y, más tímidamente, por el Gobierno Húngaro a pesar de sus admoniciones contra “la dictadura de Bruselas”.

En lo que se refiere al artículo 7, a pesar de su inoperancia hay que reconocer que la presión que el mismo ejerce sobre los Estados cuestionados, junto con las otras vías abiertas, ha tenido un efecto positivo, aunque modesto en los Estados puestos bajo la lupa de su escrutinio.

Es el caso observable en Polonia y que le ha permitido a la Comisión retirar su recomendación de 2017 y a cerrar el procedimiento el 29 de mayo de 2024, tras haberlo discutido en el Consejo y a resultas cerrar el solicitar en mayo de 2024 el cierre del procedimiento del artículo 7 abierto contra ella, al considerar tras la evaluación pertinente que ya no existe un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho en Polonia, teniendo en cuenta las medidas puestas en marcha por el gobierno de ese país para abordar las preocupaciones sobre la independencia de la justicia, a la vez que ha reconocido la primacía del Derecho de la UE y se ha comprometido a aplicar todas las sentencias

122 MEDINA BERNABÉ, Sergio: Op. cit. p. 75

del TJUE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relacionadas con el Estado de Derecho¹²³.

En conclusión: Eppùr si muòve sí, pero nos falta un salto cualitativo importante.

El gran salto cualitativo a dar es el de garantizar que las obligaciones jurídicas exigibles conforme al artículo 49 TUE para poder adherirse a la Unión Europea, tienen que poder perpetuarse y pueden ser exigibles en tanto exigencia de constitucionalidad de la propia Unión y “mínima moralia” de su legitimidad. *“los Tratados han de entenderse como un pacto constitucional intergeneracional: las antiguas generaciones se vincularon y también vincularon a las generaciones presentes y futuras, por razones bien conocidas y de peso. La Unión es esa auto-limitación constitucional o pierde su razón de ser*, y el respeto estricto de los valores del artículo 2 TUE es exigible para *“poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados”*¹²⁴.

El respeto del Estado de Derecho forma parte de las obligaciones de todos los Estados adquiridas en el momento de su adhesión a la Unión Europea, de respetar los valores comunes del artículo 2 del TUE. La consecuencia de este compromiso adquirido libre y voluntariamente es, como dice claramente el TJUE, en su sentencia de 20 de abril de 2021 en el caso *Repubblica*, que *“un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE... Así pues, los Estados miembros deben velar por*

123 Comunicado de prensa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_2986.

124 BAQUERO CRUZ, Julio: *Mínima moralia: el Estado de Derecho, el método comunitario y el presupuesto de la Unión Europea*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72 (2023), pp. 431 y ss

*evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial”*¹²⁵ .,

El Tribunal de Justicia de la UE lo ha afirmado claramente en sentencias claves que han desarrollado a lo largo de este trabajo sentando rotundamente, en palabras de su Presidente, el principio que estos valores son los mismos para todos, candidatos y miembros, puesto que ningún Estado es más igual que otros¹²⁶; su efecto declarativo aplicado a casos concretos sometidos a su jurisdicción, necesita ser traducido en un principio claro en el propio Tratado y con consecuencias operacionales; y eso solamente los pueden hacer “los dueños de los Tratados”, esto es, los Estados miembros de la Unión a través de las reformas pertinentes de los Tratados.

Naturalmente, a esta construcción “metaconstitucional” a través de toda esta caja de herramientas le falta la llave maestra, esto es, la necesidad de disponer de un procedimiento de sanciones previsto en el artículo 7 que funcione. Hasta ahora se ha mostrado inoperante al ser un mecanismo intergubernamental bloqueado ab initio por la exigencia de unanimidad y desde planteamientos más propios del Derecho Internacional Público que del derecho de integración supranacional propio de la Unión Europea.

Tiene que dejar de ser una “espada de Damocles” utilizada como amenaza política a un instrumento constitucional para asegurar la “lealtad constitucional” de respeto a los valores sin la cual

125 C-896/19 ya citado

126 LENAERTS. Koen: *No Member State is more equal than others: the primacy of EU law and the principle of the equality of the Member States before the treaties*. VerfBlog 8 de octubre de 2020 (<https://verfassungsblog.de/no-member-state-is-more-equal-than-others/>)

no se puede ingresar en la Unión ni tampoco permanecer en ella. Y como mínimo hay que decir, a pesar de las dificultades intrínsecas de cortar este “nudo gordiano”, que forma parte del debate de las reformas necesarias antes de la ampliación que ha abierto el Consejo Europeo en junio de 2024.

En cualquier caso, ¿qué mejor demostración del refuerzo de la “caja de herramientas” que la mutación experimentada por el Mecanismo anual del Estado de Derecho?

4.2. El Ciclo Anual del Estado de Derecho y su desarrollo exponencial como eje político central

Con la adopción el 24 de julio de 2024 por la Comisión del Quinto Informe sobre el Estado de Derecho de 2024, en el que se examina de manera sistemática y objetiva la evolución del Estado de Derecho en todos los Estados miembros con un ligero retraso sobre ejercicios anteriores que, más allá de los cálculos que pudieran hacerse sobre la prudencia ante el inicio de un nuevo ciclo institucional, se han debido sobre todo a la complejidad del ejercicio y las nuevas ambiciones en torno al mismo¹²⁷

Este quinto Informe representa un cambio cualitativo, al concebirlo no como un “Mecanismo” puramente procesal, sino como el elemento central de un ciclo anual de examen completo del Estado de Derecho en tanto instrumento de prevención, que permite promover el diálogo y la sensibilización conjunta sobre todas las cuestiones relativas al Estado de Derecho en el conjunto de la Unión Europea, con la participación de todos los actores políticos, institucionales y sociales implicados,

127 Comunicación de la Comisión: Informe 2024 sobre el Estado de Derecho. La situación del Estado de Derecho en la Unión Europea. COM(2024) 800 final.

como se analiza más adelante y con una clara dimensión interinstitucional. Con ello, se le ha dotado de una “musculatura” política e institucional, con la clara intención de hacer de él un “instrumento” central de la “caja de herramientas” de la UE y con vocación de constituir el eje central de la “persuasión y denuncia” de violaciones del Estado de Derecho, rampa de lanzamiento para mecanismo de reacción y respuesta reforzados.

Su análisis “cualitativo se basará en los elementos siguientes

4.2.1. La ampliación del examen de la situación sobre el Estado de Derecho a los países candidatos

Tal y como anunció la presidenta Von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2023, el ciclo anual del Mecanismo del Estado de Derecho se ha ampliado por primera vez a los países de la ampliación que están más avanzados en sus negociaciones de adhesión, con el fin de impulsar aún más sus reformas en materia de Estado de Derecho.

Esto significa que este año se ha evaluado a Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia del mismo modo que a los actuales Estados miembros, por ser los Estados candidatos más avanzados en las negociaciones en el momento actual, encontrándose ya en la fase de las negociaciones formales para su adhesión a la UE conforme al procedimiento del artículo 49 TUE y con diferentes capítulos abiertos o, incluso, provisionalmente cerrados¹²⁸. Este informe se configura como un instrumento de referencia para respaldar las reformas de estos Estados en materia de democracia y Estado de Derecho antes de la adhesión, garantizando normas estrictas y duraderas después de la adhesión.

128 Comunicación de la Comisión de 2023 sobre el paquete de ampliación de 8 de noviembre de 2023, COM (2023) 690 final

Esta es sin duda una novedad importante en el ciclo anual sobre la situación del Estado de Derecho y prefigura, una vez más, la necesidad de garantizar reglas “constitucionales” que garanticen el respeto absoluto a los valores del artículo 2 como “conditio sine qua non” de pertenencia a la UE. Y ello, independientemente del momento procesal de adhesión a la Unión.

Por supuesto es un primer paso con efectos claros a corto plazo: el que tanto los 27 como los candidatos se vean reflejados en igualdad de condiciones en “el espejo” del respeto al Estado de Derecho, sirviendo además de “prueba del algodón” para la negociación de los capítulos correspondientes en el marco de las negociaciones individuales de adhesión. Como es bien sabido, las negociaciones sobre el capítulo 23 de los 35 en los que se dividen todas las Conferencias Intergubernamentales de adhesión: “Poder judicial y Derechos Fundamentales”, dentro del pilar 1 de las negociaciones “Cuestiones fundamentales” son de las más problemáticas, y por eso este pilar “Cuestiones Fundamentales”, compuesto de 5 capítulos, es el primer pilar en abrirse y el último en cerrarse históricamente de todas las Conferencias Intergubernamentales.

Y, sin ninguna duda, puede ayudar, en el medio plazo, a facilitar propuestas concretas de reformas internas previas a la ampliación, porque, como ha señalado el TJUE, si el respeto del Estado de Derecho, forma parte de las obligaciones de todos los Estados adquiridas en el momento de su adhesión a la Unión Europea, de respetar los valores comunes del artículo 2 del TUE, la consecuencia de este compromiso adquirido libre y voluntariamente es, como ha dicho claramente el TJUE, que *“un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor exigible en los términos del artículo 19 TUE. Así pues, los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor, cualquier regresión*

de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial”¹²⁹.

Y el propio Tribunal ha remachado este concepto de obligación de resultado válido para todos los Estados miembros independientemente del momento de su adhesión, en sus sentencias ya analizadas del 16 de febrero de 2022 en los casos Hungría/Parlamento y Consejo y Polonia/Parlamento y Consejo, al afirmar que: “*el respeto de estos valores no puede reducirse a una obligación que un Estado candidato está obligado a cumplir para adherirse a la Unión y de la que puede exonerarse tras su adhesión... puesto que los principios que conforman el Estado de Derecho en la Unión Europea, también forman parte de la identidad nacional de los Estados miembros*”¹³⁰.

Por todo ello, la inclusión, en pie de igualdad de los 4 Estados candidatos a la negociación más avanzados, juega en beneficio mutuo: de los candidatos para poder efectuar las reformas necesarias en materia de respeto a los valores del artículo 2 TUE, y, al tiempo, para los Estados que ya son parte de la UE y para los cuales este respeto debe garantizarse adecuadamente por los Tratados. No se puede exigir a los candidatos más de lo que estamos dispuestos a exigirnos en clave interna.

4.2.2. Proceso y metodología del informe 2024

Cabe destacar que la evaluación contenida en los capítulos por país se ha elaborado de acuerdo con la metodología actualizada

129 Sentencia ya citada de 20 de abril de 2021 en el caso “Repubblika v. Il-Prim Ministru”. (C-896/19 ECLI:EU:C:2021:311).

130 C-156/21 y C-157/21 (ECLI:EU:C:2022: 97 y 98, respectivamente)

por última vez en 2022, tras amplio debate con los Estados miembros con vistas a garantizar que las recomendaciones incluidas en el Informe reflejen la situación del Estado de Derecho en cada uno de los países y la manera de mejorar los puntos más débiles en torno a las cuatro grandes patas del Informe que se analizarán más adelante. Los capítulos por país no pretenden ofrecer una descripción exhaustiva de todas las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en cada país, sino presentar en positivo los avances más significativos.

La evaluación hace referencia a los requisitos del Derecho de la UE, incluidos los resultantes de la jurisprudencia del TJUE. Además, las recomendaciones y dictámenes del Consejo de Europa proporcionan un marco de referencia útil para las normas y las mejores prácticas pertinentes. No es un ejercicio de “name and shame”, sino un marco objetivo que ofrece pistas para que los Estados mejoren la situación en materia de respeto al Estado de Derecho siguiendo sus propios parámetros de constitucionalidad.

Resulta evidente que este informe se ha convertido en elemento central de la estrategia de respeto al Estado de Derecho a nivel institucional. Este mecanismo anual se ha convertido en la piedra angular del diálogo con y entre los Estados miembros, con contactos intensificados para realizarlo, no sólo con los gobiernos, sino también con los parlamentos nacionales y con representantes de las autoridades judiciales nacionales y de las profesiones legales, así como con representantes de los actores sociales y de la sociedad civil organizada más representativos a nivel interno. En el anexo titulado Metodología para la preparación del Informe Anual del Estado de Derecho que se recoge en la Parte II de este trabajo, se puede observar la riqueza de las fuentes de información y la consulta exhaustiva que se hace, lo

que permite tener una fotografía bastante realista de la situación en cada Estado¹³¹

Y ello significa, a su vez, que este ejercicio se ha convertido en un ejercicio importante de “name and shame”, en tanto examen político de “constitucionalidad” que garantice la esencia del proceso de integración europea plasmada en los Tratados constitutivos a través de unas recomendaciones que, no siendo estrictamente vinculantes, constituyen la base para la efectividad de los instrumentos de respuesta.

Para ello y en aplicación del principio de cooperación leal entre Estados e instituciones europeas juega un papel esencial el Network of Rule of Law contact points, presidido por la Comisión Europea, través del cual se discute la metodología del informe, el cuestionario anual preparado por la Comisión, los “stakeholders” a los que hay que consultar, a la vez que constituye el foro de referencia para compartir buenas prácticas y experiencias¹³².

Idealmente, este Mecanismo, con su metodología tan desarrollada debería jugar un papel mucho más central ante la apertura del procedimiento de sanciones del artículo 7 TUE, aunque para ello haya que dar seguramente pasos que implican la revisión de los Tratados y, en cualquier caso juega ya, como base técnica y administrativa, para profundizar en la vía jurisprudencial a través de los procedimientos de infracción o prejudiciales, y para una correcta evaluación del mecanismo de condicionalidad presupuestaria del Reglamento 2020/2092 sobre

131 https://commission.europa.eu/document/download/e80a08e9-a5cd-4100-833df87548004226_en?filename=2024%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20methodology.pdf

132 [Network of national contact points on the rule of law.europa.eu](https://networkofruleoflaw.europa.eu). El punto de contacto en España es el Secretario de Estado para la Unión Europea

un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

4.2.3. El ciclo anual de diálogo sobre el Estado de Derecho y su inserción interinstitucional

Este informe se ha ganado un papel central en la caja de herramientas en materia de Estado de Derecho del que dispone la Unión Europea. De ser un mecanismo anual que pretende señalar desviaciones o políticas que pongan en peligro el respeto a los valores del artículo 2 del TUE, a un Diálogo Anual sobre el Estado de Derecho **reconocido por todos los actores institucionales de la UE** “creador de un espacio para intercambios políticos constructivos entre Estados miembros, donde se comparten las mejores prácticas y las lecciones aprendidas”¹³³

Esta perspectiva es crucial, e implica que los Estados miembros y las instituciones europeas organicen de manera coordinada un ejercicio global de “stocktaking” que permita un ejercicio de “peer review” vivo y con reglas temporales claras. Además, ello permite identificar de manera preventiva riesgos de violaciones contrarias al Estado de Derecho, que al estar sometidas a vigilancia colectiva pueden constituir un ejercicio efectivo del método de “name and shame”.

En este sentido ha tenido una gran importancia en este ejercicio la coordinación política con el Diálogo anual sobre el Estado de Derecho en el Consejo, que se viene efectuando desde 2014 y que pretende ser un ejercicio anual de “peer review” en el que se van alternando grupos de Estados en un debate “horizontal” basado en los principios de objetividad, no discri-

133 Comunicación COM (2024) 800, p. 4

minación, trato igual entre Estados, neutral y objetivo, y con respeto de las identidades nacionales. Este diálogo forma parte de las prioridades políticas del Consejo de Asuntos Generales de la Unión tras un periodo de letargo desde 2019¹³⁴

La Presidencia española del Consejo de la Unión en el segundo semestre de 2023 asumió la responsabilidad de evaluar el funcionamiento de dicho diálogo en el seno del Consejo y su coordinación con el Informe más amplio liderado por la Comisión, de acuerdo con las conclusiones propias de la Presidencia finlandesa del 19 de noviembre de 2019 tras una reunión del Consejo de Asuntos generales¹³⁵. Ello se hizo sobre la base de un cuestionario enviado a todas las delegaciones en el Consejo¹³⁶ y dio lugar a un seminario ministerial en Segovia los días 4 y 5 de diciembre de 2023 al que ya se ha hecho referencia en el apartado anterior.

Resulta evidente la complementariedad de estos dos ejercicios, como se puso de relieve en la mayoría de las respuestas de los Estados al cuestionario de la Presidencia y en el propio seminario citado¹³⁷. Por ello, independientemente de las competencias propias de las dos instituciones, tratadas en su conjunto, nos encontramos ante un instrumento bicéfalo en el cual el Diálogo anual bajo forma de informe de la Comisión ocupa un lugar central y constituye la base comúnmente aceptada por ambas instituciones y por el Parlamento Euro-

134 LOUIS, Jean-Victor: Op, cit., nota 51

135 Presidency note 14173/19 on the basis of the discussion note “Enhancing respect for the Rule of Law in the Union”.

136 Note 10905/23 de 3 de julio de 2023 “Questionnaire for Member States on the evaluation of the Council’s Rule of Law dialogue”

137 FONSECA MORILLO, Francisco, BIGLINO CAMPOS, Paloma y SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: *Informe sobre la evaluación del mecanismo del Estado de Derecho y los desafíos que afronta la Unión Europea en materia de valores*. Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, diciembre 2023.

peo sobre los elementos a tener en cuenta en sus evaluaciones y resoluciones¹³⁸.

Ambos ejercicios se insertan en el marco de un ciclo anual sobre el Estado de Derecho que se retroalimenta, centrado en el seguimiento y la cumplimentación de las recomendaciones dirigidas a los 27 Estados Miembros y utilizadas por el Consejo en su propio diálogo con grupos de países y cuyo pistoletazo de salida es la incorporación al ciclo anual del Estado de Derecho de una dimensión interinstitucional, con un mecanismo de cooperación interinstitucional mediante el cual Consejo, Parlamento Europeo y Comisión discuten como se han implementado las recomendaciones en un diálogo a lo largo del otoño, en paralelo a su discusión a nivel nacional entre gobiernos y parlamentos nacionales.

Lo más importante es consolidar un valor añadido reforzado y autónomo de ambos Mecanismos. Con pleno respeto de la autonomía institucional, pero evitando solapamientos innecesarios. El diálogo del Consejo es eficaz en cuanto evaluación “peer review” en la que se van alternando grupos de Estados de manera rotatoria y que constituye una base excelente en la preparación de los cuestionarios por la Comisión al principio de cada ciclo anual. Pero el Mecanismo comenzado por la Comisión en 2019 tiene un carácter horizontal, en el que se evalúa a la vez a los 27 Estados (y desde este ejercicio también a los candidatos) en tanto un mecanismo voluntario de supervisión colectivo basado en la aplicación de un trato igual para todos los Estados, en la aplicación rigurosa de los estándares propios de la UE y en el diálogo y la confianza mutua con los Estados; que debe servir para:

138 Comunicación COM (2024) 800 final, p. 4.

- inspirar a las instituciones y a los Estados a impulsar una agenda legislativa con propuestas concretas garantizando un marco común de respeto de los valores del artículo 2;
- facilitar una utilización de todas las herramientas posibles, incluyendo la actividad jurisdiccional del TJUE y la aplicación de reglas de condicionalidad presupuestaria;
- promover un debate profundo sobre la mejor manera de atajar derivas de erosión del consenso constitucional europeo que nos es propio.

4.2.4. Análisis de la estructura del Informe

La mejor manera de demostrar el valor añadido de este Mecanismo y su lugar central en la caja de herramientas de la UE es analizar su estructura.

El informe está estructurado, como en años precedentes, en los cuatro grandes pilares que se examinan a continuación. En cada uno de ellos se examinan todos los elementos esenciales para poder establecer una evaluación cualitativa, señalando en particular aquéllos en los que ha habido evoluciones significativas en cada Estado y aquéllos otros en los que los desafíos persisten.

En función de ello, **el informe incluye 31 capítulos (1 por Estado miembro más Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia) con recomendaciones específicas** para cada uno **usando cuatro categorías** del negativo al positivo:

- **áreas en las que no habido progresos;**
- **áreas en las que ha habido algún progreso;**

- **áreas con progresos significativos; en fin,**
- **áreas en las que se han implementado las recomendaciones de ejercicios anteriores.**

Sistemas judiciales

Las reformas en el ámbito de la justicia han seguido ocupando un lugar destacado en la agenda política durante el último año, y muchos Estados miembros han dado seguimiento a las recomendaciones de 2023 y aplicado las reformas acordadas en el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

El objetivo central para asegurar la buena calidad del Estado de Derecho en Europa es garantizar su funcionamiento en plena independencia, como derivada necesaria de una protección judicial efectiva para ciudadanos y empresas y esencial para el funcionamiento de la cooperación judicial entre Estados sin la cual no pueden funcionar ni el Mercado Interior y ni el ecosistema propio de inversiones.

Es importante señalar, como figura en el cuadro de indicadores de la justicia 2024, que si en países como Finlandia, Austria, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo o Irlanda, la percepción entre los ciudadanos sobre la independencia de su sistema judicial alcanza el 75%, en otros como Croacia, Polonia, Bulgaria o los países candidatos, ese porcentaje ronda apenas el 30%.

Lo que sí es muy positivo resaltar es que varios Estados miembros (incluyendo Polonia y, tímidamente Hungría), han iniciado o avanzado en importantes reformas para reforzar la independencia judicial, habiendo emprendido iniciativas legislativas para reforzar la independencia y la eficacia de los Consejos de

la Judicatura, mejorar los procedimientos de nombramiento de jueces, incluso en lo que respecta a sus tribunales superiores, o reforzar la autonomía de las fiscalías. Al mismo tiempo, persisten algunas preocupaciones sistémicas en relación con la independencia judicial y se han observado casos específicos de deterioro, en particular en Eslovaquia, Lituania y los países candidatos. Siendo significativo en esta área que el Informe dirige, de manera menos perentoria, pero en forma de aviso para navegantes, recomendaciones específicas para España (*“ultime la renovación del Consejo General del Poder Judicial e impulse el proceso de adaptación del procedimiento de nombramiento de sus jueces-miembros, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los consejos del poder judicial”*).

Los Estados miembros también han introducido medidas para mejorar la eficiencia y la calidad de la justicia, así como para facilitar el acceso a la justicia y evitar demoras en los procedimientos (siendo Malta, Croacia y Grecia, junto con Italia, donde los desafíos son mayores en este contexto). Sin embargo, en varios Estados miembros, la remuneración de los jueces y fiscales es un motivo de preocupación y ha dado lugar a dificultades para contratar personal judicial cualificado (llevándose la palma Chipre, Portugal, Rumanía y, en particular Hungría, así como Macedonia del Norte).

En conclusión:

- el informe de este año recomienda a los Estados miembros, habiéndose observado mejoras importantes, que sigan abordando desafíos como la necesidad de salvaguardias en los procedimientos de nombramiento judicial, tanto para los jueces de los tribunales de instancia inferior como para los de los puestos de alto nivel, la autonomía del ministerio fiscal o la necesidad de proporcionar recur-

sos adecuados al poder judicial, incluso en lo que respecta a los salarios.

Marcos anticorrupción

Es innegable que todos los indicadores internacionales sitúan entre los 20 primeros países a nivel mundial con los mejores índices en materia de lucha contra la corrupción, a más de la mitad de los Estados de la UE. Sin embargo, la corrupción sigue siendo una grave preocupación para los ciudadanos y las empresas de la UE¹³⁹).

Los resultados del Eurobarómetro especial muestran que los europeos siguen preocupados por los esfuerzos de los gobiernos nacionales para luchar contra la corrupción: el 65 % de los ciudadanos cree que los casos de corrupción de alto nivel no se persiguen lo suficiente, y solo el 30 % piensa que los esfuerzos de los gobiernos para combatir la corrupción son eficaces. Del mismo modo, sólo el 51 % de las empresas con sede en la UE cree que las personas o empresas que participan en prácticas corruptas son detenidas o denunciadas ante las autoridades. De estas empresas, alrededor de tres cuartas partes creen que los vínculos demasiado estrechos entre las empresas y la política conducen a la corrupción (79 %) y que el favoritismo y la corrupción socavan la competencia empresarial (74 %). En toda la UE, una media del 68 % de los ciudadanos y el 64 % de las empresas con sede en la UE consideran que la corrupción está demasiado extendida en sus Estados miembros.

139 Eurobarometer 548 on Corruption, and flash eurobarometer 543 on businesses' attitudes towards corruption in the EU, ambos de 2024

Todos los Estados miembros han mejorado su marco legal e institucional para luchar mejor contra la corrupción, incluyendo los países candidatos, y una buena noticia en este sentido es que en el año 2024 Polonia y Suecia se hayan incorporado a la Fiscalía Europea, y que los cuatro candidatos han firmado o están negociando acuerdos de trabajo con la Fiscalía.

Además, esta tendencia de marcos estables para luchar mejor contra la corrupción se ha manifestado con el aumento general de los recursos destinados a la capacidad de los servicios de seguridad pública, las autoridades y el poder judiciales en esta área. Solamente Hungría, al igual que con su no pertenencia al EPPO, marca una desviación con respecto a esta tendencia generalizada.

Donde mayores esfuerzos son necesarios es en la adopción de medidas para reforzar los marcos preventivos, como los que regulan la actividad de los grupos de presión y los conflictos de intereses y las normas de declaración de bienes, o sobre las “puertas giratorias” entre la política y la administración y el mundo empresarial. Por eso, garantizar la investigación y el enjuiciamiento eficaces de los casos de corrupción son tan importantes. Esto se refleja en las recomendaciones de este año.

Finalmente, el Informe señala las deficiencias en la implementación de la Directiva 2019/1937 sobre la protección de las personas que informan de infracciones al Derecho de la UE, la Directiva “Whistleblower”¹⁴⁰. De hecho, en estos momentos sigue habiendo 12 Estados frente a los cuales la Comisión tiene abiertos procedimientos de infracción por no transposición o transposición no adecuada de la Directiva¹⁴¹

140 DOUE L 305 de 26.11.2019

141 Informe de la Comisión de 3 de julio de 2024, COM (2024) 269 final, p. 2.

Este sigue siendo uno de los mayores obstáculos en la lucha contra la corrupción. Más allá de cuestiones legales e institucionales, solamente un 43% de europeos saben que canales utilizar para informar de un caso de corrupción, y el 28% siguen pensando que informar sobre casos de corrupción puede volverse en su contra; esto es, desconfían de la aplicación concreta de la protección teórica establecida en la Directiva 2019/1937¹⁴².

- Además, en los países de la ampliación, aunque se han llevado a cabo importantes reformas, incluso a nivel constitucional, para reforzar la independencia judicial y la calidad de los sistemas de justicia, queda mucho por hacer, en particular en ámbitos relacionados con el funcionamiento de los órganos autónomos del poder judicial y en materia de nombramientos judiciales.

Libertad de prensa y pluralismo

Una prensa libre y pluralista es esencial para que exista un auténtico Estado de Derecho. De ahí que las presiones de medios políticos y económicos para controlar los medios de comunicación constituya una de las mayores amenazas para la democracia y que este capítulo se haya convertido en uno de los elementos centrales del Informe anual sobre el Estado de Derecho, siendo las asociaciones más representativas de periodistas actores claves en las consultas de la Comisión para redactar este capítulo.

Desde el anterior Informe sobre el Estado de Derecho, varios Estados miembros han adoptado medidas concretas para mejorar la seguridad y el entorno de trabajo de los periodistas, con la adopción de importantes reglas a nivel de la Unión, como el Re-

142 Special Eurobarometer 548.

glamento 2024/1083 de 11 de abril de 2024 sobre Libertad de medios de comunicación (EMFA)¹⁴³ ya en vigor y plenamente aplicable a partir de agosto de 2025; y la Directiva 2024/1069 sobre la protección de las personas que participan en la vida pública contra las demandas manifiestamente infundadas y los procedimientos judiciales abusivos (SLAPP)¹⁴⁴. Estas reglas introducen disposiciones específicas sobre la transparencia en los propietarios de los medios de comunicación, una distribución transparente y equitativa de la publicidad institucional y el funcionamiento independiente de los medios de comunicación públicos; así como reglas introduciendo salvaguardias procesales específicas en procesos de difamación contra periodistas o medios de comunicación, con países en los que la aplicación de estas reglas están estancados, sobre todo en Italia y Eslovaquia.

Además, las tareas y competencias de los reguladores nacionales de los medios de comunicación se han ampliado y extendido, también debido a la entrada en vigor del Reglamento 2022/2065 de Servicios Digitales de la UE de 19 de octubre¹⁴⁵, a efectos de garantizar que estos reguladores sean plenamente independientes de los gobiernos, imparciales, transparentes y responsables, con medios económicos y humanos adecuados.

Sin embargo, a pesar de estas reglas contundentes y claras, en varios Estados miembros persisten preocupaciones en lo que respecta a la gobernanza independiente o la estabilidad financiera de los medios de comunicación de servicio público, la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, el derecho de acceso a los documentos públicos (con referencias críticas, por ejemplo, a la legislación española de secretos oficia-

143 DOUE L de 17.04.2024, p. 1

144 DOUE L de 16.04.2024, p. 1

145 DOUE L 277 de 27.10.2022, p. 1

les) y la asignación transparente y justa de la publicidad estatal . La Comisión ha vuelto a emitir varias recomendaciones sobre todos estos ámbitos, incluida también la seguridad de los periodistas (en particular en Hungría, Eslovenia, Croacia, Bulgaria y Polonia).

El Informe constata desafíos importantes y estructurales en los países de la ampliación, en particular en lo que respecta a la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, la independencia de los reguladores o los medios de servicio público y la seguridad de los periodistas, aunque también se han llevado a cabo reformas en algunos de ellos para abordar algunas de estas cuestiones, como paso necesario para progresar en las negociaciones de adhesión.

Controles y contrapesos institucionales

Los Estados miembros han seguido mejorando la calidad de sus procesos legislativos y haciendo participar a las partes interesadas en ellos, una tendencia que también se observó en los anteriores informes sobre el Estado de Derecho. Algunos Estados miembros han reforzado el estatuto y los recursos de las instituciones nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo y otras autoridades independientes. En varios Estados miembros también han continuado las iniciativas para reforzar el marco y la financiación de la sociedad civil.

Sin embargo, en varios Estados miembros siguen existiendo problemas, como el uso excesivo de procedimientos acelerados o la calidad general de la elaboración de leyes, así como en la consulta a las partes interesadas (Y España es señalada en este aspecto concreto, manifestando el informe dudas sobre cómo se preparó la Ley de Amnistía). La sociedad civil y los defensores de los derechos humanos se enfrentan cada vez más a desafíos, restriccio-

nes jurídicas y ataques, incluidas restricciones sistémicas a sus operaciones en determinados Estados miembros. Se trata de una tendencia preocupante que ya se señaló en el informe anterior.

Para abordar las cuestiones identificadas, la Comisión ha emitido recomendaciones relacionadas con el funcionamiento del proceso legislativo, el establecimiento y funcionamiento de autoridades independientes y el entorno propicio para la sociedad civil, tanto para los actuales Estados miembros como para los países candidatos.

En este apartado el Quinto Informe es bastante incisivo en lo que se refiere a dos cuestiones vinculadas a la seguridad nacional y en la cual todos los Estados deben reforzar sus mecanismos de “checks and balances”, frente a desafíos que en bastantes ocasiones son externos al ámbito material del Derecho de la Unión y cuya amenaza procede de fuera de la Unión.

En concreto, el informe se detiene en el uso intrusivo de los llamados “spyware” (como el conocido Pegasus) cuyo uso ilegal tiene que ser sancionado e investigado y a la necesidad de precaverse contra la interferencia de gobiernos extranjeros que buscan manipular la opinión pública y distorsionar el debate democrático.

Estos ámbitos están fuera de las competencias formales de la Unión, aunque el Tribunal de Justicia haya abierto desde el ángulo del respeto a los derechos fundamentales una vía de intervención en su condena a Hungría con respecto a su legislación interna en materia de transparencia de asociaciones a efectos de “controlar asociaciones de querencia extranjera (!)”¹⁴⁶. Por

146 Sentencia del 18 de junio de 2020 C-78/18 Comisión v. Hungría. (ECLI:EU:C:2020:476)

eso en este Informe se avanza en la necesidad de profundizar en mecanismos de “soft law” tales como los avanzados por la Comisión de Venecia¹⁴⁷ o por la Comisión en su Comunicación sobre la defensa de la democracia de 2023¹⁴⁸. En ambos informes se incide en la necesidad de acompañar de garantías reforzadas todas las legislaciones nacionales en lo que se refiere a la transparencia y la responsabilidad democrática de las asociaciones con influencia extranjera.

A guisa de conclusión de este desarrollo del Ciclo Anual del Estado de Derecho, creo que el mismo juega ya un papel central y lo seguirá jugando aún más a la hora de garantizar el pleno respeto a los valores del artículo 2 TUE. Y ello por dos motivos:

- Por su asentamiento como una maquinaria perfectamente engrasada en cuanto a la riqueza de sus datos, a su papel en las agendas interinstitucionales de la UE y por su capacidad de movilizar a un gran número de actores relevantes dentro de los Estados miembros.
- Porque es un instrumento decisivo para afianzar el funcionamiento del mecanismo de condicionalidad presupuestaria, para efectuar el seguimiento y el cumplimiento de las decisiones del TJUE, y para automatizar el procedimiento del artículo 7.

Con esta presentación, se ha pretendido explicar la importancia cualitativa de este Quinto Informe más allá de su concepción como un instrumento de prevención y de diálogo “entre pares”. La experiencia nos demuestra que los Estados se toman muy en serio las diferentes recomendaciones que les dirige el informe,

147 Commission Report on Funding of Associations CDL-AD (2019) 002

148 Comunicación COM (2023) 630 final de 12.12.2023

y no sólo a efectos de evitar “riesgos reputacionales”, sino porque las mismas van creando un zócalo común que alimenta la adopción de marcos regulatorios impensables hace unos años, como se ha ido desgranando sobre todo en los diferentes pilares del informe y la labor horizontal del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través del significado que el mismo ha dotado al artículo 19 TUE y a la posibilidad de invocar los artículos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular los de su Título VI “Justicia”.

Y esto se demuestra en primer lugar desde el punto de vista estadístico. Dos tercios de las recomendaciones formuladas en el informe de 2023 (68%) se han implementado total o parcialmente en los diferentes Estados, convirtiendo así este Informe en un motor de reformas internas positivas para el Estado de Derecho en todos y cada uno de los Estados.

El Mecanismo del Estado de Derecho bajo forma de ciclo anual sobre la situación en los Estados miembros ha adquirido en cinco ejercicios un valor metaconstitucional. Es el momento central y ritualizado de evaluación, análisis y recomendación colectivos a partir del cual se le puede exigir a todos los Estados miembros su respeto estricto para “*poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados*”.

A mi modo de ver, nos encontramos en esta materia y en lo que se refiere al valor y a la aplicabilidad de las recomendaciones contenidas en los informes anuales, en una situación similar a la de la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2001. Si bien hubo que esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2010 para que la Carta tuviera un carácter jurídico vinculante con “el mismo valor jurídico que los Tratados” (artículo 6.1 TUE), desde el mismo momento de

su proclamación fue considerada por el Tribunal de Justicia de la UE como elemento clave de interpretación en sus decisiones, cuando no como Principios Generales propios del Derecho de la Unión Europea.

De todo ello cabe deducir que tanto los Estados como las instituciones europeas tienen, en base a los principios de **cooperación leal y de obligación de resultado**, el deber de implementar y mejorar este mecanismo, que seguirá siendo de prevención y de fijación de una “foto exacta de la situación” y ya de gran utilidad política. Este Mecanismo debe servir para adoptar procedimientos y reglas hacia una mejor capacidad de respuesta de la UE en caso de violaciones a los valores del artículo 2 TUE, mejorando su coordinación, reforzando la cooperación interinstitucional y dando un paso más en cuanto a la implementación de las Recomendaciones efectuadas por la Comisión a imagen de las recomendaciones del semestre europeo.

En cualquier caso, y a la espera de las propuestas concretas de la Comisión en la primavera de 2025, este Mecanismo debería ser la “instrucción” que permitiera adoptar medidas vinculantes ante las desviaciones e infracciones a los valores del artículo 2, mediante una ampliación del ámbito material de la condicionalidad presupuestaria a corto plazo y con una modificación del artículo 7 in fine que hiciera de él no un instrumento de Derecho Internacional Público, donde el consentimiento mutuo interestatal es necesario, sino un auténtico instrumento de Derecho “comunitario”.

Como en las viejas películas de Hollywood: *to be continued!*



❧ V. PERSPECTIVAS DE FUTURO

En este comienzo de nuevo ciclo institucional, existen elementos nuevos que permiten pensar que puede haber un cambio cualitativo en cuanto a la naturaleza y el contenido de los diferentes instrumentos en materia de respeto del Estado de Derecho de los que dispone la Unión, en gran medida debido a que el enquistamiento del procedimiento del artículo 7: “bombero no pisa manguera a bombero”, exige, en el marco del proceso de ampliación en marcha una revisión interna de los instrumentos de los que dispone la UE para responder a los ataques o derivas institucionales contrarias a los valores de la UE.

Por ello, pienso que el Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 ha abierto la vía para ello al adoptar una hoja de ruta para los futuros trabajos sobre reformas internas de la Unión “para dar mayor solidez a la UE y reforzar la soberanía europea”¹⁴⁹

Dicha Hoja de Ruta tiene cuatro “líneas de actuación”, siguiendo la Comunicación de la Comisión sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación¹⁵⁰ y a quien el propio Consejo Europeo ha encargado presentar un informe con elementos operativos para la primavera de 2025.

El primer bloque lleva por título **“los valores, con referencia a los instrumentos y procesos necesarios para proteger el Estado de Derecho”**, dando voz propia así a la importancia y el papel central que esta cuestión tiene hoy en la UE y sus

149 Conclusiones del Consejo Europeo EUCO 15/24, p. 12.

150 COM (2024) 146 final de 20 de marzo de 2024.

Estados. Como dice la Comisión en la Comunicación citada: *“El artículo 2 del TUE establece los valores en los que se fundamenta la Unión, especialmente la democracia, el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, y el Estado de Derecho. **Cuando esos valores se exponen a desafíos, que proceden tanto de dentro como de fuera de la UE, es esencial que la UE proteja y defienda dichos valores y sus principios democráticos...***

El Estado de Derecho es uno de esos valores fundamentales. Garantiza que la democracia, la igualdad y los derechos fundamentales estén protegidos en toda la Unión. Crea las condiciones para la independencia judicial, unos sistemas de justicia equitativos y que funcionen correctamente, la lucha contra la corrupción, la delincuencia organizada y la captura del Estado, la defensa de los derechos fundamentales, la libertad de expresión, incluida la libertad de prensa y el pluralismo, y la protección de los controles y equilibrios, en particular unas instituciones democráticas y una administración pública que funcionen adecuadamente, una sociedad civil libre y empoderada y una participación efectiva de los ciudadanos; todo lo cual se encuentra en el núcleo de las democracias fuertes. La prevención de la corrupción y la lucha contra este fenómeno es esencial para salvaguardar los valores de la UE y defender el Estado de Derecho y la confianza en los que gobiernan y en las instituciones públicas. También son condiciones previas para una economía sólida, la adecuada aplicación de las políticas de la UE y el buen empleo del presupuesto de la UE...

De cara al futuro, la UE debe reflexionar sobre cómo reforzar más sus herramientas para garantizar que realmente se defienda el Estado de Derecho de forma constante en toda la UE, más allá de la adhesión”¹⁵¹.

151 COM (2024) 146 final, pp. 4 y 5

Más allá de la retórica propia de las conclusiones de toda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, lo cierto es que en el Consejo Europeo de junio de 2024 los líderes europeos han adoptado una agenda estratégica 2024-2029 en la cual, a la hora de fijar las prioridades políticas de la UE se afirma sin ambages que: **“nuestros valores y el Estado de Derecho son nuestra brújula, tanto a nivel interno como externo. Son la base de una Unión más fuerte, más próspera y más democrática para nuestra ciudadanía”**¹⁵². Y como ya hemos visto encarga a la Comisión que presente al Consejo Europeo en primavera de 2025 propuestas concretas.

Por ello, no puede sorprender que esta cuestión sobre cómo mejorar la protección de los valores y el respeto al Estado de Derecho será parte central de las prioridades interinstitucionales que se aprobarán para el ciclo institucional que acaba de comenzar este otoño de 2024, tal y como ha anunciado la Presidenta Von der Leyen en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo el pasado 18 de julio: *“La democracia y la economía europeas dependen del Estado de Derecho. Este hace que nuestra sociedad funcione y garantiza la defensa de los derechos, la represión de la corrupción y el cumplimiento de los contratos. El Estado de Derecho no tiene un punto final. Existen retos en toda Europa, a diferentes escalas y relativos a diferentes cuestiones”*.¹⁵³

Y en estas prioridades se fija claramente la línea de actuación que orientará las propuestas de la Comisión en la materia en primavera de 2025, partiendo de la premisa que el refuerzo del Estado de Derecho será trabajo cotidiano central, mejorando

152 EUCO 15/24, p. 14

153 VON DER LEYEN, Ursula: *La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*, Estrasburgo 18 de julio de 2024, pp. 29 y 30.

su seguimiento y reforzando el sistema de contrapoderes institucionales. En particular, en las mismas se afirma:

- El **Informe sobre el Estado de Derecho** ha puesto de manifiesto cómo el diálogo puede ayudar a avanzar. Ahora hay que consolidar el informe y velar por que considere todas las cuestiones en toda Europa (incluyendo en los países candidatos) y añadiendo una dimensión del mercado único al informe para abordar las cuestiones relativas al Estado de Derecho que afectan a las empresas
- **La defensa del Estado de Derecho utilizando las armas financieras de la Unión, porque el respeto del Estado de Derecho es un imperativo para los fondos de la UE.** La financiación de la UE también se dedicará a medidas nacionales, por ejemplo, en materia de lucha contra la corrupción, y a la protección de los intereses financieros de la UE. Esto es, el futuro presupuesto a largo plazo debería contar con sólidas salvaguardias del Estado de Derecho, incluido el **régimen general de condicionalidad**, aplicable a todos los fondos de la UE.
- Además, se deberá seguir garantizando el cumplimiento de los principios y reglas jurídicos mediante **procedimientos de infracción** y la aplicación reforzada efectiva del **mecanismo del artículo 7** en una futura Unión ampliada.

Se anuncia así la perspectiva de un cambio cualitativo en la acción de la UE en materia de protección del Estado de Derecho, a efectos de responder de manera eficaz, proactiva y jurídicamente vinculante a los desafíos que se le plantean a Europa en este ciclo. Y la Comisión es consciente de ello, como claramente señalaba en su Comunicación de 20 de marzo de 2024.

En primer lugar, poniendo el acento en el contexto de la ampliación: *“Respetar esos valores y principios es una condición para disfrutar de todos los derechos que se derivan de la adhesión a la UE. Debe seguir siendo una prioridad de la UE garantizar una transformación profunda en los países de la ampliación que lleve al respeto duradero de la democracia, la igualdad y la no discriminación, los derechos fundamentales, incluidos los derechos del niño, y el Estado de Derecho, antes y después de que se unan a la UE”*¹⁵⁴

Pero sin olvidar que los posibles nuevos instrumentos en materia de protección del Estado de Derecho no pueden ser finalistas y centrados únicamente en los países candidatos, porque, como se dice en la Comunicación: *“la UE ha tenido que hacer frente a dificultades importantes relacionadas con el Estado de Derecho, incluso en los Estados miembros”*¹⁵⁵

En el fondo hay un elemento en común en ambos casos, las exigencias de respeto a los valores del artículo 2 del TUE para poder ser miembro de la UE, tal y como aparecen en el artículo 49 del mismo TUE, no pueden limitarse al “antes de”, tienen que garantizarse también “durante”.

De lo que se trata es de enunciar en los Tratados lo que ya ha afirmado tajantemente el TJUE: *el respeto de los principios del Estado de Derecho constituye una obligación de resultado para los Estados miembros que deriva directamente de su pertenencia a la Unión Europea*¹⁵⁶



154 Comunicación (2024)146 final, p. 4

155 Comunicación (2024) 146 final, p. 5.

156 C-156/21 (Hungría) y C-157/21 (Polonia), apartados 231 y 169, respectivamente

⊗ VI. CONCLUSIONES

Creo que a lo largo de este artículo se han desarrollado varias líneas de acción que exigirán una discusión al más alto nivel tras la presentación por la Comisión de sus propuestas en primavera de 2025, tal y como le ha solicitado el Consejo Europeo en junio de 2024.

En primer lugar, los valores de la UE no pueden ser considerados únicamente como una declaración de nuestros principios metaconstitucionales; son parte integrante de nuestro modelo de integración económica e intrínsecos al buen funcionamiento del Mercado Interior. En este sentido, más allá de las soluciones concretas con la utilización de los diferentes instrumentos de la “tool box” de la que dispone la UE, un debate sobre la vigencia de las condiciones que para ingresar en la UE impone el artículo 49 TUE una vez se es miembro de pleno derecho, es necesario y de aplicación para todos los Estados tratados en pie de igualdad.

El artículo 7 TUE no puede ser la única arma para resolverlo, pues independientemente de sus posibles mejoras, es un mecanismo previsto para corregir violaciones; la cuestión de fondo es como incluir en los Tratados una fórmula que vincule la pertenencia a la UE con el respeto a estos valores como exigencia “sine qua non” para continuar siendo miembro de la Unión, traduciendo así lo que ya ha dejado claro el TJUE en las sentencias C-156/21 y C- 157/21 ya estudiadas¹⁵⁷.

¹⁵⁷ *el respeto de estos valores no puede reducirse a una obligación que un Estado candidato está obligado a cumplir para adherirse a la Unión y de la que puede exonerarse tras su adhesión* (apartados 97 y 98).

En segundo lugar, a pesar de sus limitaciones procesales, el monitoreo por las instituciones y, en particular, por la Comisión, de la situación en el conjunto de los Estados miembros y la aceptación por las autoridades nacionales del papel de esta institución como guardiana de los Tratados a la hora de liderar la utilización de la “caja de herramientas” en materia de protección de los valores de la UE, puede ser aún más eficaz si se refuerza en el marco del principio de cooperación leal del artículo 4.3 del TUE en tanto deber de aplicación general que no depende de la naturaleza de la competencia, tal y como lo ha definido el TJUE¹⁵⁸.

En este sentido, las recomendaciones del mecanismo del Estado de Derecho ganarían en eficacia si, como ocurre con el semestre europeo, las mismas fueran aprobadas formalmente por el Consejo, yendo así hacia un modelo nuevo de “supervisión colectiva” en la conducta de las políticas nacionales en defensa del Estado de Derecho y los otros valores del artículo 2 TUE.

En tercer lugar, los mecanismos de promoción y de prevención, en especial el Mecanismo sobre el Estado de Derecho en la Unión tiene un enorme potencial para asegurar debates entre las instituciones europeas y las autoridades nacionales, así como con la sociedad civil organizada, para discutir sobre el cumplimiento de las recomendaciones y son esenciales en la Comunidad de Derecho que constituye la UE¹⁵⁹. El ejemplo de la Plataforma de Derechos Fundamentales prevista en el Reglamento creador de la Agencia de Derechos Fundamentales

158 Sentencia *Deutsche Milchkontor v. Alemania* del 21 de septiembre de 1983, C-215/82

159 CLOSA MONTERO, Carlos: *Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law. Normative Arguments, Institutional Proposals and the Procedural Limitations*, en Carlos CLOSA y KOCHENOV, Dimitry (eds.) *Reinforcing Rule of Law. Oversight in the European Union*. Cambridge 2016, p. 15

de la UE, podría ser un buen modelo para que los principales representantes de la sociedad civil en materia de respeto a la democracia, el Estado de Derecho y los otros valores pudieran interactuar entre ellos y con las instituciones europeas y encontrar un apoyo mayor para su papel del “canario en la mina”¹⁶⁰.

Además, el Mecanismo del Estado de Derecho, tanto desde el punto de vista institucional como de control colectivo “meta-constitucional”, va mucho más allá de un ejercicio burocrático y, cada vez más, será el instrumento de evaluación que a través de sus recomendaciones ofreciendo una foto lo más exacta y ponderada posible de la situación en materia de Estado de Derecho en los Estados miembros, permita emprender actuaciones concretas “coercitivas” frente a aquellos Estados que infrinjan sus obligaciones conforme al artículo 2 del TUE.

En cuarto lugar, la UE ha alcanzado un nivel de respuesta ante ataques o amenazas al Estado de Derecho que ha ido mucho más lejos de las expectativas, en particular con la consolidación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia defendiendo sus prerrogativas del artículo 19 TUE y la necesidad de garantizar una tutela judicial efectiva dentro de cada Estado y a cargo de los más altos Tribunales de los mismos; pero es necesario que este activismo se traduzca en cambios para evitar una colisión frontal de trenes entre el Tribunal de Luxemburgo y los Tribunales Supremos y/o Constitucionales nacionales, celosos estos últimos de sus competencias “Montesquieunanas”.

¿Es impensable establecer mecanismos de concertación entre las magistraturas supremas nacionales y el TJUE basándose en el espíritu del artículo 82.1.d TFUE más allá de la cooperación judi-

¹⁶⁰ Reglamento 168/2007 de 15 de febrero, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 10.

cial penal y respetando el papel que el artículo 19 TUE atribuye a este último? ¿No se podría utilizar el artículo 74 del TFUE para crear un mecanismo de cooperación administrativa estableciendo un Foro europeo de diálogo judicial e intercambio de buenas prácticas entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros sobre la aplicación concreta a nivel nacional de la defensa de los valores de la UE y, en particular, del Estado de Derecho?

En quinto lugar, el mecanismo de condicionalidad presupuestaria y la congelación de desembolsos a los Estados dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuando el Estado no pueda demostrar el cumplimiento de los hitos y los objetivos en cuanto a las reformas que garanticen una independencia del poder judicial y unos marcos de lucha anticorrupción y de control de los conflictos de interés, incluidos en sus Planes Nacionales, se ha mostrado como un arma poderosa. Empero, el problema es que las decisiones sobre importes financieros retenidos forman parte del “do ut des” político entre Estados, como se ha demostrado con Hungría y la necesidad de que no vetara en febrero de 2024 el mecanismo de ayuda a Ucrania de 50.000 millones de euros para 2024-2027.

Además, la batalla jurídica sobre si este mecanismo de condicionalidad es un espurio “plan B” para evitar los bloqueos del artículo 7 está lejos de poder considerarse cerrada. En particular, si se intentara ampliar su ámbito material para una mejor protección del Mercado Interior cuando existen dudas sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial ante los ataques que puedan ocurrir en Estados miembros contrarios a la independencia judicial, más allá de la protección estricta de los intereses financieros de la UE.

Todo lo anterior, **en conclusión**, no nos puede hacer ignorar que estos instrumentos tienen un alcance limitado y que el

nudo gordiano sigue siendo la incapacidad del procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE para sancionar violaciones (o riesgos de) graves y persistentes de los valores del artículo 2. Y la solución objetiva es simple, aunque parezca imposible políticamente: convertir el procedimiento del artículo 7 no en un mecanismo de Derecho Internacional Público basado en la soberanía, sino en otro más acorde con el método comunitario en una Unión basada en la fusión parcial de soberanía.

En este sentido, la reforma del artículo 7, con todas las dificultades que ello supone dadas las diferencias entre los Estados es esencial. Pero, si hay que poner el dedo en la llaga, el procedimiento de sanciones solo puede funcionar si:

- Se cambia la regla de la unanimidad por la de una mayoría hiper cualificada como la que se da en la política exterior y de seguridad común, que exige un 55% de Estados que representen un 72% de la población (238.3.b TFUE), o incluso mayor y, en cualquier caso, acompañada de un “código de conducta” para que un Estado que se encuentre en una situación potencialmente similar se abstenga.
- Si, como solicitó la Comisión en la CIG que dio lugar al Tratado de Ámsterdam sin éxito, en caso de bloqueo la Comisión, el Parlamento Europeo o 1/3 de los Estados puedan solicitar un dictamen previo al TJUE¹⁶¹ De prosperar esta idea (introduciendo un nuevo artículo 269 bis TFUE), si el TJUE constatare el riesgo grave o la violación directamente, el procedimiento seguiría con las reglas normales de la mayoría cualificada.

161 PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel: *La Unión Europea y sus principios básicos*. En OREJA AGUIRRE, Marcelino y FONSECA MORILLO, Francisco: *El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*. Mc Graw Hill, Madrid 1998, p. 149.

- Subsidiariamente se revitaliza el procedimiento del Marco del Estado de Derecho, sea dentro del dispositivo formal del artículo 7, o por decisión autónoma. Se debería hacer de él un ejercicio interinstitucional en el cual, tras el diálogo entre la Comisión y el Estado miembro se pronunciaran Consejo y Parlamento a propuesta de la Comisión y se pasara ya al procedimiento propiamente dicho del actual artículo 7 TUE.
- También podría ser la oportunidad para ampliar el ámbito material del Reglamento 2020/2092 de condicionalidad presupuestaria. Si se llegara a una situación de bloqueo dentro del procedimiento del artículo 7, una mayoría cualificada podría dar la “luz verde” que sirviera de autorización para que la Comisión propusiera una decisión de ejecución del Consejo directamente.

En suma, si el respeto del artículo 2 TUE es una exigencia “constitucional” para ingresar en la UE (artículo 49 TUE), esta exigencia “constitucional” debe ser mantenido a todo lo largo de la membresía en la UE, y el artículo 7 TUE no es apto para ello. Se necesita un arma de “última instancia” allí donde ni el Tribunal, ni la condicionalidad presupuestaria, ni el Mecanismo del Estado de Derecho pueden llegar si fallan todas las fases preventivas, de evaluación y de recomendación.

Y esto no es una exigencia maximalista, es una exigencia para evitar la involución del proceso de integración política europeo desafiado como nunca hasta ahora tanto interna como externamente¹⁶²

162 BAQUERO CRUZ, Julio: *El Estado de Derecho y el método comunitario*. Claves de Razón Práctica 285 (2022), p. 72

Como reflexión final quisiera apuntar lo que dos miembros del Servicio Jurídico de la Comisión, en un trabajo que ya se ha citado, plantean retóricamente: ¿por qué es tan importante garantizar esta protección?; ¿por qué iba a ser necesario que las instituciones europeas dediquen sus escasos recursos a ello y entablen acalorados debates con los Estados?; ¿no sería mejor que la UE concentrase sus esfuerzos en garantizar la aplicación del derecho europeo en sus competencias propias?; y ¿con este afán en el respeto del Estado de Derecho no estaremos provocando retrasos en acciones de la UE en beneficio de los ciudadanos hasta que el TJUE decide?

Y la respuesta se la dan los mismos autores al afirmar que “*los valores de la UE son los principios estructuradores que todos los actores en la Unión se esfuerzan por alcanzar (...) tratando de diseñar políticas coherentes y con visión de futuro. Estos valores importan porque orientan la acción para promover y reforzar este modelo de gobernanza en un contexto geopolítico caracterizado por la adversidad, la multipolaridad y el debilitamiento general de la concepción liberal de la sociedad*”¹⁶³

Claro que importan los valores, son el pilar mismo de la construcción de la UE.

Y como diría el Premio Nobel de Literatura Bob DYLAN:

*The answer, my friend, is blowin' in the wind
The answer is blowin' in the wind*

163 ERLBACHER, Friedrich y HERRMANN, Katarzyna: Op. cit. p. 59

❖ BIBLIOGRAFÍA

- ATHISAARI, Martti, FROWEIN, Jochen y OREJA AGUIRRE, Marcelino: *Informe sobre el compromiso del Gobierno austriaco con los valores comunes europeos y la evolución de la naturaleza política del FPÖ*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 8 (2000), p. 775.
- BECERRIL ATIENZA, Belén: *Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia*. Historia y Política 44 (2020), p. 113
- BAQUERO CRUZ, Julio: *El Estado de Derecho y el método comunitario*. Claves de Razón Práctica 285 (2022), p. 72
- BAQUERO CRUZ; Julio: “Mínima moralía: el Estado de Derecho, el método comunitario y el presupuesto de la Unión Europea”. Revista de Derecho Comunitario Europeo, vol. 72, 2023, pp. 431 y ss.
- BAQUERO CRUZ, Julio y KEPENNE, Jean-Paul: *Valores fundamentales, identidad constitucional y protección del presupuesto de la Unión Europea contra la vulneración del Estado de Derecho*, en la obra colectiva: *70 años de Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2023, p.63
- CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel: *La protección de la independencia judicial en el Derecho en el Derecho de la Unión Europea*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 2020, nº 65, p. 11.
- CASTELLÁ ANDREU, Josep M. y SIMONELLI, Marco A. (editors): *Populism and Contemporary Democracy in Europe*. Cham 2022.

CLOSA MONTERO, Carlos: *Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law. Normative Arguments, Institutional Proposals and the Procedural Limitations*, en Carlos CLOSA y KOCHENOV, Dimitry (eds.) *Reinforcing Rule of Law. Oversight in the European Union*. Cambridge 2016, p. 15.

CLOSA MONTERO, Carlos: *La UE y la amenaza al Estado de Derecho en Polonia*. Real Instituto Elcano, ARI 60/2016

CORTÉS MARTÍN, José Manuel *Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 2020 nº 66, p. 473.

DE GREGORIO MERINO, Alberto: *El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*. Revista de Derecho Comunitario Europeo 2022, nº 71, p. 11.

ERLBACHER, Friedrich y HERRMANN, Katarzyna: *Valores fundamentales de la Unión Europea: de los principios a las obligaciones jurídicas*, en la obra colectiva: *70 años de Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2023, p.46.

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: <https://fernandezrozas.com/2022/02/16/mecanismo-de-condicionalidad-que-supeditael-acceso-a-la-financiacion-de-la-union-al-respeto-por-parte-de-los-estados-miembros-de-los-principios-del-estado-de-derecho-stj-gs-16-febrero-2022-asunt/>.

FONSECA MORILLO, Francisco, BIGLINO CAMPOS, Paloma y SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: *Informe sobre la evaluación del mecanismo del Estado de Derecho y los desafíos que afronta la Unión Europea en materia de valores*. Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, diciembre 2023.

- FUKUYAMA, Francis: *El fin de la Historia y el último hombre*. Ed. Planeta, Barcelona 1992.
- KOCHENOV, Dimitry: *The European Rule of Law: cutting paths through confusion*. Erasmus Law Review 2009, p. 14.
- KOCHENOV, Dimitry y PECH, Laurent: *Better late than never? On the Commission's Rule of Law Framework and its first activation*. Journal of Common Market Studies 2017, p. 1062.
- KÖLLING, Mario: *El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de La UE: vía libre tras la sentencia*. Real Instituto Elcano, ARI 17/2022
- KRZYWON, Adam: *El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse: las experiencias centroeuropeas*. Revista de Derecho Político 113 (2022), p. 165.
- LENAERTS, Koen: *New Horizons for the Rule of Law within the EU*. German Law Journal, 2020, vol. 21, p. 29.
- LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *La internacionalización del estado de derecho y la Unión Europea: una traslación categorial imperfecta* en Diego LIÑÁN NOGUERAS y Pablo. MARTÍN RODRÍGUEZ (directores). *Estado de Derecho y Unión Europea*, Madrid 2018, p. 39
- LÓPEZ ESCUDERO, Manuel: *La protección del Valor Estado de Derecho en la jurisprudencia del TJUE*. En FARAMIÑÁN GILABERT, Juan Manuel, ROLDÁN BARBERO, Javier y DEL VALLE GONZÁLEZ, Alejandro: *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipolorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Nogueras*. Granada 2024.
- LOUIS, Jean-Victor: *Respect de l'état de droit et protection des finances de l'Union*. Cahiers de Droit Européen 2021 n° 1, p.5.
- MANGAS MARTÍN, Araceli: *“Polonia en el punto de mira: ¿Sólo riesgo de violación grave del estado de derecho?”. Revista General de Derecho Europeo n° 44 (2018), pp. 1 y ss*

MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Ed. Tecnos 2024, p.

MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo: *Democracia sin liberalismo: el nacional-populismo en Hungría y Polonia*, en SOTO CARMONA, Álvaro (coord.): *La democracia herida. La tormenta perfecta*. Ed. Marcial Pons, Madrid 2019, p. 180

MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, José: *La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia*. Teoría y Realidad Constitucional 43 (2020), p. 132

MARTÍN RODRÍGUEZ, Pablo: *El Estado de Derecho en la Unión Europea*. Madrid 2021.

MAURICE, Eric.: *Protecting the check and balances to save the Rule of Law*. European Issue nº 590, 06/04/2021, Fondation Robert Schuman.

MEDINA BERNABÉ, Sergio: *Presupuesto y valores comunes en la Unión Europea. Mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión y su aplicación a Hungría*. Revista Española de Derecho Europeo 89 (2024), p. 55.

PALOMBINO, Fulvio y LAMPO, Giuliana: *The rule of law as a principle of the European Union: a concept in search of its definition*. En HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M. y PÉREZ

PECH, Laurent: *The Rule of Law as a well-established and well-defined Principle of EU Law*. Hague Journal on the Rule of Law 2022, p. 7.

PECH, Laurent & BARD, Petra: *“The Commission’s Rule of Law Report and the EU monitoring and enforcement of Article 2 TEU values”*. Study requested by the LIBE and AFCO committees of the European Parliament, 2022, pp. 66 y ss.

PÉREZ BERNÁRDEZ, Carmela: *Enhancing the Rule of Law in the European Union’s external action*. Ed. Elgar 2023, p. 2

- PÉREZ BERNÁRDEZ, Carmela: *La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso Polaco*. Revista General de Derecho Europeo 40 (2016), especialmente pp. 51 y ss.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel: *La Unión Europea y sus principios básicos*. En OREJA AGUIRRE, Marcelino y FONSECA MORILLO, Francisco: *El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*. Mc Graw Hill, Madrid 1998.
- RICHES, Christopher and PAMOWSKI, Jan: *Copenhagen criteria*. <https://www.oxfordreference.com/view>.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo: *La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro*. Revista Española de Derecho Europeo 80 (2021), p. 125
- ROSAS, Allan y AMATI, Lorna: *EU Constitutional Law. An introduction*. Ed. Hart, 2018, p. 38.
- SADURSKI, Wojciech: *Adding bite to the bark? A story of Article 7, the EU enlargement and Jörg Haider*. Legal Studies research, University of Sidney 10 (2010), p. 1
- SANZ CABALLERO, Susana: “Las violaciones del Estado de Derecho en la UE y el rol del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Problemas y soluciones ¿posibles?” en BAR CENDÓN, Antonio y MARTÍNEZ LÓPEZ-SÁEZ, Mónica (coordinadores): “La Unión Europea ante la crisis. Derechos, Valores, Seguridad y Defensa”. Aranzadi 2023, pp. 25 y ss
- TRUYOL Y SERRA, Antonio: *La integración europea*. Madrid 2000.
- ULLOA RUBIO, Ignacio: *La primacía del Derecho de la Unión en materia de Estado de Derecho: un repaso a la jurisprudencia del TJUE sobre la independencia judicial*. La Ley. Unión Europea nº 104, junio 2022, p. 1.

URBANEJA CILLÁN, Jorge: *El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea?*. Revista Española de Derecho Europeo 78-79 p. 139

VON BOGDANDY, Armin y IOANNIDIS, Michael : *La deficiencia sistémica en el Estado de derecho, qué, que se ha hecho y qué se puede hacer*. Revista de Estudios Políticos 165 (2014), p. 19.

VON BOGDANDY, Armin: *Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States*. Common Market Law Review 2020, vol. 57, p. 705.

VON DER LEYEN, Ursula: *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*. Strasbourg 2019.

VON DER LEYEN, Ursula: *La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*, Estrasburgo 18 de julio de 2024.

VON IHERING, Rudolf: *La lucha por el derecho*. Buenos Aires 2018.

WAELEBROECK, Michel et OLIVER, Peter: *La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: Que faire?* Cahiers de Droit Européen 2017, p.329.

ZOLO, Danilo: *The Rule of Law: a Critical Reappraisal*, en COSTA, Pietro y ZOLO, Danilo (eds.): *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*. Springer 2017, p. 19.



ANEXOS DOCUMENTALES

I. MECANISMO ESTADO DE DERECHO



Bruselas, 24.7.2024
COM(2024) 800 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Informe sobre el Estado de Derecho en 2024

Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

ES

ES

1. INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho es una salvaguardia esencial para el buen funcionamiento de nuestras democracias, para la protección de los derechos individuales y, por tanto, para la vitalidad y la prosperidad de nuestras sociedades y economías. El Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales son la base de la labor que la Unión Europea desarrolla para fomentar la paz, la prosperidad, la competitividad, la cohesión social y la estabilidad en todo el continente y en el resto del mundo. Estos valores, que son comunes a los Estados miembros¹, se ven a menudo sometidos a presión, y la resiliencia de las sociedades e instituciones democráticas se ve puesta a prueba constantemente. En una época de grandes cambios —como la crisis de la COVID-19, la guerra de agresión rusa contra Ucrania o la doble transición ecológica y digital—, los valores de la UE son más importantes que nunca para la confianza de los ciudadanos.

Es un hecho cada vez más reconocido por la UE que la base de su éxito ha radicado en un enfoque proactivo para promover y defender los principios del Estado de Derecho². En general, esto se corresponde con las opiniones y expectativas de los ciudadanos de la UE. Según una encuesta reciente del Eurobarómetro, el 74 % de los encuestados creen que la UE desempeña un papel importante en la defensa del Estado de Derecho y el 89 % creen que es importante que todos los Estados miembros respeten los valores fundamentales de la UE³.

Cada año desde 2020, el Informe sobre el Estado de Derecho ha examinado de manera sistemática y objetiva la evolución del Estado de Derecho en todos los Estados miembros y, con ello, ha puesto de manifiesto que el Estado de Derecho es importante para los ciudadanos y las empresas de toda la UE. Cinco años después, el grado de preparación de los Estados miembros y del conjunto de la UE para detectar, prevenir y abordar los retos emergentes ha mejorado de forma considerable. De este modo se favorece la resiliencia de nuestras democracias europeas y la confianza mutua en la UE, así como el correcto funcionamiento del mercado único, y se promueve un entorno empresarial que fomenta la competitividad y el crecimiento sostenible.

La UE se ha comprometido a promover el Estado de Derecho como piedra angular de los derechos humanos y la democracia a escala mundial y en su vecindad⁴. Al margen de los claros beneficios económicos y de seguridad que se derivan de una Unión más amplia, un objetivo clave de la ampliación de la UE es afianzar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales en todo nuestro continente⁵. La inclusión de determinados países candidatos a la adhesión⁶ en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, junto a los Estados miembros, apoyará los esfuerzos de reforma de esos países para

¹ Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

² Conjunto de instrumentos relativos al Estado de Derecho a nivel de la UE. https://commission.europa.eu/document/download/be9d4f20-64ad-4ccc-8d29-8dc48649d2e2_en?filename=112_1_52675_rol_toolbox_factsheet_en.pdf.

³ Eurobarómetro especial 553 sobre el Estado de Derecho (2024).

⁴ Véase el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024 [JOIN(2020) 5 final].

⁵ Comunicación de la Comisión sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación [COM(2024) 146 final].

⁶ Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia. Estos países han sido elegidos por los progresos que han realizado en sus respectivos procesos de adhesión o por su nivel de preparación en materia de Estado de Derecho.

lograr avances irreversibles en materia de democracia y Estado de Derecho antes de la adhesión, y para garantizar que se mantengan unas normas estrictas después de esta.

2. DEFENSA DEL ESTADO DE DERECHO EN BENEFICIO DE LOS CIUDADANOS Y LAS EMPRESAS

Durante los cinco últimos años, la Comisión ha trabajado para construir una arquitectura del Estado de Derecho que contribuya a contrarrestar el riesgo que el hecho de no estar a la altura en este ámbito supone para cada Estado miembro y para la UE en su conjunto⁷.

El objetivo de esta labor ha sido **promover** una cultura del Estado de Derecho, **prevenir** la aparición o el agravamiento de problemas del Estado de Derecho y **responder** eficazmente en toda la UE a los problemas graves y persistentes. Esto requerirá una **diversificación de los instrumentos del Estado de Derecho** que pudieran utilizarse a escala de la UE, de modo que puedan calibrarse las acciones para que surtan el mejor efecto posible⁸.

La arquitectura del Estado de Derecho y la mejora de los conocimientos adquiridos gracias a la elaboración del Informe sobre el Estado de Derecho, junto con el impulso de reforma en los Estados miembros, han reforzado la confianza mutua y favorecido un mejor entendimiento común acerca de cómo cultivar un entorno en el que el Estado de Derecho pueda prosperar.

Además, varias iniciativas adoptadas por la UE desde 2020 han elevado las normas comunes en aspectos que afectan directamente al Estado de Derecho, sobre la base de los resultados del trabajo de seguimiento realizado en el contexto del presente informe. Dichas iniciativas potenciarán la **integridad**⁹ e intensificarán la **lucha contra la corrupción**¹⁰, reforzarán la **transparencia y la rendición de cuentas en los procesos decisorios**¹¹, aumentarán la **capacidad y la calidad de las administraciones públicas** a todos los niveles¹², protegerán la **libertad y el pluralismo de los medios de comunicación**¹³, tanto digitales como

⁷ La Comunicación de la Comisión de 2019 titulada «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión» establece que «[s]i el Estado de Derecho no se protege adecuadamente en todos los Estados miembros, se resquebrajarán los cimientos de la Unión que son la solidaridad, la cohesión y la confianza indispensable para el reconocimiento mutuo de las decisiones nacionales, y el funcionamiento del mercado interior en su conjunto se verá perjudicado» [COM(2019) 164 final].

⁸ El Tribunal de Cuentas Europeo ha pedido una visión global más clara de los diferentes instrumentos relativos al Estado de Derecho (Análisis del TCE sobre la presentación de informes por parte de la Comisión en materia de Estado de Derecho).

⁹ Acuerdo por el que se establece un Órgano interinstitucional de normas éticas para los miembros de las instituciones y de los órganos consultivos.

¹⁰ Un paquete sobre la lucha contra la corrupción [JOIN(2023) 12 final] incluía una propuesta de nueva Directiva sobre la lucha contra la corrupción mediante el Derecho penal [COM(2023) 234 final] y una propuesta del alto representante para ampliar el conjunto de instrumentos de sanciones de la PESC a fin de incluir los actos graves de corrupción [HR(2023) 108].

¹¹ Propuesta de Directiva sobre la transparencia en la representación de intereses en nombre de terceros países [COM(2023) 637 final].

¹² La Comunicación sobre la mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPAct) [COM(2023) 667 final] establece un marco que ayuda a los Estados miembros a mejorar las capacidades de los expertos públicos y aprovechar la tecnología para hacer frente a los retos en materia de buena gobernanza, eficiencia de la justicia y corrupción.

¹³ Reglamento (UE) 2024/1083 por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación) y Directiva (UE) 2024/1069 relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»). Prosiguen los

tradicionales, reforzarán a las **autoridades independientes como los organismos de igualdad nacionales**¹⁴ y **promoverán y protegerán un espacio cívico propicio**¹⁵ en el que los ciudadanos y una sociedad civil activa e independiente se beneficien de las condiciones y herramientas adecuadas para una participación y un compromiso significativos.

El Informe sobre el Estado de Derecho se sitúa en el centro de la arquitectura del Estado de Derecho de la UE

En 2019, en la constitución del nuevo Colegio de Comisarios, la presidenta von der Leyen situó el Estado de Derecho en el primer lugar de la agenda política y señaló que el **Informe sobre el Estado de Derecho** sería una de las orientaciones políticas fundamentales de su mandato, un compromiso que se ha comprometido a seguir reforzando en los próximos cinco años.

Concebido como ciclo anual, el informe se centra en la prevención mediante la mejora del conocimiento de los principales avances en materia de Estado de Derecho. Al tiempo que señala los problemas, trata de ayudar a los Estados miembros a encontrar soluciones que protejan el Estado de Derecho, en colaboración con la Comisión, otros Estados miembros y partes interesadas clave como la Comisión de Venecia¹⁶. El informe se ha convertido en una pieza fundamental del conjunto de instrumentos de la UE relativos al Estado de Derecho y en un punto de referencia clave a escala nacional y de la UE. Gracias al trabajo de seguimiento específico realizado para elaborar el informe, se ha adquirido un mejor entendimiento común de la evolución de la situación en cada Estado miembro. Ello ha contribuido a que se determinen los riesgos, se desarrollen posibles soluciones y se oriente la asistencia en una fase temprana.

Cada año, el informe **hace balance de la situación del Estado de Derecho en todos los Estados miembros y en el conjunto de la UE**, con una evaluación estructurada y rigurosa de la evolución importante de los países, tanto positiva como negativa, en cuatro ámbitos clave: **justicia, lucha contra la corrupción, pluralismo y libertad de los medios de comunicación, y sistema de contrapoderes institucionales**. Con su metodología transparente y objetiva, basada en normas reconocidas del Estado de Derecho, el informe garantiza un trato justo e igualitario de todos los Estados miembros, al tiempo que tiene en cuenta los contextos nacionales y las tradiciones jurídicas específicas.

Desde 2022, el informe incluye **recomendaciones específicas** a los Estados miembros para prestarles un mejor apoyo en sus esfuerzos de reforma y determinar dónde podría ser necesario aplicar mejoras o medidas de seguimiento. En 2023, se habían seguido casi el 65 % del primer conjunto de recomendaciones específicas formuladas en 2022, lo que refleja una

trabajos relativos a la Recomendación de 2021 sobre la seguridad de los periodistas [C(2021) 6650, 16 de septiembre de 2021] y las propuestas para la protección de periodistas y defensores de los derechos humanos que participan en la esfera pública frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos [«demandas estratégicas contra la participación pública», C(2022) 2428, 27 de abril de 2022].

¹⁴ Directiva (UE) 2024/1500 sobre las normas relativas a los organismos de igualdad y Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad.

¹⁵ Recomendación de la Comisión sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas [C(2023) 8627 final].

¹⁶ COM(2020) 580 final.

dinámica positiva de reforma en toda la UE. En 2024, esta tendencia ha continuado, con un seguimiento del 68 % de las recomendaciones de 2023¹⁷.

Esto demuestra que los Estados miembros están realizando importantes esfuerzos para aplicar las recomendaciones formuladas en el informe. Al mismo tiempo, dependiendo de su naturaleza y objeto, la puesta en marcha de algunas recomendaciones puede exceder el ciclo anual de estos informes. Esto podría deberse, por ejemplo, a la necesidad de mantener amplias consultas políticas y con partes interesadas, o al hecho de que los ciclos electorales pueden interrumpir el avance de la legislación. El informe y sus recomendaciones también ponen el foco en el seguimiento de la situación sobre el terreno, así como en los resultados de las reformas.

Diálogo y seguimiento del Informe sobre el Estado de Derecho a escala nacional y de la UE

El informe y sus recomendaciones constituyen la piedra angular del **diálogo** continuo con los Estados miembros y entre ellos. Esto ha incluido la intensificación de los contactos entre la Comisión y los Estados miembros, en particular sus Parlamentos nacionales, cuya función legislativa y de exigencia de rendición de cuentas al poder ejecutivo es fundamental para la defensa del Estado de Derecho. Las reuniones periódicas de la **red de puntos de contacto para el Estado de Derecho de la UE** constituyen un foro en el que se comparten experiencias sobre cuestiones de interés común destacadas en los informes sobre el Estado de Derecho¹⁸.

El informe se ha convertido en un elemento central para el trabajo de las instituciones de la UE sobre el Estado de Derecho. El **diálogo anual sobre el Estado de Derecho** en el Consejo¹⁹ se basa en el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho, y es reconocido como un espacio para mantener intercambios políticos constructivos entre los Estados miembros y para compartir las mejores prácticas y las lecciones aprendidas. En 2023, el Consejo evaluó positivamente este diálogo y trató de aumentar su frecuencia²⁰. Además, el Consejo de Justicia siguió debatiendo cuestiones de actualidad sobre el Estado de Derecho durante cada semestre de Presidencia del Consejo²¹. Las cuestiones relativas al Estado de Derecho también son pertinentes para el trabajo de otras formaciones del Consejo, como se puso de manifiesto en el debate de mayo de 2024 sobre la promoción de una cultura del Estado de Derecho a través de la educación en el Consejo de Educación.

El profundo interés del **Parlamento Europeo** ha quedado demostrado no solo en los debates anuales relativos a los informes sobre el Estado de Derecho, sino también en debates específicos por país y audiencias públicas específicas sobre la democracia, el Estado de

¹⁷ Se han constatado avances significativos o la plena aplicación del 20 % de las recomendaciones, y algunos avances en el 50 %. No se observan avances en el resto.

¹⁸ [Red de puntos de contacto nacionales sobre el Estado de Derecho \(europa.eu\)](#). Durante el año pasado, se realizaron intercambios de buenas prácticas en relación con los Defensores del Pueblo y las instituciones nacionales de derechos humanos, los sistemas de asignación de casos y los instrumentos de apoyo técnico para las reformas tanto en los Estados miembros como en los países candidatos a la adhesión.

¹⁹ En este contexto, el Consejo de Asuntos Generales mantuvo un debate horizontal sobre la evolución general del Estado de Derecho en septiembre de 2023 y debates específicos por país en octubre de 2023 y enero y mayo de 2024.

²⁰ Evaluación del diálogo del Consejo sobre el Estado de Derecho — [Conclusiones de la Presidencia](#). La evaluación formalizó el Informe sobre el Estado de Derecho como base para el diálogo anual.

²¹ En marzo de 2024, el Consejo de Justicia debatió la resiliencia del sistema judicial a la hora de lidiar con las organizaciones delictivas en un Estado de Derecho. En octubre de 2023, el debate en el Consejo de Justicia se centró en reforzar la eficiencia y la calidad del sistema judicial nacional.

Derecho y los derechos fundamentales²². El nuevo Grupo de Seguimiento de la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales ofreció una perspectiva adicional.

El informe también contribuyó a estimular un debate más amplio sobre el Estado de Derecho. Un ejemplo es la segunda conferencia de alto nivel de los presidentes de las más altas jurisdicciones constitucionales de la UE en noviembre de 2023²³. En enero de 2024, la XIII edición del Diálogo Directo entre las Capitales de la UE y la Comisión se dedicó al Estado de Derecho, y los alcaldes participantes debatieron la dimensión local de los cuatro pilares del informe²⁴. El Tribunal de Cuentas Europeo ha contribuido a una mayor reflexión sobre el informe, con la publicación de una revisión de los informes de la Comisión sobre el Estado de Derecho en febrero de 2024²⁵.

El informe también ha servido de catalizador para una mayor participación de **la sociedad civil y las partes interesadas** en las cuestiones relativas al Estado de Derecho. Las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos desempeñan un papel importante a la hora de impulsar y proteger los valores y derechos consagrados en los Tratados de la UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales, lo que ayuda a fomentar el Estado de Derecho sobre el terreno. Las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones profesionales representativas de grupos como jueces, fiscales o periodistas realizan contribuciones significativas al informe cada año. Las organizaciones de la sociedad civil también han formulado recomendaciones valiosas sobre la forma de mejorar el proceso de preparación de los informes, lo que ha dado lugar a una ampliación del período de consulta a las partes interesadas y a una mayor transparencia²⁶.

La Comisión, junto con la Agencia de los Derechos Fundamentales, ha seguido organizando **diálogos nacionales sobre el Estado de Derecho**, para congregar a diferentes partes interesadas nacionales en el ámbito nacional y tratar de integrarlas en un seguimiento más estrecho de los informes sobre el Estado de Derecho. Su aportación ofrece a la Comisión y a las autoridades nacionales valiosas oportunidades para conocer las perspectivas de la sociedad civil, convocar a diversas partes interesadas y explorar enfoques colaborativos para aplicar las recomendaciones²⁷.

Apoyo a las reformas del Estado de Derecho

La eficacia del sistema judicial, la lucha contra la corrupción y una buena labor legislativa tienen relevancia económica directa, con incidencia en la inversión, el crecimiento y el empleo y, por tanto, en el buen funcionamiento del mercado único. El Estado de Derecho y la

²² Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2024, sobre el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2023 [2023/2113 (INI)], P9_TA(2024)0108, así como debates plenarios específicos sobre Malta (19 de octubre de 2023), Eslovaquia (17 de enero de 2024), Grecia (7 de febrero de 2024) y Hungría (24 de abril de 2024).

²³ Entre los participantes se encontraban el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

²⁴ Tras el diálogo, las capitales de la UE compartieron un documento de posición como contribución al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, en el que se pedía que se prestara más atención a la dimensión local del Estado de Derecho y se pusiera a disposición financiación adicional de la UE para las iniciativas educativas locales en este ámbito.

²⁵ [Análisis del TCE de 2024 sobre la presentación de informes por parte de la Comisión en materia de Estado de Derecho.](#)

²⁶ En particular, antes de las visitas a los países: [Informe sobre el Estado de Derecho en 2024. Comisión Europea \(europa.eu\).](#)

²⁷ Para más información, véase: [Diálogos nacionales sobre el Estado de Derecho. Comisión Europea \(europa.eu\).](#)

buena gobernanza son las piedras angulares del correcto funcionamiento del mercado interior, así como de un entorno empresarial saludable, de la sostenibilidad de las finanzas públicas y de unas reformas estructurales eficaces. Es por esto que forman parte del **Semestre Europeo** y de sus recomendaciones específicas por país.

Varios Estados miembros han incluido medidas específicas sobre el Estado de Derecho e hitos y objetivos conexos en sus **planes nacionales de recuperación y resiliencia**, cuyo objetivo es abordar las recomendaciones específicas por país pertinentes. Esto ha ayudado a impulsar importantes reformas en los sistemas judiciales, la lucha contra la corrupción y la transparencia e inclusividad generales del proceso legislativo²⁸. En particular, los Estados miembros han adoptado medidas para reforzar la independencia judicial, como la reforma del régimen disciplinario de los magistrados y la mejora de eficiencia de los sistemas judiciales, por ejemplo mediante la reforma de la estructura de los órganos jurisdiccionales. En consonancia con los compromisos asumidos en sus planes, algunos Estados miembros también han intensificado la lucha contra la corrupción, por ejemplo, mediante el refuerzo de las instituciones dedicadas a este fin. Los Estados miembros también han estado aplicando medidas para mejorar la calidad del proceso legislativo, por ejemplo, mediante la introducción de la obligatoriedad de las consultas públicas y de las evaluaciones de impacto. En algunos casos, estos compromisos de los planes de recuperación y resiliencia se han considerado indispensables para proteger los intereses financieros de la UE, ya que su cumplimiento satisfactorio condiciona el acceso a cualquier desembolso en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Otros **fondos de la UE** también han contribuido a desarrollar la capacidad del poder judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil para defender el Estado de Derecho, junto con el apoyo técnico y los conocimientos especializados para realizar reformas específicas, en particular a través del instrumento de apoyo técnico, al centrarse en mejorar la eficiencia y la calidad de la administración pública y la justicia y abordar los retos relacionados con la lucha contra la corrupción y el pluralismo de los medios de comunicación²⁹. Los Estados miembros también han prestado apoyo en este sentido gracias a su cooperación con **expertos internacionales** a través del Consejo de Europa y sus diferentes órganos³⁰, así como a través de intercambios con profesionales de otros Estados miembros.

Una mayor capacidad de respuesta a los problemas del Estado de Derecho

Como complemento al desarrollo del conjunto de instrumentos relativos al Estado de Derecho en materia de prevención y creación de incentivos para la reforma del Estado de Derecho, la UE también ha aumentado su capacidad de respuesta a los problemas del Estado de Derecho.

La Comisión ha seguido ejerciendo su función de guardiana de los Tratados de la UE³¹. Cuando ha sido necesario, ha iniciado **procedimientos de infracción** para hacer frente a vulneraciones específicas del Estado de Derecho. La independencia judicial es la base de un

²⁸ Véase el documento [Informe de la Comisión relativo a la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: avances](#) [COM(2023) 545 final].

²⁹ Otros programas que ofrecen un apoyo importante son «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» y «Europa Creativa».

³⁰ En particular, la Comisión de Venecia y el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO).

³¹ En su Comunicación «Hacer cumplir el Derecho de la UE para una Europa que ofrezca resultados» de 2022, la Comisión subrayó que la UE es una comunidad de Derecho basada en valores comunes compartidos por los Estados miembros, por lo que la aplicación y ejecución del Derecho de la UE y el respeto del Estado de Derecho están entre sus pilares fundamentales [COM(2022) 518 final].

importante corpus de jurisprudencia que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha sentado en asuntos iniciados por los procedimientos de infracción de la Comisión y por peticiones de decisión prejudicial de los órganos jurisdiccionales nacionales.

El **régimen general de condicionalidad** para la protección del presupuesto de la Unión entró en vigor en 2021 con el fin de proteger la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión frente a las vulneraciones del principio del Estado de Derecho³². La Comisión sigue de cerca la situación en todos los Estados miembros y toma medidas cuando es necesario. En 2022, la Comisión inició un procedimiento para proteger el presupuesto de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en Hungría³³. A propuesta de la Comisión, el Consejo decidió adoptar medidas de protección presupuestaria en diciembre de 2022³⁴. Aunque la aplicación de algunas medidas correctoras presentadas en respuesta al procedimiento de condicionalidad sigue su curso, persisten deficiencias importantes y Hungría no ha adoptado nuevas medidas para resolver los problemas pendientes. Por consiguiente, el 13 de diciembre de 2023, la Comisión concluyó que las medidas adoptadas por el Consejo un año antes debían mantenerse. La Comisión está dispuesta a seguir colaborando con Hungría para resolver los problemas pendientes³⁵.

Otro instrumento que ha fomentado reformas que ayudan a los Estados miembros a aplicar la **Carta de los Derechos Fundamentales** es la **condición favorecedora horizontal** prevista en el Reglamento sobre Disposiciones Comunes («la condición favorecedora horizontal de la Carta»). Los Estados miembros deben establecer mecanismos eficaces para garantizar el cumplimiento de la Carta en todas las fases a la hora de aplicar los programas de la UE³⁶. Esto incluye el respeto del derecho de la Carta a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial e independiente. Este instrumento ha demostrado su eficacia en la práctica, ya que hasta la fecha se han producido dos casos en los que la Comisión no liberó financiación de la UE hasta que los Estados miembros afectados aplicaron las reformas que se consideraban necesarias para cumplir la condición favorecedora horizontal en lo que respecta a la independencia judicial.

Por último, el Consejo ha proseguido el procedimiento del **artículo 7, apartado 1, del TUE**, que le permite determinar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores de la UE y hacer un seguimiento de dichos riesgos. El artículo 7 del TUE³⁷ es un instrumento

³² En enero de 2024, la Comisión informó sobre la aplicación del Reglamento por el que se establece el régimen general de condicionalidad y concluyó que las medidas adoptadas hasta ese momento habían sido eficaces para proteger los intereses financieros de la UE [COM(2024) 17 final/2].

³³ El 27 de abril de 2022, la Comisión puso en marcha por primera vez la fase del procedimiento establecido en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre el régimen general de condicionalidad.

³⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2022/2506 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022.

³⁵ Decisión C(2023) 8999 final de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023. En virtud del Reglamento sobre condicionalidad, Hungría puede presentar nuevas propuestas correctoras, y si la Comisión considera que los problemas se han subsanado, parcial o totalmente, presentará al Consejo una propuesta para adaptar o levantar las medidas adoptadas.

³⁶ El Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC) regula tres fondos de la política de cohesión, un fondo marítimo, de pesca y acuicultura, y tres fondos de asuntos de interior, todos ellos en régimen de gestión compartida. La condición favorecedora horizontal de la Carta también exige que los Estados miembros dispongan de un buen mecanismo de denuncia.

³⁷ El artículo 7 del TUE establece las condiciones en las que el Consejo puede constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2; el Consejo Europeo puede constatar la existencia de tal violación grave y persistente; a continuación, el Consejo podrá determinar que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate.

excepcional que la UE puede utilizar para abordar las deficiencias más graves del Estado de Derecho en un Estado miembro. Hasta la fecha, este procedimiento se ha activado dos veces: primero por la Comisión con respecto a Polonia en diciembre de 2017³⁸, y después por el Parlamento Europeo con respecto a Hungría en septiembre de 2018³⁹. En virtud de ambos procedimientos, el Consejo celebró varias audiencias formales y sesiones sobre el estado de la cuestión, pero sin tomar la decisión de llevar ninguno de estos procedimientos a la siguiente fase⁴⁰. Tras una serie de avances positivos en Polonia, la Comisión concluyó en mayo de 2024 que ya no existían las condiciones para mantener el procedimiento. Las autoridades polacas adoptaron un plan de acción para abordar los problemas de independencia judicial contemplados en la propuesta motivada de la Comisión de diciembre de 2017, que la Comisión utilizará en su seguimiento⁴¹. Teniendo en cuenta que ya no existe un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de Polonia, la Comisión retiró su propuesta motivada, de modo que el procedimiento contra Polonia ha quedado ya cerrado. El seguimiento de la evolución del Estado de Derecho continuará en el marco del Informe sobre el Estado de Derecho.

También existen salvaguardias adicionales en otros instrumentos. En el marco del **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, la Comisión supervisa estrechamente el cumplimiento de los hitos y puede suspender parte de los pagos futuros en el caso de que se revierta un hito u objetivo que anteriormente hubiera sido evaluado de forma positiva⁴². Si la medida revertida es pertinente para la protección de los intereses financieros de la UE, todos los pagos futuros quedarían bloqueados y solo podrían desbloquearse una vez que se retorne a la situación de cumplimiento. En virtud del Reglamento sobre Disposiciones Comunes, las **condiciones favorecedoras horizontales y temáticas** deben cumplirse a lo largo de todo el período de programación. Si, en cualquier momento, un Estado miembro deja de cumplir una condición favorecedora que anteriormente hubiera sido evaluada de forma positiva, una nueva evaluación podría dar lugar a un bloqueo de los pagos de la UE.

El Estado de Derecho en el centro del proceso de ampliación y el compromiso con los socios externos

La agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania y su pueblo, ya en su tercer año, también constituye un ataque directo a los valores de la UE. La determinación de la UE de defender el Estado de Derecho y el orden internacional basado en normas no ha hecho sino reforzarse ante la guerra de agresión de Rusia. Salvaguardar y defender nuestras instituciones y valores democráticos es una responsabilidad compartida de todos los europeos, los Estados miembros y las instituciones de la UE. Esto es aún más importante ahora que la UE y sus Estados miembros se ven amenazados por agentes extranjeros hostiles, que utilizan la desinformación y los ciberataques para intentar socavar nuestras democracias, y que cada vez hay más pruebas de injerencia extranjera directa en nuestras estructuras democráticas⁴³. Los países vecinos y los Balcanes Occidentales también sufren intentos de

³⁸ Propuesta de Decisión del Consejo [COM(2017) 835 final, de 20.12.2017].

³⁹ Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2018 [2017/2131(INL)].

⁴⁰ Hasta la fecha, se han celebrado siete audiencias formales en relación con Hungría. Por lo que se refiere a Polonia, se celebraron seis audiencias antes de que se retirase la propuesta de la Comisión.

⁴¹ Véase también el capítulo sobre Polonia [SWD(2024) 821].

⁴² Informe de la Comisión relativo a la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: avances [COM(2023) 545 final].

⁴³ Cabe citar casos como ataques informáticos a legisladores antes de las elecciones, actividades de presión encubiertas a través de representantes, investigaciones falsas publicadas para encubrir historiales en materia de derechos humanos, y sitios web que aparentan ser plataformas de medios independientes mientras

injerencia por parte de Rusia, y la desinformación y la retórica antidemocrática y contra la Unión Europea son motivo de especial preocupación.

La consolidación de las estructuras democráticas, la defensa del Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales son los pilares del compromiso de la UE con los países candidatos a la adhesión. Para avanzar hacia la adhesión, es crucial realizar **reformas creíbles y sostenibles** en estos ámbitos. Se definen como los «fundamentos» de la política de ampliación de la UE⁴⁴. La metodología de ampliación revisada aprobada por el Consejo en 2020⁴⁵ reforzó el carácter esencial de estos fundamentos, ya que son los primeros asuntos que deben abordarse en las negociaciones de adhesión y los últimos que deben cerrarse, y los avances en cuanto a los fundamentos son esenciales para el progreso general de las negociaciones. Esto significa que son objeto de seguimiento a lo largo de todo el proceso de adhesión y determinan el impulso de los países en su camino hacia la adhesión.

El **paquete de ampliación anual** de la Comisión hace balance de los progresos generales de cada país en su camino hacia la adhesión. Sobre la base del principio de los méritos propios, la Comisión solo podrá recomendar avanzar en las negociaciones con cada país que realice avances tangibles y continuos en el ámbito del Estado de Derecho. El Estado de Derecho es también un elemento esencial del nuevo **Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales** y del **Mecanismo para Ucrania**. Para beneficiarse plenamente de estos dos mecanismos de apoyo sin precedentes, los países deben preparar y aplicar un programa de reformas acordado, que incluya medidas concretas sobre los fundamentos.

Tal como anunció la presidenta von der Leyen en el discurso sobre el estado de la Unión de 2023, la Comisión decidió ampliar en 2024 **la participación en el Informe sobre el Estado de Derecho** para complementar el trabajo en el ámbito del proceso de adhesión, que sigue siendo el marco exclusivo para las negociaciones de ampliación⁴⁶. **Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia** participan ahora en el Informe sobre el Estado de Derecho y en la red de puntos de contacto para el Estado de Derecho de la UE. Esto es reflejo de los progresos realizados en sus respectivos procesos de adhesión o en su grado de preparación en materia de Estado de Derecho. Este enfoque podrá extenderse en el futuro a otros países candidatos a la adhesión. La inclusión de estos países junto con los Estados miembros reforzará el apoyo de la UE a las reformas del Estado de Derecho, apoyará su proceso de adhesión y ayudará a mantener un patrón sostenible de normas estrictas tras la adhesión.

Para garantizar que las reformas se apliquen en la práctica, el desarrollo de capacidades es crucial. La UE proporciona **apoyo financiero y asistencia técnica** para garantizar que las reformas se ajusten a las normas europeas. Fomenta la adopción de las mejores prácticas existentes, como consultar a la Comisión de Venecia acerca de los proyectos legislativos importantes. Las revisiones por pares, la formación de los profesionales de la justicia y el fomento de la cooperación institucional con las administraciones públicas de los Estados

facilitan campañas de injerencia política de forma encubierta. Véase la Comunicación de la Comisión sobre la Defensa de la Democracia, COM(2023) 630 final.

⁴⁴ Junto con los criterios económicos y la reforma de la administración pública.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión «Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales» [COM(2020) 57 final].

⁴⁶ Se garantizarán las sinergias entre el proceso de ampliación y el Informe sobre el Estado de Derecho, en el cual no se formulan recomendaciones para los países candidatos a la adhesión. Seguirán formulándose recomendaciones en el paquete de ampliación anual, así como en el contexto del otro compromiso previsto en los Acuerdos de Estabilización y Asociación. El Informe sobre el Estado de Derecho apoyará la aplicación de dichas recomendaciones.

miembros (hermanamiento) han sido formas clave de apoyo de la UE en los países candidatos a la adhesión.

La UE está adoptando un enfoque sólido y coherente en toda su acción exterior, a nivel bilateral, regional e internacional, con el fin de promover el Estado de Derecho en todo el mundo. La defensa del Estado de Derecho constituye el núcleo del compromiso exterior de la UE y es una de las bases de todos los acuerdos de la UE con socios internacionales. Una evaluación independiente del apoyo de la UE al Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción en los países socios (2010-2021)⁴⁷ ha llegado a la conclusión de que la UE ha logrado avanzar en la agenda del Estado de Derecho, también en contextos restrictivos y en Estados frágiles y afectados por conflictos. Sobre la base de esta evaluación, se ha puesto en marcha una iniciativa mundial del Equipo Europa sobre Democracia para trabajar de manera más eficaz y estratégica en el apoyo al Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción⁴⁸. La UE también tiene un compromiso claro de lucha contra la corrupción a escala mundial, por el que apoya reformas jurídicas y políticas destinadas a crear instituciones anticorrupción y organismos de supervisión y a empoderar a la sociedad civil, los denunciantes de irregularidades, los defensores de los derechos humanos y los medios de comunicación independientes como guardianes frente a la corrupción. Las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho, incluido el derecho a un juicio justo y a las garantías procesales, la lucha contra la corrupción, y la independencia del poder judicial se plantean periódicamente en los diálogos sobre derechos humanos con los países socios, y la UE dirige su apoyo a los agentes clave que impulsan el Estado de Derecho.

3. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA SITUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO A ESCALA NACIONAL

Como en años anteriores, el presente Informe sobre el Estado de Derecho en 2024 expone importantes temas y tendencias comunes, retos específicos y avances positivos en el marco de los cuatro pilares de los sistemas judiciales, los marcos de lucha contra la corrupción, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, y otras cuestiones relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales. Los ejemplos presentados se basan en las evaluaciones que figuran en los treinta y un capítulos por país, que forman parte del presente informe y proporcionan el contexto detallado de cada Estado miembro y país candidato a la adhesión participante⁴⁹. El informe también incluye recomendaciones específicas a los Estados miembros⁵⁰ y evalúa los avances en la aplicación de las recomendaciones específicas formuladas el año pasado⁵¹.

⁴⁷ La evaluación se publicó en diciembre de 2022. Esta evaluación estratégica ofrece una valoración independiente y basada en pruebas de los resultados obtenidos por la Unión Europea en su apoyo al Estado de Derecho en los países socios.

⁴⁸ La iniciativa del Equipo Europa sobre Democracia es una iniciativa mundial del Equipo Europa en la que participan catorce Estados miembros, y que se puso en marcha para promover la democracia y los derechos humanos en todo el mundo. La rendición de cuentas y el Estado de Derecho son temas prioritarios clave.

⁴⁹ Los capítulos por país están disponibles [aquí](#).

⁵⁰ Las recomendaciones se citan en las notas a pie de página del presente informe, se enumeran en el anexo por el orden de los pilares en los capítulos por país y se incluyen en los capítulos correspondiente a cada país.

⁵¹ Las evaluaciones incluidas en los capítulos por país no prejuzgan ninguna futura evaluación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021], del Reglamento sobre Disposiciones Comunes [Reglamento (UE) 2021/1060, de 24 de junio de 2021] o del régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión [Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 22 de diciembre de 2020].

Metodología del informe sobre el Estado de Derecho y sus recomendaciones

La evaluación recogida en los capítulos relativos a cada Estado miembro y país candidato a la adhesión analizado se ha elaborado siguiendo una metodología consolidada que se ha utilizado en ediciones anteriores del informe⁵². Los capítulos por país se basan en una evaluación cualitativa realizada por la Comisión de forma autónoma, cuyo enfoque recae en un resumen de los acontecimientos importantes desde julio de 2023. En cada capítulo por país, el análisis se centra en particular en los temas en los que se han producido cambios significativos o en los que se detectaron problemas significativos en el informe anterior que persistieron durante el presente período de referencia. El análisis contiene una evaluación cualitativa de los progresos realizados por los Estados miembros en la aplicación de las recomendaciones de 2023⁵³. El objetivo de las recomendaciones de 2024 sigue siendo apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por impulsar reformas⁵⁴. En el presente informe no se formulan recomendaciones para los países candidatos a la adhesión; estas recomendaciones se formulan en el contexto del paquete de ampliación anual.

El informe es el resultado de una estrecha colaboración con las autoridades nacionales y se basa en diversas fuentes nacionales, internacionales y de otra índole⁵⁵, así como en los datos recabados por la propia Comisión⁵⁶. Se invitó a los Estados miembros y a los países candidatos a la adhesión a contribuir y realizar aportaciones por escrito⁵⁷ y se les pidió que colaborasen en las visitas específicas su país⁵⁸. Una consulta dirigida a partes interesadas también generó importantes aportaciones transversales y específicas por país⁵⁹. Asimismo, el Consejo de Europa facilitó un resumen de sus dictámenes e informes recientes⁶⁰. Antes

⁵² La metodología puede consultarse [aquí](#).

⁵³ En función de los progresos realizados en las distintas subpartes de cada recomendación y de si se han aplicado las recomendaciones del informe de 2022, la Comisión concluye en cada caso utilizando las siguientes categorías: ningún avance (adicional), algunos avances (adicionales), avances significativos y plena aplicación. En función del progreso realizado y de los resultados obtenidos, las recomendaciones del informe de 2023 se trasladan al informe de este año, con las adaptaciones necesarias.

⁵⁴ Los principios sobre cuya base se han elaborado las recomendaciones son los mismos que los del año pasado [véase COM(2022) 500 final, pp. 3 y 4]. Las recomendaciones se entienden sin perjuicio de cualquier procedimiento que la Comisión pueda iniciar en virtud de otros instrumentos jurídicos.

⁵⁵ Entre las fuentes utilizadas para elaborar el presente informe se incluyen las aportaciones escritas recibidas de los Estados miembros, las contribuciones recibidas durante la consulta dirigida a las partes interesadas, la información elaborada por organizaciones internacionales, y las aportaciones recibidas durante las visitas a los países. Estas fuentes sirven de base para la evaluación de la Comisión, pero las conclusiones de la Comisión siguen siendo de su propia responsabilidad.

⁵⁶ En particular, el cuadro de indicadores de la justicia en la UE proporciona datos comparativos y fiables sobre la eficiencia, la calidad y la independencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros de la UE. Su objetivo es ayudar a la UE y a los Estados miembros a mejorar la eficacia de sus sistemas judiciales nacionales. El cuadro de indicadores también incluye indicadores sobre la independencia del poder judicial en relación con la eficacia de la protección de las inversiones. El cuadro de indicadores se está ampliando de forma gradual para presentar nuevos datos: en 2024, se han incluido datos sobre los salarios del personal experto en el ámbito judicial y de fiscalía, sobre la duración de los procedimientos en casos de soborno y los sistemas de declaración de patrimonio, y sobre los procedimientos de nombramiento y cese de fiscales. Además, el cuadro de indicadores es una fuente importante para los informes por país del Semestre Europeo.

⁵⁷ Las aportaciones de los Estados miembros pueden consultarse [aquí](#).

⁵⁸ Puede encontrarse información sobre las visitas a los países en los respectivos capítulos sobre cada uno de ellos. Durante estas visitas a los países, celebradas en línea, la Comisión conversó con las autoridades nacionales de los Estados miembros, incluidas las autoridades judiciales e independientes, las autoridades policiales y otras partes interesadas, como asociaciones de periodistas y representantes de la sociedad civil.

⁵⁹ Las aportaciones de las partes interesadas pueden consultarse [aquí](#).

⁶⁰ Las aportaciones del Consejo de Europa pueden consultarse [aquí](#).

de la adopción del presente informe, se brindó a las autoridades nacionales la oportunidad de proporcionar información actualizada sobre el capítulo correspondiente a su país. Además, una vez publicado el informe, la Comisión lo debate a nivel político y técnico con las autoridades y los Gobiernos nacionales, así como con los representantes de los Parlamentos nacionales.

3.1. *Sistemas judiciales*

El correcto funcionamiento, la eficiencia y la plena independencia de los sistemas judiciales son cruciales para la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la UE y nacional y para la defensa del Estado de Derecho. La independencia judicial es esencial en la toma de decisiones judiciales y se deriva del principio de tutela judicial efectiva⁶¹. Los jueces y tribunales independientes garantizan la equidad de los procedimientos judiciales y la protección de los derechos individuales, y son cruciales para garantizar que la justicia funcione en beneficio de los ciudadanos y de las empresas. También son esenciales para la cooperación judicial en toda la UE, que es un objetivo clave en el espacio de libertad, seguridad y justicia⁶². El acceso a tribunales independientes y el control judicial son fundamentales para el Estado de Derecho⁶³.

Los Estados miembros deben respetar plenamente los requisitos establecidos por el Derecho de la UE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y también deben tener en cuenta las normas europeas en el diseño de sus sistemas judiciales. Las redes y asociaciones judiciales europeas⁶⁴ también ayudan a promover y defender el Estado de Derecho, ya que trabajan en el desarrollo de las normas europeas y realizan importantes contribuciones a la preparación del Informe sobre el Estado de Derecho.

Percepciones de la independencia judicial

Como se indica en el cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2024, las encuestas del Eurobarómetro realizadas en 2024 muestran que la percepción de independencia entre el público en general y entre las empresas, en comparación con 2023, ha mejorado o se ha mantenido estable en la mayoría de los Estados miembros, también en los países que experimentan retos sistémicos⁶⁵. Unos sistemas judiciales plenamente independientes y que funcionen de manera adecuada pueden ejercer un efecto positivo en la inversión y son fundamentales para protegerla, contribuyendo de ese modo al crecimiento y la competitividad. En [Dinamarca](#), [Finlandia](#), [Austria](#), [Suecia](#), [Luxemburgo](#) e [Irlanda](#), el nivel de independencia percibida sigue siendo particularmente elevado entre el público en general o las empresas (por encima del 75 %), mientras que se mantiene muy bajo en [Croacia](#), [Polonia](#) y [Bulgaria](#) (por debajo del 30 %). Por lo que se refiere a los países candidatos a la adhesión,

⁶¹ Véanse, en particular, el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

⁶² Artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea.

⁶³ El 18 de junio de 2024, la UE anunció su decisión de adherirse a la Recomendación de la OCDE de 2023 sobre el acceso a la justicia y a los sistemas judiciales centrados en las personas. La Comisión se sumó a los veintidós Estados miembros que son miembros de la OCDE en la elaboración de la Recomendación y sigue trabajando para llevarla adelante.

⁶⁴ Como la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea, la Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos de lo Contencioso-Administrativo de la Unión Europea, el Consejo de la Abogacía Europea y de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa.

⁶⁵ Gráficos 51 y 53 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2024.

los resultados del Eurobarómetro muestran niveles relativamente bajos de independencia percibida.

Consejos del Poder Judicial y procedimientos para el nombramiento y el cese de jueces como salvaguardias clave para la independencia judicial

Los procedimientos de nombramiento y cese de los jueces y las competencias y la composición de los Consejos del Poder Judicial son importantes para salvaguardar la independencia judicial, sobre la base de los principios establecidos por el TJUE.

Cuando existen, los Consejos del Poder Judicial hacen una contribución importante a la independencia judicial⁶⁶ y pueden actuar como mediadores entre el poder judicial y el resto de poderes del Estado en asuntos como el nombramiento y la promoción de jueces o magistrados, además de en la gestión del sistema judicial⁶⁷. El Consejo de Europa ha elaborado normas europeas clave sobre la forma en que deben constituirse los Consejos del Poder Judicial para salvaguardar mejor su independencia, en particular en lo que respecta a su composición⁶⁸. Para funcionar eficazmente, los Consejos del Poder Judicial necesitan recursos adecuados e independencia administrativa.

Varios Estados miembros han realizado avances legislativos para reforzar la independencia y la eficacia de los Consejos del Poder Judicial, en algunos casos siguiendo las recomendaciones de 2023. En Luxemburgo, se ha constituido el Consejo Nacional de Justicia, que está en proceso de alcanzar la plena operatividad. En Bulgaria, una reforma constitucional ha modificado la composición del Consejo Superior de la Magistratura para adaptarla a las normas europeas. En Hungría, tras la reforma legislativa de 2023, el Consejo Nacional del Poder Judicial dispone de nuevas competencias que le permiten contrapesar de manera eficaz las competencias del presidente de la Oficina Nacional del Poder Judicial, que se encarga de la administración central de los órganos jurisdiccionales. En otros Estados miembros hay iniciativas en curso. En Polonia, el Sejm ha adoptado una ley para abordar las preocupaciones relacionadas con la independencia del Consejo Nacional del Poder Judicial. En los Países Bajos, se está revisando el procedimiento de nombramiento de los miembros del Consejo del Poder Judicial y de los subórganos de dirección de los órganos jurisdiccionales. En Estonia, se está debatiendo la reforma del Consejo de Administración de los Órganos Jurisdiccionales y la transferencia de más competencias del poder ejecutivo al poder judicial. En España, tras un diálogo estructurado con la participación de la Comisión Europea como facilitadora, se ha alcanzado un acuerdo para renovar el Consejo General del Poder Judicial e iniciar, inmediatamente después de la renovación, un proceso para adaptar el procedimiento de nombramiento de los jueces que lo integran, teniendo en cuenta las normas europeas. Por otra parte, persisten las preocupaciones relativas al Consejo del Poder Judicial en Eslovaquia, donde no se ha realizado ningún avance en la introducción de garantías con respecto al cese de sus miembros y tres de los nombrados han sido destituidos antes del final de su mandato.

⁶⁶ El TJUE ha reconocido que, cuando un Consejo del Poder Judicial participa en un proceso de nombramiento en el que intervienen órganos políticos, este puede contribuir a que dicho proceso sea más objetivo delimitando la facultad de apreciación de los órganos políticos, siempre que sea suficientemente independiente de los poderes ejecutivo y legislativo y del órgano al que se pronuncie. Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de marzo de 2021, A.B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos).

⁶⁷ El Consejo de Europa ha elaborado normas europeas clave sobre la forma en que deben constituirse los Consejos del Poder Judicial para salvaguardar mejor su independencia, como en lo que respecta a su composición; véase en particular la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Consejo de Europa.

⁶⁸ Véase en particular la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Consejo de Europa.

Por lo que se refiere a los países candidatos a la adhesión, tras las enmiendas constitucionales de 2022 para reforzar la independencia judicial en [Serbia](#), se han constituido el Consejo Superior del Poder Judicial y el Consejo Superior de la Fiscalía con su nueva composición. En [Montenegro](#), se ha revisado el marco jurídico que garantiza la independencia e imparcialidad del sistema judicial. En [Albania](#), se ha reforzado la rendición de cuentas gracias a la investigación de todos los jueces y fiscales, pero siguen existiendo deficiencias en los nombramientos de miembros no magistrados del Consejo Superior de la Magistratura y del Consejo Superior de la Fiscalía. En [Macedonia del Norte](#) persiste la preocupación por el funcionamiento y la independencia del Consejo del Poder Judicial.

El método utilizado para el nombramiento y cese de los jueces es importante para la independencia judicial y la percepción que el público tiene de ella. Para garantizar la independencia judicial, las normas que rigen los nombramientos judiciales deben evitar dudas sobre la impenetrabilidad de los jueces frente a factores externos y sobre su neutralidad como jueces⁶⁹.

En varios Estados miembros, se están realizando esfuerzos para mejorar los procedimientos aplicables a los nombramientos judiciales, en particular en respuesta a las recomendaciones de 2023. En [Grecia](#), se han adoptado medidas legislativas para que el poder judicial participe en los nombramientos de sus más altos cargos. En [Irlanda](#), la nueva Ley de la Comisión de Nombramientos Judiciales ha introducido una serie de mejoras para reducir la influencia política en el nombramiento y la promoción de jueces. En [Finlandia](#), un grupo de trabajo realiza un seguimiento del informe sobre la evaluación y las tendencias futuras de desarrollo del sistema judicial, incluido el proceso de nombramiento de los jueces. En [Austria](#), se están aplicando las recientes reformas de los sistemas de nombramiento del presidente del Tribunal Supremo y de los jueces candidatos. En [Polonia](#), se están revirtiendo algunos de los efectos negativos de las controvertidas reformas judiciales de 2017 en relación con el funcionamiento de la jurisdicción ordinaria. El Gobierno ha manifestado su intención de que el poder judicial participe en todas las decisiones relacionadas con los nombramientos para puestos clave dentro de la jurisdicción ordinaria y de organizar procedimientos de nombramiento transparentes basados en oposiciones generales: ya se está aplicando un sistema para los presidentes y vicepresidentes de tribunales. En [Alemania](#), se está debatiendo una posible reforma para aumentar la resiliencia del Tribunal Constitucional. En [Malta](#), se han anunciado medidas para que el poder judicial participe en el procedimiento de nombramiento del presidente del Tribunal Supremo, ya que el Gobierno ha refrendado una reforma constitucional que obliga a mantener consultas con el presidente del Tribunal Supremo en ejercicio antes de proceder al nombramiento de su sucesor. Se han adoptado algunas medidas para garantizar que la reforma de los nombramientos judiciales en [Eslovenia](#) contenga garantías adecuadas para la independencia judicial, ya que se ha abandonado el período de prueba previsto anteriormente sin garantías prescritas. Se está llevando a cabo un seguimiento de la reforma constitucional de 2022 para reforzar la independencia judicial en [Serbia](#), en particular mediante la aplicación del nuevo procedimiento de recurso ante el Tribunal Constitucional en relación con los nombramientos judiciales.

En algunos Estados miembros persisten retos en relación con los nombramientos para altos cargos judiciales y para los puestos de presidente de tribunal. En [Letonia](#), se ha cubierto una vacante en el Tribunal Supremo, pero no se han tomado medidas para introducir

⁶⁹ Véanse sentencias como la de 15 de julio de 2021, asunto C-791/19, Comisión/Polonia; la de 20 de abril de 2021, asunto C-896/19, Republika; y la de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, A.B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos).

salvaguardias adecuadas contra influencias políticas indebidas aplicables a futuros nombramientos. Del mismo modo, en [Austria](#) no se han tomado medidas para garantizar la participación judicial en los nombramientos de los presidentes (o vicepresidentes) de los tribunales de lo contencioso-administrativo. En [Lituania](#), se han hecho llamamientos para reforzar algunas salvaguardias adicionales sobre la transparencia de los nombramientos judiciales. En [Suecia](#), aunque se han dado pasos iniciales en relación con la independencia de los jueces legos, no se ha avanzado para garantizar que su sistema de nombramiento salvaguarde su independencia.

En [Montenegro](#), los retrasos significativos en los nombramientos judiciales han tenido graves repercusiones en el sistema judicial, aunque ya solo queda por nombrar al presidente del Tribunal Supremo. En [Serbia](#), queda por cubrir un número considerable de vacantes de jueces y fiscales. En [Macedonia del Norte](#), las decisiones de nombramiento de fiscales y jueces han sido criticadas por la sociedad civil por falta de explicaciones y de criterios claros.

En varios Estados miembros se están abordando diferentes aspectos de la independencia de los jueces y tribunales. En [Italia](#), se ha creado el Departamento de Justicia Tributaria con el fin de aumentar la independencia de los nuevos tribunales de lo tributario del Ministerio de Economía y Hacienda. En los [Países Bajos](#), se están estudiando medidas de seguridad reforzadas para aumentar la resiliencia del sistema judicial frente a la delincuencia organizada. En [Malta](#), se han empezado a abordar las persistentes preocupaciones relativas a la independencia de los tribunales especializados. La asignación de asuntos en los tribunales también requiere garantías de independencia e imparcialidad judiciales para evitar cualquier injerencia indebida. Esto puede garantizarse de diferentes maneras, como la asignación aleatoria de asuntos a través de un algoritmo informático o un orden predefinido. [Portugal](#) ha reforzado la transparencia en la asignación de casos, ya que se está aplicando un nuevo sistema electrónico de manera efectiva. En [Hungría](#), la transparencia relacionada con la asignación de casos al Tribunal Supremo ha mejorado, aunque persisten las preocupaciones relativas a la transparencia de la asignación de casos en instancias inferiores.

En algunos Estados miembros existe preocupación por la presión indebida que los políticos y el poder ejecutivo ejercen sobre el poder judicial, y también hay pruebas de presiones por parte de terceros países. El riesgo de que las declaraciones públicas de Gobiernos y políticos puedan afectar a la confianza del público en la independencia judicial ha suscitado preocupación en [Eslovaquia](#), [Italia](#) y [España](#). Existe una especial preocupación por la intimidación de jueces en [Lituania](#), que tiene su origen en los tribunales rusos. Por lo que se refiere a los países candidatos a la adhesión, la preocupación por los intentos de injerencia y presión sobre el sistema judicial por parte de funcionarios públicos o políticos sigue siendo elevada en [Albania](#), [Serbia](#) y [Macedonia del Norte](#).

La autonomía y la independencia del Ministerio Fiscal como temas importantes de reforma

La organización de los ministerios fiscales nacionales varía en toda la UE y no existe un modelo uniforme para todos los Estados miembros. No obstante, las salvaguardias institucionales deben garantizar la autonomía del Ministerio Fiscal, de modo que los fiscales puedan cumplir con sus obligaciones profesionales sin injerencias⁷⁰. Esto es esencial para el Derecho penal nacional y de la UE, así como para la protección de los intereses financieros de la UE.

⁷⁰ Véase la recopilación de dictámenes e informes de la Comisión de Venecia relativos a los fiscales [CDL-PI(2022)023].

Han proseguido las reformas para reforzar las garantías institucionales del Ministerio Fiscal, algunas de ellas en respuesta a recomendaciones de 2023. En [Polonia](#), se han tomado medidas adicionales para garantizar la independencia del Ministerio Fiscal con respecto al Gobierno y separar el Gabinete del Ministro de Justicia de la Oficina del Fiscal General. En [Chequia](#), una reforma del Ministerio Fiscal incluía salvaguardias relativas al cese del Fiscal General y otros fiscales jefes. En [Dinamarca](#), el Gobierno presentó una propuesta al Parlamento para reforzar la percepción pública de independencia del Director del Ministerio Fiscal, limitando el mandato máximo para el puesto.

En [Malta](#), se está avanzando en la transferencia de las actuaciones judiciales de la policía a la Oficina del Fiscal General⁷¹. En [Chipre](#), el Gobierno está elaborando legislación destinada a separar la función consultiva de la Oficina Legal de su función de persecución del delito, lo que constituye un paso positivo hacia el refuerzo de la independencia del Ministerio Fiscal; también se han anunciado planes para introducir la posibilidad de revisar las decisiones del Fiscal General de no iniciar el procedimiento de enjuiciamiento o de interrumpirlo. En [España](#), está prevista una reforma del Estatuto del Fiscal General del Estado que excluirá de su oficina a las personas que hayan ocupado cargos políticos en los últimos años e impedirá que el Fiscal General actúe en casos que le afecten personalmente. En [Serbia](#), las leyes sobre la Fiscalía General y el Consejo Superior de la Fiscalía permiten a los fiscales presentar reclamaciones contra instrucciones obligatorias, con el objetivo de reforzar su autonomía.

La facultad del Ejecutivo de impartir instrucciones a los fiscales en casos concretos ha seguido suscitando especial atención. En los [Países Bajos](#), prosigue el debate sobre la retirada de la facultad del Ejecutivo de impartir instrucciones a los fiscales en casos concretos. En [Alemania](#), se ha presentado una propuesta para introducir más salvaguardias con respecto al ejercicio de la facultad de los ministros de Justicia, tanto federales como de los Estados federados, de impartir instrucciones a los fiscales en casos concretos.

Sin embargo, quedan por abordar distintos retos, entre ellos los contemplados en las recomendaciones de 2023. En [Austria](#), la reforma prevista del Ministerio Fiscal no ha avanzado por falta de acuerdo político para llevar adelante la propuesta del grupo de expertos presentada en 2022. En [Eslovaquia](#), la facultad del Fiscal General de anular las decisiones de los fiscales de rango inferior sigue siendo motivo de preocupación. En 2024, a pesar de las serias preocupaciones planteadas por la Comisión Europea, el Gobierno eslovaco ha disuelto la Fiscalía Especial. Esto ha suscitado preocupación tanto por los casos que se han visto afectados de forma inmediata como por su impacto estructural a largo plazo, que pone en peligro la eficiencia y la autonomía de las actuaciones judiciales.

Garantizar la rendición de cuentas y salvaguardar la independencia en los procedimientos disciplinarios de jueces y fiscales

El TJUE ha dejado claro que los procedimientos disciplinarios no deben utilizarse como forma de control político sobre el poder judicial⁷². Las salvaguardias incluyen normas claras que definen tanto la conducta que puede calificarse de infracción disciplinaria como las sanciones aplicables. Los procedimientos disciplinarios deben llevarse a cabo a través de un

⁷¹ Esto también forma parte del plan de recuperación y resiliencia de Malta, hito 6.3.

⁷² El Tribunal de Justicia ha recordado este principio en los asuntos que se refieren a la sala disciplinaria del Tribunal Supremo polaco (sentencia de 5 de junio de 2023, asunto C-204/21, Comisión Europea/Polonia) y a la Inspección Judicial rumana (sentencias de 11 de mayo de 2023, asunto C-817/21, Inspecția Judiciară, y de 18 de mayo de 2021, asuntos acumulados C-83/19 etcétera, Asociația «Forumul Judecătorilor din România»).

órgano independiente y proteger plenamente los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales, en particular el derecho de defensa. Las normas también deben garantizar que las decisiones de los órganos disciplinarios puedan ser recurridas ante el Tribunal de Justicia⁷³.

Se ha mantenido la tendencia observada en anteriores informes sobre el Estado de Derecho, con la adopción de medidas para reforzar las salvaguardias de la independencia judicial y la autonomía de los fiscales en procedimientos disciplinarios en varios Estados miembros. En [Eslovenia](#) se han presentado proyectos de modificación de la Ley del Consejo del Poder Judicial que prevén la revisión del marco disciplinario de los jueces. En [Chequia](#), se está debatiendo una reforma del procedimiento disciplinario en el Parlamento. [Francia](#) ha adoptado una nueva ley por la que se reforma el Estatuto de los magistrados, incluido el régimen disciplinario. En [Malta](#) se espera un debate sobre la renovación del régimen disciplinario de los fiscales para el segundo semestre de 2024. En [Polonia](#) se ha reformado el régimen disciplinario aplicable a los jueces, en consonancia con los compromisos contraídos en el marco del plan nacional de recuperación y resiliencia.

La protección efectiva de la independencia judicial también requiere una cultura de integridad e imparcialidad. Varios Estados miembros están aplicando políticas y prácticas para promover la integridad en el poder judicial. A modo de ejemplo cabe citar las medidas adoptadas en [Croacia](#) y [Suecia](#). En [Bélgica](#), el Gobierno ha decidido no presentar una propuesta para introducir controles periódicos de seguridad de todos los jueces por parte de la Agencia Nacional de Seguridad. En [Macedonia del Norte](#) existen códigos deontológicos tanto para fiscales como para jueces.

Esfuerzos para mejorar la calidad y la eficiencia de la justicia

La eficiencia de los sistemas judiciales es una condición necesaria para la protección de los derechos, la seguridad jurídica y la confianza de los ciudadanos en el Estado de Derecho. Un sistema judicial eficiente gestiona su carga de trabajo y dicta resoluciones sin dilaciones indebidas. La excesiva duración de los procedimientos y los retrasos menoscaban la confianza de los ciudadanos y las empresas en los sistemas judiciales nacionales.

En varios Estados miembros se han adoptado nuevas medidas para mejorar la eficiencia. [España](#) ha adoptado nuevas medidas para mejorar la eficiencia del sistema judicial. La tendencia de [Francia](#) a reducir la duración de los procedimientos judiciales se verá respaldada por una nueva legislación que promoverá la resolución amistosa de los litigios. En [Chequia](#), se ha seguido mejorando la eficiencia, en particular en lo que respecta a la duración de los procedimientos de lo contencioso-administrativo, mientras que [Serbia](#) ha experimentado una tendencia positiva de reducción de la duración de los procesos civiles, mercantiles y penales.

A pesar de algunas medidas adoptadas, en algunos Estados miembros existen problemas de larga data en lo que respecta a la eficiencia de los sistemas judiciales. En [Malta](#), [Croacia](#) y [Grecia](#) persisten preocupaciones, aunque todos estos países han adoptado nuevas medidas para intentar reducir la duración de los procedimientos. En [Portugal](#) se observa un patrón similar que se ve agravado por la preocupación de que la legislación procesal penal general no se adapte para abordar eficazmente los procesos penales complejos. En [Italia](#), la duración de los procedimientos judiciales continúa su tendencia positiva, pero sigue siendo un reto importante. En lo que respecta a los países candidatos a la adhesión, la duración de los

⁷³ Sentencia de 25 de julio de 2018, asunto C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), apartado 67.

procedimientos en distintos tipos de asuntos sigue siendo un reto en [Albania](#) y [Macedonia del Norte](#).

Un sistema judicial eficaz necesita recursos adecuados, incluidas las inversiones necesarias en infraestructura, y un personal bien cualificado, formado y adecuadamente remunerado. Así lo han reconocido varios Estados miembros con la aportación de recursos adicionales para reforzar la resiliencia de los sistemas judiciales, en particular a través de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia. En [Dinamarca](#), [Francia](#), [Suecia](#) y [Finlandia](#), los recursos destinados al sistema judicial han aumentado. En [Croacia](#) se han logrado avances significativos en el incremento de las remuneraciones y está previsto que se adopte legislación que fije criterios de remuneración objetivos. En [Rumanía](#), el Tribunal Supremo ha adoptado medidas para abordar las desigualdades salariales en la judicatura. [Letonia](#) ha registrado importantes incrementos de la remuneración de los jueces y funcionarios judiciales, aunque sigue habiendo problemas de rotación en el caso de los auxiliares judiciales.

En otros Estados miembros, los niveles de remuneración siguen planteando retos, que a menudo provocan escasez de personal y dificultad para cubrir algunas vacantes. En [Eslovenia](#) se han adoptado algunas medidas para elevar el nivel de remuneración de jueces y fiscales, que prácticamente no había variado desde 2012, para lo cual el Gobierno propuso un aumento parcial y el Tribunal Constitucional prescribió cómo debía ejecutarse su sentencia. En [Alemania](#), aunque se han tomado algunas medidas para complementar los recursos globales del poder judicial, el nivel de remuneración de los jueces sigue siendo un reto. En [Chequia](#), el método para determinar los salarios de los jueces se ha modificado para reducir los incrementos salariales, y los salarios de los auxiliares judiciales y fiscales siguen constituyendo un problema. En los [Países Bajos](#) se están debatiendo recomendaciones específicas para abordar los problemas de escasez de personal y de carga de trabajo en el poder judicial. En [Lituania](#), los jueces valoran positivamente una reforma de los salarios judiciales, mientras que persisten las preocupaciones en cuanto a la remuneración de los funcionarios judiciales y de los fiscales. [Chipre](#), [Portugal](#) y [Rumanía](#) tienen dificultades para contratar personal en diferentes ámbitos del sistema judicial. En [Hungría](#), el nivel de remuneración de los jueces y de los funcionarios judiciales se ha deteriorado aún más debido a la elevada inflación. Los países candidatos a la adhesión padecen limitaciones de recursos similares. [Serbia](#) está aplicando su Estrategia de Recursos Humanos en el Poder Judicial 2022-2026, pero el escaso atractivo de las carreras judiciales plantea un reto. Este mismo reto ha quedado sin resolver con las enmiendas de la legislación sobre los salarios de jueces y fiscales en [Macedonia del Norte](#).

Por lo que se refiere a los niveles de personal, en [España](#), se han creado nuevos puestos para jueces, mientras que en [Italia](#) se han introducido mejoras significativas en la contratación de magistrados y personal administrativo. En [Bélgica](#), se han producido nuevos avances en la provisión de recursos adecuados para el sistema judicial, ya que una herramienta de valoración de la carga de trabajo confirma las deficiencias estructurales en materia de recursos. En [Albania](#), existe el riesgo de que la escasez general de recursos del sistema judicial afecte negativamente a la calidad de la justicia.

Invertir en digitalización puede reforzar los sistemas judiciales y hacer que sean más accesibles y resilientes y estén preparados para hacer frente a los retos actuales y futuros. Se han puesto en marcha nuevas iniciativas de digitalización en [España](#), [Croacia](#), [Italia](#), [Irlanda](#), [Francia](#), los [Países Bajos](#), [Malta](#) y [Rumanía](#). En [Bulgaria](#), un nuevo proyecto de ley prevé cambios en la Ley del Sistema Judicial relacionados con la digitalización de la justicia.

Macedonia del Norte, Serbia y Albania están tomando medidas relativas a la digitalización de la gestión de los casos, aunque persisten deficiencias.

Acceso a la justicia y papel de los abogados en el sistema judicial

Los abogados y sus colegios profesionales desempeñan un papel fundamental para garantizar el acceso a la justicia al velar por la protección de los derechos fundamentales, incluido el derecho a un juicio justo. En varios Estados miembros se están tomando medidas para garantizar la fiabilidad de los regímenes de asistencia jurídica gratuita y el acceso a la asistencia de letrado. En Luxemburgo, se ha adoptado una reforma para hacer más accesible la asistencia jurídica gratuita. En Chequia y en España, se han modificado las disposiciones sobre asistencia jurídica gratuita para ampliar el acceso. En Irlanda, se han registrado algunos avances para reducir las costas procesales y se está llevando a cabo una revisión general del régimen de asistencia jurídica gratuita en litigios civiles. En Lituania, se está avanzando en la reforma del sistema de asistencia jurídica gratuita y se han mejorado las condiciones para la participación de quienes prestan estos servicios. En Eslovaquia, se están preparando modificaciones para aumentar el acceso a la asistencia jurídica gratuita. En Dinamarca, se ha llevado a cabo una revisión del sistema de asistencia jurídica gratuita. En Finlandia, se ha creado una Autoridad Nacional de Servicios Jurídicos para proporcionar asistencia jurídica gratuita más coherente y de alta calidad, que estará operativa en 2025. Más allá de la UE, Albania cuenta con un marco jurídico global para la asistencia jurídica gratuita y su número de beneficiarios ha aumentado.

En algunos Estados miembros persisten retos. En Bulgaria, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la ley sobre mediación judicial obligatoria, que debía entrar plenamente en vigor en julio de 2024. En Hungría, persiste la preocupación por la eficacia del régimen de asistencia jurídica gratuita tanto en los asuntos civiles como en los penales. En Austria también se han detectado algunos retos relacionados con las elevadas tasas judiciales y el acceso al asesoramiento jurídico en asuntos de lo contencioso-administrativo, y se han tomado algunas medidas para abordar estos últimos.

Un sistema judicial eficaz requiere que los abogados tengan libertad para ejercer sus actividades de asesoramiento y representación de sus clientes. En Chequia, el Parlamento debate una enmienda para reforzar la protección de la confidencialidad de los abogados. Por otra parte, la profesión jurídica ha manifestado que existen problemas que afectan a su prerrogativa de secreto profesional en Bélgica y al respeto de sus derechos y privilegios legalmente reconocidos en Rumanía. En Lituania, los abogados siguen expresando su preocupación por el respeto del secreto profesional.

3.2. Marco de lucha contra la corrupción

La corrupción perjudica la prestación de servicios públicos y menoscaba la confianza de los ciudadanos y las empresas en las instituciones públicas, lo que crea un sentimiento de inequidad e injusticia que perjudica el Estado de Derecho. Un enfoque integral de lucha contra la corrupción se basa en una combinación de medidas preventivas y punitivas. Para ello hace falta un marco jurídico e institucional sólido, investigaciones y enjuiciamientos eficaces y una clara voluntad política de hacer cumplir el marco de lucha contra la corrupción. También son necesarias medidas de integridad exhaustivas y eficaces para dejar el menor espacio posible a la corrupción.

Percepciones de la corrupción en la UE

Los resultados del índice de percepción de la corrupción (IPC)⁷⁴ muestran que más de la mitad de los veinte países con mejor clasificación internacional son Estados miembros de la UE⁷⁵. Sin embargo, persisten diferencias entre los Estados miembros, también en cuanto a tendencias de los últimos años⁷⁶. Los países candidatos a la adhesión obtienen una puntuación inferior a la media⁷⁷.

Los Eurobarómetros de 2024 sobre la corrupción⁷⁸ muestran que esta sigue siendo una preocupación grave para los ciudadanos y las empresas de la UE. Alrededor de siete de cada diez europeos (el 68 %) creen que la corrupción está muy extendida en su país y más de cuatro de cada diez (el 41 %) consideran que el nivel de corrupción ha aumentado en su país. El 57 % de los ciudadanos creen que los esfuerzos de su Gobierno para luchar contra la corrupción no son eficaces. Además, la mayoría de las empresas europeas (el 65 %) consideran que el problema de la corrupción está muy extendido en su país, y la mitad (el 51 %) creen que es improbable que las personas o empresas corruptas de su país vayan a ser detenidas o denunciadas a la policía o a los fiscales.

Estrategias nacionales de lucha contra la corrupción y su aplicación

El Derecho internacional reconoce la importancia de mantener políticas anticorrupción eficaces⁷⁹. Las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción pueden garantizar que los países sigan un enfoque global, coherente e integrado que permita incorporar la acción contra la corrupción transversalmente a todos los sectores de políticas pertinentes. Casi todos los Estados miembros cuentan actualmente con estrategias nacionales de lucha contra la corrupción, aunque con un nivel de globalidad variable. Desde julio de 2023, Hungría, Grecia, Italia, Suecia y Austria han actualizado sus estrategias o planes de acción nacionales⁸⁰ y Portugal ha adoptado un programa de lucha contra la corrupción. Francia, Finlandia y Bulgaria han iniciado el proceso de revisión de su estrategia actual, y en Eslovenia avanzan los procesos preparatorios de revisión, mientras que estos continúan pendientes en Alemania. En Estonia, la aplicación del plan de acción contra la corrupción continúa de manera eficiente

⁷⁴ Transparencia Internacional (2024) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

⁷⁵ Once Estados miembros se encuentran entre los veinte primeros, dos más que el año anterior. Tres Estados miembros (Dinamarca, Finlandia y Suecia) tienen una puntuación de 80/100 o superior en el índice, mientras otros (los Países Bajos, Alemania, Luxemburgo, Irlanda, Estonia, Bélgica, Austria y Francia) puntúan por encima de 70/100. La media de la UE es de (pendiente de cálculo)/100.

⁷⁶ Se observan puntuaciones inferiores a 50 en Rumanía (46), Bulgaria (45) y Hungría (42).

⁷⁷ Se observan puntuaciones inferiores a 50 en Montenegro (45), Macedonia del Norte (40), Albania (36) y Serbia (36).

⁷⁸ Eurobarómetro especial 548 sobre la corrupción (2024) y Eurobarómetro Flash 543 sobre las actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE (2024). Los conjuntos de datos anteriores son el Eurobarómetro especial 534 (2023) y el Eurobarómetro Flash 524 (2023).

⁷⁹ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción obliga a los Estados Partes, de conformidad con los principios fundamentales de sus ordenamientos jurídicos, a desarrollar y aplicar o mantener políticas contra la corrupción eficaces y coordinadas que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del Estado de Derecho, la buena gestión de los asuntos públicos y la propiedad pública, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Todos los Estados miembros y la UE son Partes en el Convenio. Véase también la Declaración de Kuala Lumpur sobre las estrategias de lucha contra la corrupción (anexo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, página n.º 59).

⁸⁰ En la actualidad, veinte Estados miembros cuentan con estrategias o programas específicos de lucha contra la corrupción; casi todos los demás tienen componentes anticorrupción en otras estrategias y planes de acción nacionales.

y oportuna. En Malta, el seguimiento de la aplicación de la estrategia nacional de lucha contra el fraude y corrupción ha sufrido algunos retrasos.

Por lo que se refiere a los países candidatos a la adhesión, Montenegro ha adoptado su estrategia de lucha contra la corrupción y Serbia está ultimando la suya. En Macedonia del Norte, la lenta aplicación de las medidas que están comprometidas en la estrategia de lucha contra la corrupción apunta a una falta de compromiso político, mientras que en Albania, la aplicación de la estrategia actual va por buen camino, pero con una atención limitada a los sectores de alto riesgo.

Refuerzo de la capacidad de las instituciones y del marco jurídico para luchar contra la corrupción

Para luchar eficazmente contra la corrupción hacen falta un buen marco jurídico y administrativo específico para este fin⁸¹ y unas instituciones sólidas e independientes que hagan cumplir las normas. En general, todos los Estados miembros y países candidatos a la adhesión incluidos en el presente informe cuentan con marcos jurídicos sólidos, aunque persisten algunas lagunas específicas. En consonancia con las recomendaciones de 2023, varios Estados miembros han impulsado reformas del Derecho penal para reforzar la lucha contra la corrupción. Austria ha ampliado los delitos de soborno a los candidatos a cargos públicos, y ha incluido sanciones adicionales por los delitos de corrupción, como la inhabilitación para ejercer un cargo público. Grecia ha reforzado las disposiciones sobre responsabilidad penal por soborno y Croacia ha fortalecido la legislación sobre el soborno de los funcionarios públicos, ha ampliado el ámbito de responsabilidad de las personas jurídicas y ha elevado los niveles de sanción para estas. Alemania ha adoptado una ley por la que se refuerzan las disposiciones sobre el tráfico de influencias que implica a diputados al Parlamento. En otros Estados miembros persisten algunas lagunas, en particular en lo que se refiere al soborno extranjero. En Suecia, las definiciones jurídicas de soborno extranjero, que siguen siendo limitadas, están siendo analizadas por una comisión de investigación, y en Finlandia sigue pendiente la revisión del delito de soborno extranjero.

Sin embargo, en algunos Estados miembros, se corre el riesgo de que determinadas reformas del Derecho penal vayan en menoscabo de la lucha contra la corrupción. En Eslovaquia, una reciente reforma del Derecho penal ha suscitado serias preocupaciones y se ha sometido recientemente a más modificaciones. Con la reducción de las sanciones por corrupción y delitos relacionados con la corrupción, la reducción de los plazos de prescripción aplicables a los delitos de corrupción y la abolición de la Fiscalía Especial, se corre el riesgo de debilitar la lucha contra la corrupción. En Italia, una nueva ley por la que se deroga el delito de abuso de poder y se limita el alcance del delito de tráfico de influencias podría tener implicaciones para la detección e investigación del fraude y la corrupción. Por lo que se refiere a los países candidatos a la adhesión, las recientes modificaciones del Código Penal en Macedonia del Norte han debilitado el marco jurídico y, con ello, afectado negativamente al enjuiciamiento de la corrupción, especialmente en los casos de corrupción de alto nivel.

⁸¹ Las normas internacionales son principalmente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa y su Convenio Civil sobre la Corrupción; y el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. A escala de la UE, el 3 de mayo de 2023, la Comisión presentó una propuesta de Directiva relativa a la lucha contra la corrupción, COM(2023) 234 final, que tiene por objeto actualizar y reforzar el marco de justicia penal de la UE.

Se han producido importantes avances para mejorar el panorama institucional contra la corrupción en algunos Estados miembros. En [Bulgaria](#) la Comisión de Lucha contra la Corrupción y Confiscación de Activos Ilícitos se dividió en dos organismos distintos (la Comisión Anticorrupción y la Comisión de Confiscación de Activos Ilícitos) con vistas a impulsar el marco institucional de lucha contra la corrupción, tal como se prevé en el plan nacional de recuperación y resiliencia. [Polonia](#) tiene previsto dismantelar su Oficina Central Anticorrupción y transferir sus recursos y competencias a la Oficina Central de Investigación de la Policía, con vistas a abordar las preocupaciones anteriores sobre injerencias.

La capacidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad, la fiscalía y el poder judicial de manera más general para hacer cumplir las disposiciones anticorrupción de Derecho penal es esencial para luchar eficazmente contra la corrupción. La especialización, los conocimientos expertos y la adecuada dotación de personal deben estar a la altura de la creciente complejidad de los delitos de corrupción. En [Chipre](#), [Malta](#) y [Portugal](#), se han adoptado medidas para aumentar los recursos de las autoridades investigadoras, mientras que [Luxemburgo](#) tiene previsto hacerlo. Por otra parte, se han expresado preocupaciones con respecto a [Eslovaquia](#) e [Irlanda](#), tanto sobre el nivel global de recursos como sobre el grado de especialización. En [Montenegro](#) y [Serbia](#), se han puesto de relieve deficiencias similares en el caso de las fiscalías especializadas en la lucha contra la corrupción.

La cooperación entre las autoridades policiales y otros organismos, como las unidades de inteligencia financiera y las autoridades tributarias, de auditoría, de competencia y otras autoridades administrativas, así como el acceso a la información y la interconexión de bases de datos y registros, son fundamentales para luchar contra la corrupción. En [España](#), se está reforzando la cooperación con un convenio específico entre la Fiscalía y las agencias de lucha contra el fraude. En [Italia](#), la cooperación entre los distintos servicios nacionales de policía y fiscalía, las autoridades tributarias y la autoridad nacional de lucha contra la corrupción es eficaz, y las importantes inversiones en herramientas informáticas e interoperabilidad benefician a las autoridades policiales. En [Irlanda](#), un foro de altos representantes se reúne periódicamente para facilitar la coordinación entre agencias y el intercambio de información entre la policía y la fiscalía y otros servicios nacionales activos en la prevención y la lucha contra la corrupción. En otros Estados miembros, se han observado problemas. La Oficina de Auditoría de [Chipre](#) informa de que algunas autoridades públicas auditadas (incluida la policía en algunos casos) no facilitan información pertinente. En [Hungría](#), la nueva Autoridad de Integridad se enfrenta a algunos obstáculos en la práctica, en particular cuando necesita recurrir a la cooperación con otros organismos públicos.

Se ha informado de que la cooperación entre las autoridades nacionales y la Fiscalía Europea es buena, en términos generales, en los Estados miembros participantes. [Polonia](#) y [Suecia](#) se adhirieron a la Fiscalía Europea en 2024⁸². Los preparativos para que la Fiscalía Europea esté operativa en ambos países concluirán antes de finales de 2024. Más allá de la UE, [Albania](#), [Montenegro](#) y [Macedonia del Norte](#) han celebrado acuerdos de trabajo con la Fiscalía Europea, mientras que [Serbia](#) todavía no ha hecho lo propio.

Eliminar los obstáculos a las investigaciones y el enjuiciamiento penales y mejorar el historial de corrupción de alto nivel

Según el Eurobarómetro especial sobre las actitudes de los ciudadanos frente a la corrupción, alrededor de dos terceras partes de los europeos (el 65 %) consideran que los casos de

⁸² Polonia se adhirió el 29 de febrero y Suecia el 17 de julio.

corrupción de alto nivel no se persiguen suficientemente⁸³. La eficacia en la investigación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción puede verse dificultada por deficiencias legales, como la excesiva complejidad o escasa claridad de los procedimientos para levantar inmunidades o la brevedad de los plazos de prescripción. Estos obstáculos pueden ser especialmente perjudiciales para los casos de corrupción complejos, en los que a menudo se necesita tiempo para sacar un caso adelante. En Rumanía, el retraso en la respuesta legislativa a las cuestiones relativas al plazo de prescripción siguió favoreciendo el sobreseimiento de muchos casos de corrupción y la anulación de condenas. En Italia, los cambios propuestos en el plazo de prescripción podrían reducir el tiempo disponible para llevar a cabo procedimientos judiciales por delitos penales, incluidos los casos de corrupción. En Eslovenia, las recientes modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal limitan las posibilidades de utilizar determinadas medidas de investigación y podrían dificultar la investigación y el enjuiciamiento efectivos de la corrupción.

En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023 se señaló que algunos Estados miembros necesitaban reformas para reducir la duración de los procedimientos penales a fin de mejorar el historial de sentencias firmes, en particular en los casos de corrupción de alto nivel. En Croacia, se han tomado medidas para hacer más eficiente la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción, mientras que sigue pendiente una revisión de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y de la Ley sobre la Fiscalía especializada en la lucha contra la corrupción. En Chequia, los casos de corrupción de alto nivel siguen siendo un punto de atención debido a los retrasos en algunos procedimientos. En España sigue pendiente una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que también podría aumentar la eficiencia en la tramitación de los casos de corrupción de alto nivel.

Algunos Estados miembros siguen consolidando su historial de investigación, enjuiciamiento y sanción de la corrupción, en particular en los casos de alto nivel⁸⁴. Austria, Letonia y Rumanía continuaron investigando eficazmente la corrupción de alto nivel. Se ha dado un nuevo impulso a la investigación de los casos de corrupción de alto nivel en Polonia, que tiene abiertos varios casos de corrupción a gran escala. En Francia, se siguen obteniendo resultados significativos en el enjuiciamiento y la resolución de delitos de corrupción de alto nivel. Grecia se ha esforzado por mejorar su historial, por ejemplo, al abordar los retos detectados durante la recopilación de estadísticas sobre corrupción, también sobre la corrupción de alto nivel. En Eslovenia, las sentencias judiciales de primera instancia en casos de corrupción han aumentado considerablemente y el número de condenas casi se ha duplicado, mientras que se están investigando posibles influencias políticas de alto nivel en la toma de decisiones policiales.

En otros Estados miembros, queda por establecer un sólido historial de investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción de alto nivel, con sanciones disuasorias y sentencias firmes. Este es el caso, por ejemplo, de Bulgaria y Malta. En Eslovaquia, es difícil lograr un historial sólido de lucha contra la corrupción de alto nivel por la continua descoordinación entre los investigadores y fiscales contra la corrupción, así como por el ejercicio por parte del Fiscal General de sus competencias para anular investigaciones y enjuiciamientos por corrupción. En Hungría, algunos casos de corrupción de alto nivel han llegado a la fase de acusación, pero sigue siendo raro que se dicten condenas en estos casos y la falta de un

⁸³ Eurobarómetro especial 548 sobre las actitudes de los ciudadanos frente a la corrupción en la UE (2024).

⁸⁴ Como se señala en el informe sobre el Estado de Derecho en 2020, la falta de estadísticas uniformes, actualizadas y consolidadas en todos los Estados miembros dificulta el seguimiento del éxito comparativo por lo que se refiere a la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción. La evaluación se basa en los datos facilitados por los Estados miembros.

historial sólido de investigación y enjuiciamiento en casos de corrupción que afectan a funcionarios de alto nivel y su círculo inmediato sigue siendo motivo de grave preocupación.

En [Montenegro](#), el historial de investigaciones y enjuiciamientos en casos de corrupción de alto nivel es estable, pero la falta de juicios y resoluciones definitivas contribuye a la percepción de impunidad. En [Macedonia del Norte](#), las limitaciones de recursos y la falta de cooperación entre las autoridades nacionales dificultan la persecución eficaz de la corrupción y el establecimiento de un sólido historial de casos de corrupción de alto nivel. En [Albania](#), el número de personas investigadas, procesadas y condenadas por corrupción ha aumentado, pero una reciente ley de amnistía suscita preocupación. En [Serbia](#), el número de condenas firmes en casos de corrupción de alto nivel aumentó el año pasado, pero son necesarias nuevas mejoras para establecer un historial sólido de investigaciones, acusaciones y condenas firmes.

Luchar contra la corrupción como facilitadora de la delincuencia organizada

La corrupción facilita la actividad delictiva y se dirige tanto al sector privado como al público. Hacer frente a los riesgos de corrupción relacionados con la infiltración y la influencia indebida de la delincuencia organizada en la función pública, las fuerzas y cuerpos de seguridad y el poder judicial es una prioridad cada vez mayor para las autoridades de varios Estados miembros. En los [Países Bajos](#), la prevención de la infiltración de grupos de delincuencia organizada en la función pública y la policía a través de la corrupción es una prioridad estratégica. Desde 2020 está en marcha un programa de lucha contra la delincuencia organizada subversiva, con evaluaciones de riesgos iniciadas en varios sectores (incluidos los puertos y las autoridades locales) y medidas para abordar las vulnerabilidades. [Suecia](#) centra sus trabajos en los ámbitos de riesgo y en los facilitadores de la infiltración de la delincuencia organizada. [Bélgica](#) está adoptando una serie de medidas para hacer frente a la corrupción relacionada con el tráfico de drogas y los grupos de delincuencia organizada, lo que se reconoce como un fenómeno importante.

Fomentar la integridad en el sector público y prevenir los conflictos de intereses

La mejor protección contra la corrupción es disponer de marcos de gobernanza e integridad transparentes y con rendición de cuentas. Esta es la razón por la que los enfoques anticorrupción eficaces suelen basarse en medidas para mejorar la transparencia, la ética y la integridad y regular ámbitos tales como los conflictos de intereses, los grupos de presión y las «puertas giratorias»⁸⁵.

Los conflictos de intereses surgen cuando un funcionario público tiene un interés privado o profesional que podría interferir en el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones⁸⁶. Algunos Estados miembros han adoptado nuevas medidas para regular los conflictos de intereses, siguiendo también las recomendaciones de 2023. En [Chequia](#) se ha adoptado legislación para ampliar el régimen de conflictos de intereses, incluida una prohibición total de la propiedad de medios de comunicación para cargos electos, aunque los medios en línea quedan fuera del ámbito de aplicación de esta legislación. En [Eslovenia](#) se está revisando la legislación sobre la supervisión de los conflictos de intereses y la incompatibilidad del cargo. En otros Estados miembros persisten retos. En [Italia](#), sigue pendiente una legislación exhaustiva sobre conflictos de intereses para los titulares de cargos políticos. En [España](#), no

⁸⁵ JOIN(2023) 12 final, p. 4.

⁸⁶ Véase Consejo de Europa, Recomendación Rec(2000)10 sobre códigos de conducta de los funcionarios públicos.

se han tomado nuevas medidas para mejorar las normas relativas a los conflictos de intereses de los funcionarios, a pesar del trabajo que se viene realizando desde 2021. En cuanto a los países candidatos a la adhesión, las normas sobre conflictos de intereses de los funcionarios públicos de [Albania](#) son incompletas y no se ajustan a las normas europeas, y [Macedonia del Norte](#) tendría que reforzar el sistema de violaciones de las normas sobre conflictos de intereses.

Los altos funcionarios del Gobierno y los diputados al Parlamento suelen estar sujetos a normas específicas de integridad y muchos Estados miembros disponen de códigos de conducta. Es importante que la aplicación práctica de estas normas esté sujeta a una verificación y evaluación periódicas. En [Bélgica](#), el Código de conducta ministerial para los titulares de cargos públicos federales se ha ampliado a todos los miembros de los gabinetes ministeriales. En [Estonia](#) se están desarrollando y desplegando herramientas digitales para garantizar una mejor aplicación de las normas vigentes en materia de integridad. En [Grecia](#) han proseguido los trabajos para elaborar códigos de conducta aplicables a los diputados al Parlamento y a los miembros del Gobierno.

En [Portugal](#) también se ha adoptado un nuevo código de conducta aplicable al Gobierno y a los funcionarios de alto nivel, que hace referencia explícita a la posibilidad de destitución en caso de violación del Código y prevé la creación de un plan de prevención de riesgos de corrupción. En otros Estados miembros persisten lagunas. En [Bulgaria](#) se ha creado un grupo de trabajo con la misión de elaborar un código de conducta para las funciones ejecutivas de alto nivel, dadas las graves lagunas detectadas. En [Finlandia](#) todavía no existe un código de conducta específico para los ministros. En [Montenegro](#), si bien numerosas instituciones cuentan con códigos de conducta específicos, el Código del Gobierno es ineficaz, y queda pendiente la adopción de una ley que imponga sanciones disciplinarias.

Garantizar la transparencia de los grupos de presión y regular las «puertas giratorias»

Para que sea un acto legítimo de participación política, la actividad de los grupos de presión debe estar sujeta a estrictos requisitos de transparencia e integridad que respalden la rendición de cuentas y la inclusividad en la toma de decisiones, y que limiten las influencias indebidas y encubiertas⁸⁷. Una mala regulación de los grupos de presión también puede abrir puertas a injerencias extranjeras.

Algunos Estados miembros han revisado sus normas sobre transparencia de los grupos de presión, también en consonancia con las recomendaciones de 2023. En [Alemania](#) se ha puesto en marcha el registro de grupos de presión con mayores requisitos de transparencia, y se han adoptado algunas medidas para introducir una huella legislativa. En [Croacia](#), una nueva ley ha establecido un registro electrónico de grupos de presión, restricciones a las actividades de dichos grupos y un conjunto de normas sobre verificación, ejecución y sanciones. En [Finlandia](#), nuevas disposiciones legales exigen que los grupos de presión consignen sus actividades en un nuevo registro de transparencia. En [Chipre](#), [Irlanda](#), [Lituania](#) y [Letonia](#) han entrado en vigor o se están aplicando nuevas disposiciones sobre los grupos de

⁸⁷ OCDE (2021), *Lobbying in the 21st century* [«Los grupos de presión en el siglo XXI», documento en inglés]. OCDE (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* [«Recomendación del Consejo sobre principios para la transparencia y la integridad de los grupos de presión», documento en inglés]. Normas del Consejo de Europa sobre la transparencia en las actividades de los grupos de presión, Recomendación CM/Rec(2017)2. OCDE (2024), *Recommendation on transparency and integrity in lobbying and influence* [«Recomendación sobre transparencia e integridad en la actividad de los grupos de presión y en el ejercicio de la influencia», documento en inglés].

presión, mientras que en [Bélgica](#), [Chequia](#) y [Portugal](#) prosiguen los debates sobre nueva legislación. [Chequia](#) y [Portugal](#).

En otros Estados miembros hacen falta nuevas mejoras. En [Francia](#), si bien han entrado en vigor directrices sobre un registro de grupos de presión y hay otros proyectos de ley en el Parlamento, sigue preocupando la divulgación de las reuniones de los grupos de presión por parte de altos funcionarios. [Luxemburgo](#) ha revisado el código de conducta de los parlamentarios para aumentar la transparencia, pero el registro todavía ofrece información limitada. Aún no existe reglamentación específica sobre los grupos de presión ni en [Eslovaquia](#) ni en [Italia](#), y la legislación existente en [Austria](#), [Polonia](#), [Hungria](#) y los [Países Bajos](#) es susceptible de mejora. En [Rumanía](#), siguen faltando normas sobre la actividad de los grupos de presión con respecto a los diputados al Parlamento, mientras que se han producido algunos avances en cuanto a la aplicación de normas sobre la actividad de estos grupos con respecto a los miembros del Gobierno.

La regulación y la aplicación de las normas sobre las «puertas giratorias» entre cargos públicos y privados para abordar posibles conflictos de intereses sigue siendo un ámbito al que hay que dedicar atención. En [Alemania](#) existen ya normas más estrictas para cuando los funcionarios de alto nivel cesan en el cargo y normas de transparencia más exigentes. En [Portugal](#), la nueva legislación sobre puertas giratorias ha introducido sanciones más severas. En [Suecia](#) se han evaluado las normas aplicables a los altos cargos del Gobierno cuando cesan en el cargo, con propuestas de mejora. En [Finlandia](#) y los [Países Bajos](#) avanzan los debates sobre la introducción de normas sobre puertas giratorias, o sobre la revisión de las ya existentes, y en [Italia](#) se están elaborando directrices. En otros Estados miembros, se avanza más lento. En [Hungria](#), las restricciones tras el cese en el cargo y los períodos de incompatibilidad están fragmentados y tienen un alcance limitado, pero hay planes para legislar en este ámbito en 2025. En [Dinamarca](#) no se han tomado medidas para introducir normas sobre las puertas giratorias para los ministros. En [Estonia](#) se esperan en 2024 directrices específicas sobre las puertas giratorias, junto con posibles instrucciones sobre mitigación de riesgos que está elaborando actualmente el Consejo Público de Ética.

En [Macedonia del Norte](#), si bien existen el marco jurídico y los registros de grupos de presión, todavía no hay grupos de presión registrados. En [Montenegro](#) se ha adoptado recientemente nueva legislación sobre las actividades de los grupos de presión.

Declaración del patrimonio y de intereses

Las declaraciones de patrimonio e intereses de los funcionarios públicos favorecen la transparencia y la rendición de cuentas del sector público y son instrumentos importantes para promover la integridad y prevenir la corrupción. La mayoría de los Estados miembros cuentan con normas para garantizar que las personas con poder político y ejecutivo deban efectuar estas declaraciones. Sin embargo, existen grandes variaciones en cuanto al ámbito de aplicación de esta obligación, la transparencia de la información declarada y el acceso a ella, así como a la eficacia de las medidas de verificación y control del cumplimiento.

Se observa una evolución positiva en algunos Estados miembros, y se abordan también las cuestiones planteadas en las recomendaciones de 2023. En [Grecia](#), la aplicación de la nueva ley sobre declaraciones de patrimonio va por buen camino, con un porcentaje significativo de verificaciones completadas, también gracias a que se ha mejorado la plataforma electrónica creada a tal efecto. En [Chipre](#), el poder judicial ha establecido su propio marco regulador de las declaraciones de patrimonio, y todos los magistrados presentan ahora sus respectivas declaraciones ante el Tribunal Constitucional. En [Portugal](#) ha entrado en vigor la reforma

para confiar el seguimiento y la verificación de las declaraciones de patrimonio de los altos funcionarios públicos y políticos a la Entidad de Transparencia creada en 2019.

En otros Estados miembros persisten retos. En Bélgica, el sistema de declaraciones de patrimonio no garantiza una verificación y una transparencia adecuadas, ya que solo se realizan controles en el contexto de investigaciones penales. En Dinamarca no se ha avanzado en la presentación de declaraciones de patrimonio por las personas que ocupan cargos ejecutivos de alto nivel, y faltan controles de verificación y seguimiento. En Luxemburgo todavía no existe un sistema formal de verificación para comprobar la exactitud de las declaraciones de patrimonio. Hungría aún no ha adoptado nuevas medidas para mejorar el sistema de declaración del patrimonio, en particular en lo que respecta a la supervisión. En Irlanda no se ha avanzado en la digitalización de las declaraciones de patrimonio. En lo que respecta a los países candidatos a la adhesión, aunque las normas de declaración de patrimonio de Albania y Serbia se aplican a un conjunto relativamente amplio de funcionarios, existen deficiencias en cuanto a la verificación y el cumplimiento efectivos.

Proteger a los denunciantes de irregularidades

La protección de los denunciantes desempeña un papel esencial en la detección y prevención de la corrupción. La transposición de la Directiva de la UE relativa a la protección de los denunciantes⁸⁸ ha dado lugar a la adopción de nueva legislación o a la revisión de la ya existente en muchos Estados miembros, como se señaló en el informe del año pasado. Desde julio de 2023, varios Estados miembros han realizado avances en materia de legislación sobre la protección de los denunciantes⁸⁹.

Sin embargo, siguen existiendo importantes obstáculos para denunciar casos de corrupción en la práctica, ya que tan solo el 43 % de los europeos saben dónde denunciar un caso de corrupción y el 28 % creen que no se denuncian este tipo de casos porque la denuncia sería inútil y los responsables no serían castigados⁹⁰. Para superar las reticencias, muchos Estados miembros están poniendo en marcha herramientas de orientación y sensibilización. Por ejemplo, en los Países Bajos existe una campaña de sensibilización que anima a utilizar los nuevos canales de denuncia. Italia y Chipre han desarrollado nuevas directrices e instrumentos de información para apoyar a los denunciantes. En Francia se ha creado un consorcio de ONG para asesorar a posibles denunciantes. En Malta se está trabajando en el desarrollo de una base de datos y herramientas para tramitar las denuncias de irregularidades.

Los países candidatos a la adhesión trabajan en la adaptación de su legislación al acervo de la UE. En Montenegro se han modificado las disposiciones legales sobre la protección de los denunciantes con el fin de adaptarlas al acervo de la UE, y el Gobierno de Macedonia del Norte está trabajando en la actualización de la ley sobre la protección de los denunciantes con el mismo fin.

Abordar los ámbitos de alto riesgo de corrupción

Ningún sector o ámbito de actividad está a salvo de los riesgos de corrupción, pero los ámbitos de alto riesgo comunes merecen especial atención, ya que por lo general son los que

⁸⁸ Directiva 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305 de 26.11.2019).

⁸⁹ En un reciente informe sobre la incorporación y la aplicación de la Directiva relativa a la protección de los denunciantes, se evalúan las medidas notificadas por los Estados miembros que habían declarado la transposición completa a 17 de diciembre de 2023 [COM(2024) 269 final].

⁹⁰ Eurobarómetro especial 548 sobre las actitudes de los ciudadanos frente a la corrupción en la UE (2024).

implican la gestión de fondos públicos importantes, como la contratación pública, o el acceso a un servicio crítico. Sectores como la asistencia sanitaria, la energía, la planificación urbana y las administraciones regionales y locales se han considerado vulnerables. Otros ámbitos de alto riesgo de corrupción son los puntos focales de la delincuencia organizada, como los puertos. Otros ámbitos de riesgo están relacionados con la financiación de los partidos políticos y los regímenes de ciudadanía⁹¹ y residencia⁹² para inversores.

Los ejercicios de evaluación de riesgos son herramientas importantes para fundamentar la política de lucha contra la corrupción. Chequia ha desarrollado una evaluación del riesgo de corrupción y una metodología de medición de riesgos para fundamentar futuras acciones. Los Países Bajos han puesto en marcha una evaluación nacional de riesgos para detectar las mayores amenazas de corrupción a nivel nacional, provincial y local, con campañas de sensibilización específicas para sectores de alto riesgo. En Letonia, las autoridades tienen previsto desarrollar su metodología para la evaluación de riesgos. En Estonia se ha desarrollado una herramienta electrónica para evaluar los riesgos de corrupción en el sector privado.

Varios Estados miembros han adoptado o estudian adoptar reformas para aumentar la transparencia y la supervisión de la financiación de los partidos políticos, también con vistas a reforzar la rendición de cuentas democrática y evitar influencias extranjeras indebidas⁹³. En los Países Bajos, un nuevo proyecto legislativo tiene por objeto aumentar la transparencia y prohibir los partidos políticos que supongan un riesgo claro y real de debilitamiento o abolición del Estado de Derecho democrático. Alemania ha adoptado nuevas normas de financiación de los partidos políticos, que regulan el patrocinio de estos y la financiación oculta de sus campañas electorales por terceros. En Dinamarca ha entrado en vigor una nueva ley sobre la financiación pública de los partidos políticos, y sigue pendiente una propuesta para aumentar la transparencia de su financiación privada. En Eslovenia, una nueva normativa debería incrementar la frecuencia de las auditorías de los principales partidos políticos y de una mayor proporción de la financiación estatal. En Chequia, una reforma ha reforzado la oficina de supervisión de la financiación de los partidos políticos.

En otros Estados miembros siguen existiendo retos. En Bélgica, la esperada reforma de la financiación de los partidos políticos se ha estancado por falta de acuerdo entre los partidos políticos. En Chipre, las auditorías sobre la financiación de los partidos políticos y sus candidatos señalaron deficiencias que aún no se han subsanado en la legislación. En Italia, la práctica de canalizar las donaciones a través de fundaciones políticas y asociaciones no ha cambiado y no existe un registro único de información sobre partidos y campañas, mientras varios proyectos de ley siguen a debate en el Parlamento.

Los Estados miembros están adoptando diferentes medidas para mitigar los riesgos de corrupción en otros ámbitos de alto riesgo. En Francia, a raíz de las preocupaciones planteadas sobre los grandes contratos públicos, se ha presentado en el Parlamento un

⁹¹ La Comisión ha adoptado medidas contra los regímenes de ciudadanía para inversores en la UE, porque considera que la concesión de la ciudadanía de la Unión a cambio de pagos o inversiones predeterminados, sin ningún vínculo real con el Estado miembro de que se trate, socava la esencia de la ciudadanía de la Unión e infringe el Derecho de la UE. Por este motivo se ha remitido a un Estado miembro al Tribunal de Justicia.

⁹² Comunicación conjunta sobre la lucha contra la corrupción [JOIN(2023)12, de 3.5.2023].

⁹³ En diciembre de 2023, la Comisión presentó una Recomendación sobre procesos electorales inclusivos y resilientes en la Unión [C(2023) 8626 final]. En uno de sus puntos, se instaba a los Estados miembros a identificar y subsanar las posibles lagunas en su legislación relacionadas con las donaciones y otros fondos de terceros países a partidos políticos nacionales.

proyecto de ley sobre la utilización de empresas de consultoría en las políticas públicas y el Gobierno ha creado una agencia para asesorar al público. En Italia, la digitalización de todo el ciclo de vida de todos los contratos de compra o concesión garantizará una mayor transparencia de los contratos públicos. En Lituania, las inspecciones se han centrado en ámbitos de alto riesgo como la contratación pública, la supervisión de la construcción y la planificación territorial. Las autoridades responsables de la prevención de la corrupción en Eslovenia concluyeron una revisión de los procedimientos de contratación pública en el sector de asistencia sanitaria, y formularon recomendaciones específicas para subsanar las deficiencias.

Estos sectores también presentan riesgos cada vez mayores en los países candidatos a la adhesión. En Albania también se ha determinado que la excesiva complejidad del marco jurídico es un obstáculo para el progreso, y en Serbia existen varias excepciones a la legislación sobre contratación pública que no se ajustan al acervo de la UE y se utilizan ampliamente para eludir la aplicación de las normas vigentes en materia de contratación pública.

3.3 Libertad y pluralismo de los medios de comunicación

Un entorno mediático libre y plural es esencial para el Estado de Derecho, ya que unos medios de comunicación libres e independientes desempeñan un papel importante como guardianes de la democracia y hacen que el poder rinda cuentas. La presión o el control políticos o estatales sobre los medios de comunicación socava la libertad de los medios de comunicación, así como la libertad de las personas para buscar, recibir y transmitir información. Los conflictos de intereses y una elevada concentración del mercado, dominado por un pequeño número de operadores, también pueden socavar el pluralismo de los medios de comunicación, en particular en ausencia de salvaguardias sólidas para la independencia editorial.

La UE ha establecido reglas y normas en varios ámbitos clave recogidos en los informes sobre el Estado de Derecho, empezando por la seguridad y la protección de los periodistas y medidas para abordar el fenómeno de las demandas estratégicas contra la participación pública (DECPP). El Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación introduce, entre otras cosas, disposiciones específicas sobre la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, la asignación transparente y equitativa de la publicidad estatal, el funcionamiento independiente de los medios de comunicación públicos y la disponibilidad de recursos financieros para cumplir su mandato de servicio público⁹⁴. Dada la importancia de estas disposiciones para fomentar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, es importante que los Estados miembros empiecen a ponerlas en práctica lo antes posible, en particular mediante la aplicación de las recomendaciones pertinentes de los informes sobre el Estado de Derecho, sobre todo en los casos en que las preocupaciones sobre las materias recogidas en el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y señaladas en los informes sobre el Estado de Derecho hayan persistido durante varios años o cuando se haya observado un deterioro de la situación.

El *Media Pluralism Monitor* evalúa los riesgos para la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación en todos los Estados miembros y en la mayoría de los países en proceso de adhesión, centrándose en cuatro ámbitos: la protección fundamental de la libertad de los medios de comunicación, la pluralidad del mercado, la independencia política y la inclusión

⁹⁴ Las disposiciones pertinentes serán aplicables a partir del 8 de agosto de 2025.

social de los medios. Los resultados del Monitor de este año (MPM 2024) no muestran ningún cambio importante en estos ámbitos, aunque ha habido ciertas variaciones en indicadores específicos. El indicador relativo a la profesión periodística, las normas y la protección de los periodistas registra la misma puntuación de riesgo medio que el año anterior, mientras que la puntuación del riesgo de seguridad digital de los periodistas es más elevada. Las condiciones laborales de los periodistas y la falta de independencia en la gobernanza de los medios de comunicación públicos en varios países siguen siendo motivo de preocupación. La clasificación general de este año divide los países en cinco bandas de riesgo: siete Estados miembros se registran en la banda de «riesgo medio-alto», mientras que dos Estados miembros y tres países candidatos a la adhesión incluidos en el presente informe se registran en la banda de «alto riesgo».

Reforzar el funcionamiento independiente de los reguladores de los medios de comunicación

Los reguladores nacionales de los medios de comunicación desempeñan un papel esencial en la defensa del pluralismo de los medios cuando gozan de una independencia funcional y efectiva y ejercen sus competencias de manera imparcial y transparente, con recursos suficientes. Todos los Estados miembros cuentan con legislación que establece las competencias y salvaguardias de independencia de los organismos reguladores de los medios de comunicación. Tanto la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual como el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación incluyen un conjunto de requisitos para los reguladores de los medios de comunicación: independencia del Gobierno, imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, recursos adecuados, procedimientos de nombramiento y cese, y mecanismos de recurso eficaces⁹⁵.

Desde el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, las tareas y competencias de varios reguladores nacionales de los medios de comunicación se han ampliado y extendido, en particular debido a la adopción del Reglamento de Servicios Digitales de la UE⁹⁶. Se observan avances positivos en [España](#), donde se ha reforzado la función supervisora de la autoridad reguladora de los medios audiovisuales. En [Suecia](#), se ha reestructurado la autoridad nacional de reglamentación mediante la fusión de una serie de tareas con el objetivo de prestar servicios más eficaces. Por lo que se refiere a los países candidatos a la adhesión, [Montenegro](#) ha establecido un marco jurídico que dota al regulador de los medios de comunicación de instrumentos sancionadores exhaustivos, entre ellos la facultad de imponer multas en caso de violaciones del Derecho.

Persiste la preocupación por la independencia o imparcialidad de los reguladores en varios Estados miembros, en particular por la falta de salvaguardias suficientes contra la influencia política indebida sobre el proceso de nominación o el funcionamiento de los reguladores, como en el caso de [Hungría](#), [Eslovenia](#), [Croacia](#), [Bulgaria](#) y [Polonia](#). En [Grecia](#) se adoptaron medidas adicionales para reforzar los recursos, aunque su adecuación para la autoridad que desempeña sus tareas sigue sin abordarse plenamente. Los países candidatos a la adhesión también afrontan retos a la hora de garantizar la independencia de los reguladores de los medios de comunicación. En [Serbia](#), el regulador de los medios de comunicación no ejerce plenamente su mandato de salvaguardar el pluralismo y las normas profesionales, y existe una gran preocupación por su independencia, mientras que en [Albania](#) se plantean dudas debido a la afiliación política y a los conflictos de intereses percibidos del regulador.

⁹⁵ Directiva (UE) 2018/1808, de 14 de noviembre de 2018 y Reglamento (UE) 2024/1083, de 11 de abril de 2024.

⁹⁶ Reglamento (UE) 2022/2065, de 19 de octubre de 2022.

Aumentar la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación

La transparencia de la propiedad de los medios de comunicación está directamente relacionada con la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación porque permite a los usuarios formarse opiniones mejor fundamentadas, ya que los propietarios de los medios pueden controlar o influir directa o indirectamente en las decisiones editoriales y los contenidos informativos. Las normas europeas⁹⁷ definen medidas clave y existen requisitos específicos en el Derecho de la UE⁹⁸. Desde el último informe, se han observado avances positivos en Irlanda, Grecia y España, con la creación o ampliación de registros de propiedad en línea. En Macedonia del Norte, los medios impresos y de radiodifusión deben revelar la información acerca de su propiedad al organismo regulador de los medios de comunicación audiovisuales, mientras que el registro de la propiedad de los medios de comunicación digitales nacionales se basa en la autorregulación. En Montenegro, la nueva Ley de servicios de comunicación audiovisual obliga a los prestadores de servicios audiovisuales a facilitar información sobre su propiedad al regulador de los medios de comunicación.

Problemas que ya se habían puesto de relieve con respecto a la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación persisten en Bulgaria, Chequia, Francia, los Países Bajos y Chipre. En Portugal, un caso de gran notoriedad desencadenó el debate sobre el marco legislativo. En Albania, la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación es limitada y, en Serbia, las medidas destinadas a aumentar dicha transparencia aún no se han aplicado plenamente, y la influencia política y económica en los medios de comunicación sigue siendo motivo de preocupación.

Proteger a los medios de comunicación de la presión política e influencias indebidas

La independencia de los medios de comunicación puede verse menoscabada por la presión política e influencias indebidas. Esto requiere, en particular, salvaguardias sólidas contra la politización de los medios de comunicación públicos y normas transparentes sobre una asignación equitativa de la publicidad estatal. El Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación incluye disposiciones para garantizar el funcionamiento independiente de los medios de comunicación públicos y la disponibilidad de recursos financieros para el cumplimiento de su misión de servicio público. También exige que los Estados miembros respeten la libertad editorial efectiva y la independencia de los prestadores de servicios de medios de comunicación en el ejercicio de sus actividades profesionales y no deben interferir ni tratar de influir en las políticas y decisiones editoriales de dichos prestadores.

La publicidad estatal incluye todo uso de los presupuestos del Estado, por parte de las autoridades o entidades públicas a todos los niveles, con fines de publicidad y campañas. Si no se asigna de forma transparente y justa, esta publicidad puede utilizarse como medio de influencia política y para favorecer a determinados medios de comunicación. A este respecto, el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación establece requisitos en relación con los criterios y procedimientos de asignación, así como la

⁹⁷ Recomendación CM/Rec(2018)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación.

⁹⁸ La legislación de la UE también contiene disposiciones pertinentes: Directiva 2010/13/UE, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/1808 (Directiva de servicios de comunicación audiovisual); obligaciones generales (no sectoriales) de transparencia de la titularidad real en las Directivas contra el blanqueo de capitales [Directiva (UE) 2018/843 y Directiva (UE) 2015/849]. El Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación obliga a todos los prestadores de servicios de medios de comunicación a revelar sus titulares directos, indirectos y reales.

publicación anual de información por parte de las autoridades o entidades públicas sobre las cantidades asignadas, que los Estados miembros deberán cumplir una vez que comiencen a aplicarse las disposiciones pertinentes. En algunos Estados miembros, en concreto [Austria](#), [Bulgaria](#) y [Eslovenia](#), se han tomado algunas medidas positivas, también siguiendo las recomendaciones formuladas en los informes de 2023 y 2022, aunque persisten retos. No se ha tomado ninguna medida para aumentar la transparencia y equidad en la asignación de la publicidad estatal en [Hungría](#), [Croacia](#), [Malta](#) y [España](#). [Albania](#) carece de un sistema transparente de distribución de la publicidad estatal. En [Montenegro](#), la información sobre todos los pagos del sector público a medios de comunicación, incluida la publicidad institucional, es limitada. En [Macedonia del Norte](#), algunos elementos de una nueva ley sobre publicidad financiada por el Estado han suscitado preocupación entre las partes interesadas.

Si bien la financiación concedida a los medios de comunicación públicos es responsabilidad de cada Estado miembro⁹⁹, existen normas y principios rectores europeos en materia de independencia, marco normativo y político, financiación, nombramientos, rendición de cuentas, gestión, transparencia y apertura¹⁰⁰. Las disposiciones para garantizar el funcionamiento independiente de los medios de comunicación públicos, en particular mediante la exigencia de salvaguardias para que se les dote de recursos financieros adecuados, sostenibles y previsibles y el fomento de la transparencia en los nombramientos y ceses de la dirección, deberán cumplirse una vez que el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación comience a aplicarse.

En varios Estados miembros se han acordado o se están llevando a cabo reformas destinadas a reforzar la independencia de los organismos públicos de radiodifusión nacionales. En [Alemania](#), [Suecia](#) y [Chequia](#) se han aplicado disposiciones legislativas u otras medidas positivas, mientras que en [Austria](#), [Chipre](#), [Estonia](#), [Finlandia](#), [Dinamarca](#), [Bulgaria](#), los [Países Bajos](#) y [Polonia](#) hay debates sobre reformas en curso o en preparación. En [Rumanía](#), [Malta](#) y [Hungría](#) todavía no se han abordado las preocupaciones expresadas anteriormente en relación con la gobernanza independiente y la independencia editorial de los medios de comunicación públicos. En julio de 2024, se ha adoptado en [Eslovaquia](#) una ley por la que se disuelve el actual organismo público de radiodifusión y se crea uno nuevo, lo que suscita preocupación por su futura independencia. En [Italia](#), aunque existen normas destinadas a garantizar que los medios de comunicación públicos proporcionen información independiente y plural, persisten retos relacionados con la eficacia de su sistema de gobernanza y financiación.

Por lo que se refiere a los países candidatos a la adhesión, si bien en [Albania](#) y [Macedonia del Norte](#) existen marcos jurídicos que regulan la gobernanza de los medios de comunicación públicos, en la práctica no han servido para protegerlos de la politización. En [Macedonia del Norte](#), la financiación es inestable. En [Serbia](#), si bien está prevista una revisión para finales de 2024 con el fin de garantizar la estabilidad de la financiación, es necesario abordar las cuestiones de la autonomía editorial y el pluralismo de los medios de comunicación públicos. Se espera que una reciente reforma jurídica de los medios de comunicación públicos en [Montenegro](#) aporte avances positivos tanto en términos de gobernanza como de financiación.

⁹⁹ Siempre que se respeten las normas comerciales y de competencia de la UE. Véase el Protocolo anejo a los Tratados (n.º 29) sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros.

¹⁰⁰ Recomendación CM/Rec(2012)1 del Consejo de Europa sobre la gobernanza de los medios de comunicación de servicio público.

Acceso a la información

El derecho de acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas es uno de los principales instrumentos de transparencia y rendición de cuentas de que disponen la sociedad civil y los ciudadanos, y es fundamental para que los periodistas realicen su trabajo. Varios Estados miembros, como [Estonia](#), [Luxemburgo](#), [Austria](#), [Bulgaria](#) y [Finlandia](#), han realizado nuevos avances tangibles en este sentido. En [Austria](#), por ejemplo, se ha adoptado y consagrado en la Constitución la Ley de libertad de información, que por primera vez establece el derecho a recibir información de las autoridades públicas y las empresas públicas. Sin embargo, los avances que se han producido en otros Estados miembros en los que se habían detectado problemas anteriormente, como [España](#), [Polonia](#), [Alemania](#), [Grecia](#), [Rumanía](#) y [Malta](#), han sido limitados. En [Italia](#), las normas que regulan la divulgación de información judicial en los procesos penales suscitan preocupación, mientras que en [Croacia](#), aunque los periodistas están exentos del delito de divulgación de dicha información, este todavía suscita fuertes críticas por parte de las partes interesadas, y se siguen realizando esfuerzos para abordarlo.

El derecho de acceso a la información está garantizado legalmente en todos los países candidatos a la adhesión incluidos en el presente informe, pero la capacidad de los periodistas para ejercer este derecho es a menudo considerablemente limitada en la práctica. En [Serbia](#) y [Montenegro](#), es frecuente que los organismos públicos se nieguen a facilitar información a los periodistas.

Mejorar la seguridad y la protección de los periodistas y hacer frente a las amenazas legales y los procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública

Los periodistas siguen sufriendo amenazas físicas y jurídicas, así como campañas de difamación y censura en línea, que también ponen en peligro su seguridad. Varias medidas incluidas en la Recomendación de la Comisión de 2021 sobre la seguridad de los periodistas¹⁰¹ necesitan mejoras en varios Estados miembros, como puso de relieve un estudio independiente publicado en mayo de 2024¹⁰². Incluyen la investigación y el enjuiciamiento efectivos e imparciales de los delitos, la formación específica, la lucha contra las amenazas y ataques en línea y la garantía de la seguridad de las mujeres periodistas, los periodistas pertenecientes a grupos minoritarios y los que informan sobre cuestiones de igualdad. En cuanto a avances positivos, varios Estados miembros (y países candidatos a la adhesión)¹⁰³ han adoptado planes de acción específicos y han tomado medidas para crear estructuras de apoyo específicas que promuevan la seguridad de los periodistas.

Las demandas estratégicas contra la participación pública (DECPP) son una forma particular de acoso que se utiliza contra periodistas y defensores de los derechos humanos que se ocupan de asuntos de interés general. La difamación es uno de los motivos más comunes por los que se interponen DECPP contra periodistas. Este tipo de acoso suele tener la finalidad de silenciar a los periodistas y crear un efecto disuasorio sobre la libertad de los medios de

¹⁰¹ Recomendación de 2021 sobre la seguridad de los periodistas [C(2021) 6650 final, de 16 de septiembre de 2021].

¹⁰² Comisión Europea, Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, *Study on putting in practice by Member States of the recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists – Final report* [«Estudio sobre la puesta en práctica por los Estados miembros de la Recomendación sobre la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas — Informe final», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

¹⁰³ Aunque la Recomendación va dirigida a los Estados miembros de la UE, también anima a los países candidatos a seguir sus disposiciones.

comunicación y la libertad de expresión. Desde mayo de 2024 existen nuevas disposiciones legislativas de la UE para frenar las DECPP¹⁰⁴ y se ha animado a los Estados miembros a que adopten medidas adicionales¹⁰⁵. Además, el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación ha establecido requisitos para la protección efectiva de las fuentes periodísticas y las comunicaciones confidenciales y salvaguardias contra el despliegue de programas informáticos de vigilancia intrusivos.

Tras la positiva evolución reconocida en el informe de 2023 en algunos Estados miembros, otros también han seguido las recomendaciones formuladas en los informes de 2023 y 2022. En Croacia prosiguen los esfuerzos de sensibilización en relación con las DECPP dirigidas a periodistas, aunque los avances son limitados. En Lituania, el Gobierno ha adoptado un plan de acción para promover la seguridad y la protección de los periodistas y continúa reforzando su protección contra los litigios abusivos. En Luxemburgo, el Gobierno se ha comprometido a reforzar la seguridad de los periodistas y se espera que un nuevo proyecto de ley introduzca salvaguardias para la protección de los periodistas en Eslovenia. Sin embargo, los procesos de reforma se han estancado en Chipre y Malta. En Eslovaquia, a pesar de que se han producido algunos avances relativos a los mecanismos destinados a mejorar la seguridad de los periodistas, cada vez hay más preocupación en relación con el empeoramiento de su entorno de trabajo. Tanto en Montenegro como en Macedonia del Norte, las modificaciones legislativas prevén sanciones más severas en caso de actos violentos o intimidación contra periodistas.

En concreto sobre la amenaza de las DECPP y en respuesta a las recomendaciones de 2023 y 2022, Grecia e Irlanda han avanzado en el trabajo legislativo para introducir garantías procesales específicas o revisar sus leyes sobre difamación, mientras que la reforma del régimen de difamación está estancada en Italia y también en Eslovaquia. Macedonia del Norte ha introducido modificaciones legislativas que restringen el margen para incoar procedimientos de DECPP contra organizaciones de medios de comunicación y periodistas, y reducen las multas aplicadas en casos de difamación.

3.4 Otras cuestiones institucionales relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales

Un sistema de contrapoderes institucionales que funcione correctamente es fundamental para el Estado de Derecho y establece un sistema de control mutuo, en el que el poder ejercido por una autoridad del Estado está sujeto al control de otras, aunque su organización varía en función de las diferentes tradiciones jurídicas y constitucionales nacionales. Un proceso legislativo abierto y la atención a la calidad de la legislación tienen un efecto a largo plazo en la capacidad de garantizar el Estado de Derecho. La estabilidad y la calidad del proceso legislativo son también indicadores clave para la confianza en la protección de las inversiones. Las organizaciones de la sociedad civil y autoridades independientes, como las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de igualdad y los Defensores

¹⁰⁴ Directiva (UE) 2024/1069 relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»).

¹⁰⁵ La Recomendación de la Comisión de 2022 [C(2022) 2428 final, de 27 de abril de 2022] incluye medidas relacionadas con la difamación, la formación, la sensibilización, los mecanismos de asistencia, la recopilación y presentación de datos y el seguimiento. La Comisión está en contacto con los Estados miembros para elaborar un informe sobre su seguimiento de la Recomendación. El Consejo de Europa también adoptó una Recomendación para contrarrestar el uso de las demandas estratégicas contra la participación pública (DECPP) en abril de 2024.

del Pueblo, son elementos indispensables en este sistema de contrapoderes institucionales en una democracia sana, por lo que su libertad de actuación es directamente pertinente para el Estado de Derecho.

La inclusividad, la calidad y la transparencia del proceso legislativo

Han proseguido los esfuerzos para mejorar la calidad, la inclusividad y la transparencia del proceso legislativo, en particular en lo que respecta a las cuestiones abordadas en las recomendaciones de 2023. En [Chequia](#), el uso de los procedimientos legislativos acelerados ha disminuido y se ha puesto en marcha una nueva plataforma digital pública para acceder a la legislación de forma gratuita. Del mismo modo, en [Irlanda](#) se ha reducido considerablemente el uso de mociones para acortar el tiempo de debate de las propuestas legislativas. En [Francia](#), se han puesto en marcha varias herramientas para aumentar la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo. En [Portugal](#), se han adoptado nuevas medidas para mejorar la transparencia de la legislación, mientras que la regulación de la evaluación de impacto sigue pendiente.

Algunos Estados miembros han emprendido esfuerzos para mejorar la calidad del proceso legislativo, que se encuentran todavía en una fase temprana. En [Croacia](#), una nueva Ley sobre la mejora de la legislación ha introducido una revisión exhaustiva de las evaluaciones y valoraciones de impacto, así como normas adicionales para las consultas públicas. En [Chipre](#), una nueva plataforma de consulta electrónica es un primer paso para facilitar la participación de las partes interesadas en el proceso legislativo, si bien hacen falta medidas adicionales para realizar consultas públicas significativas. En [Luxemburgo](#), el proceso legislativo es más inclusivo, en particular en lo que se refiere a la legislación iniciada por el Gobierno, mientras que persisten deficiencias en relación con los proyectos de ley presentados por los diputados al Parlamento. En [Polonia](#), el Gobierno ha empezado a realizar una labor más eficaz de implicación de la sociedad civil en las consultas sobre legislación, aunque este enfoque debe consolidarse. En [Macedonia del Norte](#) existe un sistema nacional de consulta electrónica que permite a las partes interesadas participar en consultas públicas, pero no todos los proyectos de ley se publican en la plataforma.

En varios Estados miembros persisten retos en ámbitos como el uso excesivo de los procedimientos acelerados o la calidad general de la legislación, así como en las consultas con partes interesadas. En [España](#), la «Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña» suscitó controversia y fue objeto de un dictamen de la Comisión de Venecia, que trataba una serie de cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho. Se tramitó siguiendo un procedimiento de urgencia, que solo permite una consulta pública limitada. En [Bulgaria](#) persisten los retos relativos a la calidad del proceso legislativo. En [Hungría](#), la calidad de la legislación y los frecuentes cambios legislativos siguen siendo motivo de preocupación. La inseguridad jurídica agrava la preocupación por las decisiones arbitrarias del Gobierno y de las autoridades públicas, que se consideran obstáculos para el funcionamiento de las empresas en el mercado único. En [Francia](#), [Estonia](#) e [Italia](#), se ha expresado preocupación por el considerable recurso a procedimientos legislativos acelerados o decretos de emergencia. En [Eslovaquia](#), se han llevado a cabo importantes reformas sin la participación efectiva de las partes interesadas y con el uso frecuente de procedimientos legislativos acelerados. En [Finlandia](#), las partes interesadas han informado de un cambio en la práctica de las consultas públicas que reduce la oportunidad de formular observaciones. En [Malta](#), se sigue careciendo de un marco formal relativo a la participación pública en la elaboración de la legislación. En [Rumanía](#) siguen siendo necesarios esfuerzos para garantizar la eficacia de las consultas públicas, ya que persisten las deficiencias.

En Albania y Macedonia del Norte, la profunda polarización política afecta negativamente al proceso legislativo. En el caso de este último país, ha provocado retrasos en su trabajo y ha dado lugar al uso excesivo y a veces inadecuado de procedimientos legislativos acelerados. En Montenegro, a pesar de que existe un marco consolidado para un proceso legislativo inclusivo, siguen existiendo retos relativos a la inadecuación de la consulta pública. En Serbia, la capacidad del Parlamento para establecer un sistema de contrapoderes institucionales se ve limitada por cuestiones de eficacia, autonomía y transparencia, y el proceso de consulta pública debe reforzarse aún más.

Debates y reformas constitucionales para reforzar el sistema de contrapoderes institucionales

En varios Estados miembros, se han emprendido procesos de reforma constitucional o son objeto de importantes debates públicos. En Bulgaria, la reforma constitucional ha modificado el procedimiento de nombramiento del Gobierno interino limitando los poderes del presidente. En Suecia, el Gobierno estudia la continuación de un informe elaborado por una comisión integrada por todos los partidos acerca de una posible modificación de la Constitución para hacer frente a crisis graves en tiempos de paz. En los Países Bajos, todos los poderes del Estado han adoptado nuevas medidas para reforzar la protección jurídica de los ciudadanos y una Comisión Estatal sobre el Estado de Derecho ha formulado recomendaciones. En Italia, el Gobierno ha presentado al Parlamento un proyecto de reforma constitucional con el objetivo de garantizar una mayor estabilidad de la Administración.

Cambios importantes en los tribunales supremos y constitucionales en el sistema de contrapoderes

Los tribunales constitucionales desempeñan un papel clave para la aplicación efectiva del Derecho de la Unión y para garantizar la integridad del ordenamiento jurídico de la Unión, y son elementos clave del sistema de contrapoderes institucionales. Si bien el establecimiento, la composición y el funcionamiento de las jurisdicciones constitucionales son competencia de los Estados miembros, estos están obligados a ejercer dicha competencia ateniéndose al Derecho y los valores de la UE¹⁰⁶.

En algunos Estados miembros, se está ampliando el alcance del control constitucional. En Bulgaria, la reforma constitucional hizo más accesibles los controles constitucionales al permitir que todos los órganos jurisdiccionales presentaran cuestiones de constitucionalidad. En Lituania, el Consejo del Poder Judicial está preparando una propuesta de modificación de la Constitución para que se le conceda el derecho de recurso constitucional en relación con la legislación que afecta al poder judicial. En algunos Estados miembros persiste la preocupación por otros aspectos de la labor de los tribunales constitucionales. En Hungría, el Tribunal Constitucional sigue revisando el fondo de las sentencias firmes de los tribunales ordinarios, si bien, como se ha informado anteriormente, las autoridades públicas ya no pueden impugnar las resoluciones judiciales firmes ante el Tribunal Constitucional. En Eslovenia, a raíz de las preocupaciones expresadas durante años por el Tribunal Constitucional en relación con su considerable carga de trabajo, que impide al Tribunal dedicar más atención a los asuntos de mayor alcance constitucional, han proseguido los debates sobre las enmiendas constitucionales para reducir el volumen de asuntos del Tribunal

¹⁰⁶ TJUE (Gran Sala), sentencia de 22 de febrero de 2022, RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional), asunto C-430/21.

Constitucional mediante la transferencia de determinados tipos de asuntos a los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Por lo que se refiere a los países candidatos a la adhesión, el Tribunal Constitucional de Albania es eficaz para mantener el sistema de contrapoderes institucionales, aunque el Parlamento no ha cumplido algunas de sus sentencias. En Serbia, deben cubrirse varias vacantes en el Tribunal Constitucional.

Defensores del Pueblo, instituciones nacionales de derechos humanos, organismos para la igualdad y otras autoridades independientes

Las instituciones nacionales de derechos humanos («INDH»)¹⁰⁷, los Defensores del Pueblo¹⁰⁸, los organismos para la igualdad y otras autoridades independientes desempeñan un papel importante en los sistemas nacionales de contrapoderes institucionales. En algunos Estados miembros, el estatuto de estos organismos se ha reforzado aún más o hay reformas en marcha. En Bulgaria y Chipre, se han conferido nuevas funciones a los Defensores del Pueblo, y en Lituania y Polonia se han incrementado los recursos financieros para las oficinas de los Defensores del Pueblo. En Suecia, el Instituto de Derechos Humanos se ha garantizado la financiación de sus actividades y sigue trabajando para lograr una acreditación de categoría A. En Estonia, Luxemburgo y Finlandia se están debatiendo reformas para reforzar la autonomía de las instituciones independientes.

Sin embargo, en otros Estados miembros, las INDH y los Defensores del Pueblo siguen teniendo problemas. En Hungría persiste la preocupación por la independencia y el funcionamiento efectivo del Comisario de Derechos Fundamentales. En Croacia se han adoptado algunas medidas adicionales en relación con el seguimiento de las recomendaciones del Defensor del Pueblo, pero siguen existiendo retos en cuanto al acceso a la información. El Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos sigue experimentando problemas de gobernanza. En Eslovenia, el Defensor de los Derechos Humanos ha expresado su preocupación por las propuestas de modificación de la ley que regula su funcionamiento.

En Montenegro, la Oficina del Defensor del Pueblo ha mejorado su capacidad para tramitar reclamaciones y mejorar la calidad de las decisiones, pero la ausencia de un seguimiento sistemático de sus recomendaciones menoscaba la eficiencia de su trabajo. En Serbia no existe un seguimiento sistemático de las recomendaciones de los organismos independientes.

Se ha observado que los procedimientos para el nombramiento de los responsables de autoridades independientes presentan problemas concretos. En Bulgaria y Austria han continuado los retrasos en los nombramientos, mientras que las modificaciones legislativas en Eslovaquia han ampliado las competencias del Gobierno para nombrar y cesar a los responsables de determinados organismos independientes. En Grecia, a pesar de la adopción de medidas para mejorar el régimen salarial, las autoridades independientes sufren dificultades que podrían menoscabar su estatus y su habilidad para desempeñar su tarea de manera efectiva. En cambio, en Polonia, la recomendación relativa a la Oficina Superior de Auditoría se ha aplicado plenamente al garantizar el nombramiento de los miembros de su Colegio y un seguimiento adecuado de sus conclusiones.

¹⁰⁷ Los Principios de París de las Naciones Unidas, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 (Resolución A/RES/48/134), establecen los principales criterios que deben cumplir las INDH. Las INDH se acreditan periódicamente ante la Subcomisión de Acreditación de la Alianza Mundial de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

¹⁰⁸ Véanse los Principios de la Comisión de Venecia para los Defensores del Pueblo.

Por lo que se refiere a los cuatro Estados miembros que todavía no han creado una INDH en consonancia con los Principios de París de las Naciones Unidas, en Chequia se ha presentado una enmienda para conferir al Defensor del Pueblo las funciones de una INHD, y en Rumanía se han registrado algunos progresos en la obtención de acreditaciones para el Defensor del Pueblo y la INDH. Sin embargo, Italia y Malta no han avanzado en la constitución de una INDH.

Ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de los órganos jurisdiccionales nacionales

Desde 2022, los capítulos por país incluyen cifras sobre la ejecución de las principales sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), un indicador importante del funcionamiento del Estado de Derecho en un país. Los resultados varían de un Estado miembro a otro. En el conjunto de la UE, alrededor del 44 % de las principales sentencias que ha dictado el TEDH en los diez últimos años en relación con los Estados miembros aún no se han aplicado, lo que supone un ligero aumento con respecto al año pasado¹⁰⁹.

En Bélgica, el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de las sentencias de los órganos jurisdiccionales nacionales, incluida una sentencia firme de un tribunal de última instancia, suscita serias preocupaciones. Rumanía sigue siendo objeto de una supervisión reforzada por parte del Comité de Ministros del Consejo de Europa debido a un prolongado problema estructural de inaplicación o retraso en la ejecución de las resoluciones judiciales firmes dictadas por órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado. En Croacia, una nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa incluye medidas para fomentar la rápida ejecución de las sentencias de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Las organizaciones de la sociedad civil como protagonistas indispensables en el Estado de Derecho

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los defensores de los derechos humanos son agentes clave en el sistema de contrapoderes institucionales. Actúan como guardianes contra las vulneraciones del Estado de Derecho y contribuyen activamente a promover y proteger los valores de la UE y los derechos fundamentales. Así se reconoció en una Recomendación de la Comisión sobre el compromiso cívico de diciembre de 2023¹¹⁰, en la que se instaba a los Estados miembros a crear y mantener un entorno seguro y propicio para las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos, a fin de mejorar sus oportunidades de participación efectiva en la elaboración de políticas. Paralelamente, la propuesta de la Comisión sobre las asociaciones transfronterizas europeas tiene por objeto eliminar las barreras reglamentarias y administrativas para las asociaciones sin ánimo de lucro en el mercado único¹¹¹.

¹⁰⁹ El año pasado fue del 40 %. Aportación de la Red Europea de Cumplimiento al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024.

¹¹⁰ Recomendación de la Comisión sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas [C(2023) 8627 final, de 12 de diciembre de 2024].

¹¹¹ COM(2023) 516 final, de 5 de septiembre de 2023.

La mayoría de los Estados Miembros disponen de un marco propicio y alentador para la sociedad civil, y el espacio de la sociedad civil sigue considerándose «abierto»¹¹². Han proseguido las iniciativas para seguir mejorando su espacio operativo, por ejemplo mediante una reforma del marco fiscal en Austria. En Suecia se han adoptado nuevas medidas en la actual reforma del marco jurídico para la financiación y el funcionamiento de la sociedad civil. En Irlanda se han realizado algunos avances adicionales para eliminar los obstáculos jurídicos en el acceso a financiación, con una revisión de la legislación actual por parte de la Comisión Electoral. En Croacia se ha producido un cambio gradual hacia una financiación plurianual para las organizaciones de la sociedad civil, aunque sigue pendiente un plan más amplio. En Polonia, la creación de la Oficina del Ministerio de Sociedad Civil se considera un primer paso en la adopción de nuevas iniciativas para mejorar el marco jurídico de las OSC.

Sin embargo, como continuación de la tendencia observada en informes anteriores, son cada vez más las dificultades a las que se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos, debido a las nuevas restricciones jurídicas, la falta de financiación o los ataques físicos y verbales. En Alemania, todavía no se han tomado medidas concretas para abordar la incertidumbre relativa a la exención fiscal de las organizaciones sin ánimo de lucro. En Grecia, la implantación en curso de la interoperabilidad de los registros de OSC existentes representa un avance positivo, mientras que el marco de registro está pendiente de evaluación y persisten las preocupaciones sobre el espacio para la sociedad civil. En Chipre, los planes para establecer un diálogo periódico entre las autoridades y la sociedad civil son alentadores, pero siguen existiendo dudas sobre los requisitos administrativos impuestos a las OSC. En Italia, siguen existiendo dificultades en lo que respecta al espacio cívico, también a la luz de los ataques verbales denunciados contra OSC que participan en actividades humanitarias. En España sigue pendiente la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana que se anunció en las Cortes para abordar las preocupaciones sobre su impacto en el espacio cívico.

En Macedonia del Norte, las OSC operan en un entorno general propicio, pero siguen existiendo retos para garantizar su participación sostenible en la elaboración de políticas. En Serbia, las OSC carecen de un entorno propicio para establecerse, operar y financiarse, y se llevan a cabo campañas de difamación contra varias de ellas.

En algunos Estados miembros, la sociedad civil se enfrenta a graves retos o se imponen restricciones sistémicas indebidas a sus operaciones. En Hungría no se ha avanzado en la eliminación de los obstáculos existentes para las OSC independientes, contra quienes se siguen practicando campañas de difamación y denigración. También existe preocupación por el papel del Estado en la financiación de la sociedad civil. En Eslovaquia se ha deteriorado el entorno de las OSC, en particular las que desempeñan un papel de supervisión de las actividades del Estado y en el ámbito de los derechos humanos.

Sistemas nacionales de contrapoderes institucionales en el uso de programas informáticos de vigilancia intrusivos («programas espía»)

Aun cuando el uso de programas espía esté vinculado a la seguridad nacional, e incluso en casos que se sitúen fuera del ámbito del Derecho de la UE, los sistemas nacionales de contrapoderes institucionales han de garantizar la existencia de salvaguardias. Deben

¹¹² Según la clasificación otorgada por CIVICUS (organización no gubernamental). Las clasificaciones utilizan una escala de cinco categorías: abierto, estrecho, obstruido, represivo y cerrado. En comparación con 2023, se ha rebajado la clasificación de un Estado miembro, que ha pasado de «abierto» a «estrecho».

respetarse derechos fundamentales como la protección de los datos personales, la libertad de recibir y comunicar información y la libertad de expresión, así como el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial. La legislación de la UE en materia de protección de datos ofrece un mecanismo global de supervisión y salvaguardias y es aplicable en situaciones en las que se utilizan programas espía por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad. La Comisión de Venecia trabaja en la formulación de principios y buenas prácticas aplicables a la vigilancia selectiva mediante programas espía.

El informe de 2024 hace un seguimiento de los acontecimientos relativos al posible uso ilegal de programas espía (como «Pegasus» o programas de vigilancia intrusivos equivalentes) a los que se hace referencia en informes anteriores, en particular en lo que respecta al funcionamiento de los sistemas nacionales de contrapoderes institucionales en respuesta a tales acusaciones. En [Polonia](#), el Sejm creó una comisión parlamentaria de investigación para evaluar el uso del programa informático «Pegasus» por parte de miembros del Gobierno, los servicios secretos, la policía y otros organismos estatales entre 2015 y 2023. El nuevo fiscal general también decidió notificar oficialmente a las personas que fueron espiadas por el programa informático Pegasus y nombró a un equipo especial para que llevara a cabo investigaciones sobre la legalidad de su uso. En otros Estados miembros, la situación se mantiene sin cambios. En [Grecia](#) están en curso las investigaciones judiciales sobre el uso de programas espía. Por otra parte, en [Hungría](#) persisten preocupaciones debido a la ausencia de una supervisión judicial o de otro tipo que sea efectiva en lo que respecta al uso de medidas de vigilancia secretas al margen de los procesos penales.

Salvaguardias para hacer frente a la influencia extranjera

La injerencia de Gobiernos extranjeros que buscan manipular la opinión pública y distorsionar el debate democrático representa una amenaza para las democracias de la UE¹¹³. Los esfuerzos por preservar el interés público y arrojar luz sobre la influencia extranjera en las democracias de la UE deben ser proporcionados y respetar plenamente los derechos fundamentales y los valores democráticos. Basándose tanto en el Tribunal de Justicia¹¹⁴ como en la Comisión de Venecia¹¹⁵, la Comisión propuso en diciembre de 2023 regular la transparencia de la representación de intereses de terceros países en la UE, centrándose en la transparencia y la rendición de cuentas democrática e introduciendo normas específicas acompañadas de salvaguardias sólidas.

En algunos Estados miembros, las medidas propuestas o adoptadas y que citan la necesidad de abordar la influencia extranjera han suscitado serias preocupaciones, en particular porque estigmatizan a las organizaciones en cuestión. En virtud de una nueva ley para proteger su soberanía nacional, [Hungría](#) ha creado una nueva oficina con competencias ampliamente definidas, encargada de informar sobre cualquier persona u organización sospechosa de servir a intereses extranjeros o de recibir financiación extranjera, que ha puesto en marcha investigaciones¹¹⁶. Esta iniciativa está sujeta actualmente a un procedimiento de infracción

¹¹³ Comunicación sobre la Defensa de la Democracia [C(2023) 630 final].

¹¹⁴ Sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), asunto C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

¹¹⁵ Informe de la Comisión de Venecia sobre la financiación de las asociaciones, CDL-AD(2019)002. Véase también el dictamen urgente de la Comisión de Venecia relativo a la Ley de Georgia sobre transparencia de la influencia extranjera [CDL-PI(2024)013] y el dictamen relativo a la Ley LXXXVII de 2023 sobre la protección de la soberanía nacional [CDL(2024)001].

¹¹⁶ En junio de 2024, la Oficina de Protección de la Soberanía puso en marcha investigaciones sobre las actividades y la financiación de un OSC contra la corrupción y un medio de comunicación de investigación.

incoado por la Comisión. En [Eslovaquia](#) se han presentado en el Parlamento proyectos de enmienda que introducirían el etiquetado obligatorio de las organizaciones que reciban financiación extranjera por encima de un determinado umbral como «organizaciones con apoyo extranjero».

Iniciativas para fomentar una cultura del Estado de Derecho

Promover una cultura sólida del Estado de Derecho es esencial para la resiliencia a largo plazo de las sociedades democráticas. Diversos agentes contribuyen activamente a ello, por ejemplo, con la organización de debates o iniciativas educativas.

En [Chequia](#), las autoridades públicas han puesto en marcha iniciativas para fomentar la cultura del Estado de Derecho, con varios actos organizados en ambas cámaras del Parlamento y actos de alto nivel organizados por el Gobierno y el Defensor del Pueblo. En [España](#) se han adoptado varias iniciativas destinadas a fomentar una cultura del Estado de Derecho. En [Eslovaquia](#), el Centro Nacional de Derechos Humanos, designado como institución nacional de derechos humanos y organismo para la igualdad, contribuye con proyectos para reforzar la cultura del Estado de Derecho.

4. CONCLUSIONES Y PRÓXIMAS ETAPAS

Los cinco años sucesivos de informes de la Comisión sobre el Estado de Derecho han puesto de manifiesto que el respeto de los principios del Estado de Derecho nunca puede darse por sentado. Los cambios en las circunstancias, ya sean cambios políticos o avances sociales y tecnológicos, pueden plantear nuevas dificultades en este ámbito. La naturaleza y el grado de estas dificultades varían de un Estado miembro a otro, como se refleja en las recomendaciones formuladas en el Informe sobre el Estado de Derecho.

Al mismo tiempo, en los informes también se ha puesto de manifiesto que el diálogo puede ayudar a realizar progresos. Durante los cinco últimos años, la UE ha aumentado significativamente su capacidad para hacer frente a los retos del Estado de Derecho y apoyar reformas. Los Estados miembros pueden basarse cada vez más en una interpretación común de cómo pueden configurarse mejor las políticas, las instituciones y la legislación para proteger el Estado de Derecho. Aunque todavía existen problemas relacionados con el Estado de Derecho y seguirán apareciendo, la UE está ahora mejor equipada para abordarlos de manera objetiva y sólida, y para introducir diferentes instrumentos que ayuden a encontrar soluciones. Los Estados miembros siguen teniendo libertad para diseñar soluciones en consonancia con su contexto nacional específico, pero esas soluciones deben basarse en un corpus consolidado de normas y requisitos del Estado de Derecho.

Las orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029 basan el éxito de la UE en el Estado de Derecho. Esto también se subraya en la Agenda Estratégica del Consejo Europeo adoptada en junio de 2024. Este consenso pone de manifiesto la importancia de seguir profundizando en el trabajo de la UE sobre el Estado de Derecho, construir un entendimiento común, ampliar el impacto de la labor de la UE y profundizar en el conjunto de herramientas de que disponemos para promover el Estado de Derecho.

El Informe sobre el Estado de Derecho seguirá siendo la punta de lanza de esta labor. Esto incluye ampliar el informe para que abarque cuestiones clave como la dimensión del mercado único examinando las cuestiones que afectan a las empresas, especialmente a las pymes, que

operan a través de las fronteras. También incluye el establecimiento de un vínculo más estrecho entre el Informe sobre el Estado de Derecho y sus recomendaciones y la financiación con cargo al presupuesto de la UE: esta será una consideración importante, ya que tratamos de garantizar que el próximo marco financiero plurianual ofrezca el máximo a los ciudadanos europeos. La financiación de la UE puede centrarse más en favorecer los esfuerzos nacionales para luchar contra la corrupción y proteger los intereses financieros de la UE, con inversiones en la defensa del Estado de Derecho. En el informe sobre el Estado de Derecho se incluirán otros países candidatos a la adhesión a medida que vayan estando preparados. La ejecución será de especial importancia: se desarrollará el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones del informe como una manera de consolidar los avances.

Los principios fundamentales en los que se basa el Informe sobre el Estado de Derecho —la igualdad de trato entre los Estados miembros, la aplicación rigurosa de las normas de la UE y un proceso integrado en el diálogo y el entendimiento mutuo— han superado la prueba del tiempo. La Comisión espera con interés trabajar con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Consejo para garantizar que el Estado de Derecho pueda seguir constituyendo la piedra angular de las democracias europeas.

Metodología para la preparación del Informe Anual del Estado de Derecho

(https://commission.europa.eu/document/e80a08e9-a5cd-4100-833d-f87548004226_en)

TOPICS	MAIN SOURCES
<p>JUSTICE SYSTEMS</p> <p>Civil, administrative and criminal, all instances enforcement of judgments):</p> <p>(i) Independence <i>the appointment, irremovability including transfers of judges and dismissal, promotion, independence and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary, accountability including disciplinary regime and ethical rules, independence/ autonomy of the prosecution service, independence of the Bar, etc. perception of independence</i></p> <p>(ii) Quality <i>accessibility (e.g. legal aid, digitalisation), resources, use of assessment tools and standards</i></p> <p>(iii) Efficiency <i>length of proceedings enforcement of judgements</i></p>	<p>Comparative:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU Justice Scoreboard • Annual questionnaires to the Group of contact persons on national justice systems and to Supreme Courts/Councils for the Judiciary • Council of Europe (CoE): in particular Committee for the efficiency of justice (CEPEJ) annual study for DG JUST • Eurobarometer survey on perceived judicial independence • Reports and surveys from relevant international organisations (e.g. World Bank, OECD, OSCE, UN, World Economic Forum) <p><i>Country specific:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contributions from Member States in the context of the European Rule of Law Mechanism • Contributions from other stakeholders in the context of the European Rule of Law Mechanism • Country visits • Case law of the European Court of Justice (ECJ) • Implementation reports • Case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) • Country-specific assessment in the European Semester and the Cooperation and Verification Mechanism, including country visits • Country-specific assessment of the implementation of relevant milestones and targets in Member States' Recovery and Resilience Plans • EU Fundamental Rights Information System (EFRIS) by the Fundamental Rights Agency • Council of Europe reports: in particular from Venice Commission, Group of States against Corruption (GRECO), Consultative Council of Judges (CCJE), Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Department for the execution of judgments, Committee of Experts on the Evaluation of

	<p>Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contacts with stakeholders, in particular judicial networks, national human rights institutions, civil society, academics.
<p>ANTI-CORRUPTION FRAMEWORK</p> <p>(i) Institutional framework capacity to fight corruption</p> <p>(ii) Prevention</p> <p><i>Integrity framework: asset disclosure rules, lobbying, revolving doors and general transparency of public decision-making (including public access to information); rules on preventing conflict of interests in the public sector; measures in place to ensure whistle-blower protection and encourage reporting of corruption; measures to prevent corruption in high-risk sectors (e.g. public procurement, healthcare, other);</i></p> <p><i>(iii) Repressive measures Criminalisation of corruption and related offences, application of sanctions (criminal and non-criminal) for corruption offences; potential obstacles to investigation and prosecution of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contributions from Member States in the context of the European Rule of Law Mechanism • Contributions from other stakeholders in the context of the European Rule of Law Mechanism • Country visits • Implementation reports • Country-specific assessment in the European Semester and the Cooperation and Verification Mechanism, including country visits • Country-specific assessment of the implementation of relevant milestones and targets in Member States' Recovery and Resilience Plans • Local corruption research correspondents • Reports of national authorities (e.g. Court of Auditors, corruption prevention authorities, prosecution authorities) • Expert Group on Policy Needs for Data on Crime, National contact Points on corruption • Eurobarometer surveys on perception of corruption • Expert group on the transposition of the whistleblowers directive • Contribution from OLAF • Relevant materials by the EU Fundamental Rights Agency (FRA) • Council of Europe reports: in particular Venice Commission, Group of States against Corruption (GRECO), Department for the execution of judgments; Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL). • Reports and surveys by other international and regional organisations, including review under the UN Convention against Corruption and the OECD Anti-Bribery Convention.
<p>MEDIA PLURALISM AND MEDIA FREEDOM</p> <p>(i) media regulatory authorities and bodies</p> <p>(ii) Transparency of media ownership and governmental interference</p> <p><i>transparent allocation of state advertisement, public</i></p>	<p>Contributions from Member States in the context of the European Rule of Law Mechanism</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contributions from other stakeholders in the context of the European Rule of Law Mechanism • Country visits • European Court of Justice (ECJ) case law • European Court of Human Rights (ECtHR) case law

<p><i>information campaigns, rules governing transparency of media ownership</i> (iii) Framework for journalists' protection</p> <p><i>Rules and practices protecting journalistic and capacity to investigate attacks on journalists, a</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementation reports • Media Pluralism Monitor, Mapping Media Freedom platform • Relevant aspects of the implementation of the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) • European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) • Reports of international organisations and associations such as Reporters without borders • Direct contacts with national authorities, judicial networks, stakeholders and international organisations • Relevant materials by the EU fundamental rights agency (FRA) • Council of Europe reports, Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, European Audiovisual Observatory, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and UN reports
<p>OTHER INSTITUTIONAL ISSUES RELATED TO CHECKS AND BALANCES (iv) process for preparing and enacting laws</p> <p><i>consultations, use of fast-track procedures or emergency procedures, regime for constitutional review of laws</i> (v) independent authorities (vi) accessibility, judicial review of administrative decisions (vii) Enabling framework for civil society</p>	<p>Contributions from Member States in the context of the European Rule of Law Mechanism</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contributions from other stakeholders in the context of the European Rule of Law Mechanism • Country visits • European Court of Justice (ECJ) case law • European Court of Human Rights (ECTHR) case law • Implementation reports • Country-specific assessment in the European Semester, including country visits • Country-specific assessment of the implementation of relevant milestones and targets in Member States' Recovery and Resilience Plans • Council of Europe reports: in particular Venice Commission, Group of States against Corruption (GRECO) • EU Pack studies, public administration assessment framework (REFORM) • OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODHIR) reports and guidelines (e.g. working group on law making process), and UN reports • Specific studies (e.g. ECFIN); • Relevant materials by the EU Fundamental Rights Agency FRA; • Reports from National Human Rights Institutions (NHRIs) and European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI).

RECOMENDACIONES Quinto Informe sobre el Estado de Derecho en la UE

¿Qué mejor demostración de esta naturaleza de incentivo que las críticas y reacciones de los Estados más señalados?

Cabe destacar de este extenso informe las críticas de la Comisión Europea a Italia, Hungría y Eslovaquia por su continuo deterioro de las normas democráticas, que amenaza la persecución efectiva de la corrupción, la independencia del sistema judicial y la seguridad de los periodistas. En concreto:

ITALIA

Así, este año se insta a Italia a hacer más para garantizar la financiación adecuada de los medios de comunicación públicos, proteger el secreto profesional de los periodistas y reformar su régimen de difamación.

El llamamiento se produce en medio de la preocupación en Italia por la creciente influencia política en el sector de los medios de comunicación, los supuestos episodios de censura, el acoso a las voces críticas y la posible adquisición de la agencia de noticias AGI por un político de extrema derecha.

Este año se insta a Italia a hacer más para garantizar la financiación adecuada de los medios de comunicación públicos, proteger el secreto profesional de los periodistas y reformar su régimen de difamación.

El llamamiento se produce en medio de la preocupación en Italia por la creciente influencia política en el sector de los medios de comunicación, los supuestos episodios de censura, el acoso a las voces críticas y la posible adquisición de la agencia de noticias AGI por un político de extrema derecha.

HUNGRÍA

Sobre Hungría, la Comisión muestra una falta total de avances en varios ámbitos, como las normas sobre grupos de presión y puertas giratorias, el enjuiciamiento de casos de corrupción de alto nivel, la transparencia en la publicidad estatal, la independencia editorial de los medios públicos y los obstáculos que dificultan el trabajo de las ONG.

En los últimos años, la Comisión ha iniciado también numerosos procedimientos de infracción contra Budapest, el último de ellos por la llamada "Oficina de Protección de la Soberanía", facultada para investigar a personas y organizaciones que reciben financiación extranjera y son sospechosas de influir en el debate político y los procesos electorales del país.

Finalmente, a instancias de la Comisión, el Consejo ha reaccionado a la persistente tendencia al retroceso democrático congelando más de 30.000 millones de euros de la parte asignada a Hungría de los fondos de cohesión y recuperación, a pesar de las protestas encendidas del primer ministro Viktor Orbán denunciando dicha congelación como un "chantaje financiero".

ESLOVAQUIA

Un desenlace similar podría producirse pronto en Eslovaquia. El país lleva meses bajo la lupa por una serie de cambios legislativos encabezados por el Gobierno del primer ministro Robert Fico, que han puesto a Bruselas en estado de alerta. El principal de ellos es la reforma de la radiotelevisión pública, 'RTVS', que fue disuelta y sustituida por una nueva entidad, conocida como 'SVTR'.

A raíz de las críticas, incluidas las de la Comisión, el Gobierno suprimió las partes más polémicas de la reforma, como la creación de un consejo para supervisar la programación, pero mantuvo una disposición que permitía a la mayoría gobernante controlar el consejo de administración de 'SVTR'.

Además, el informe señala la falta de progresos en cuanto a la independencia real de los miembros del Consejo del poder judicial no provenientes de la magistratura de extracción no jurisdiccional y ataca sin ambages la pretensión de introducir reglas de responsabilidad penal contra los jueces bajo el pretexto de evitar "abusos de derecho".

¿Y QUÉ CON RESPECTO A ESPAÑA?

En cuanto a España, el documento es agridulce. Por un lado, reprocha al poder político sus críticas a los jueces o que se haya nombrado a una presidenta de RTVE sin aprobación del Congreso, pero destaca el acuerdo para renovar el CGPJ "si se cumple" y las llamadas a una mayor transparencia de la publicidad institucional en los medios de comunicación.

Preocupa a la Comisión el abuso de los procedimientos de emergencia para aprobar algunas leyes, en particular la de Amnistía, al tiempo que recomienda que se garantice la separación en el tiempo entre el nombramiento de los fiscales generales y su paso previo por el Gobierno, "siguiendo los estándares de independencia y autonomía de los fiscales".

Por eso es importante analizar la evaluación que hace la Comisión y las recomendaciones dirigidas a España, que si colocan a nuestro país lejos de aquéllos cuya situación de respeto a los valores del artículo 2 preocupan, merecen una reflexión colectiva.

A continuación, se incluyen las recomendaciones específicas dirigidas en el informe a estos países.

RECOMENDACIONES RELATIVAS A HUNGRÍA

(SWD(2024) 817 final de 24.07.2024 anexo a la Comunicación COM(2024 800 final)

Overall, concerning the recommendations in the 2023 Rule of Law Report, Hungary has made:

- No progress on improving the transparency of case allocation systems in lower-instance courts, taking into account European standards on case allocation.
- No progress on adopting comprehensive reforms on lobbying and revolving doors, and further improve the system of asset declarations, providing for effective oversight and enforcement.
- No progress yet on establishing a robust track record of investigations, prosecutions and final judgments for high-level corruption cases.
- No progress on introducing mechanisms to enhance the functional independence of the media regulator taking into account European standards on the independence of media regulators.
- No progress on strengthening the rules and mechanisms to enhance the independent governance and editorial independence of public service media taking into account European standards on public service media.
- No progress on adopting legislation to ensure fair and transparent distribution of advertising expenditure by the state and state-owned companies.
- No progress on fostering a safe and enabling civic space and remove obstacles affecting civil society organisations, including by repealing legislation that hampers their capacity of working, in particular the immigration tax.

On this basis, and considering other developments that took place in the period of reference, in addition to recalling the obligation to comply with the rule of law-related rulings of the ECJ and the rule of law-related infringement procedures referred to in the country chapter, the Commission's assessment under the general regime of conditionality, the relevant concerns raised in the Article 7(1) TEU procedure initiated by the European Parliament, the relevant commitments made under the Recovery and Resilience Plan, and the relevant country-specific recommendations under the European Semester, it is recommended to Hungary to:

- Improve the transparency of case allocation systems in lower-instance courts, taking into account European standards on case allocation.
- Take structural measures to increase the remuneration of judges, prosecutors, and judicial and prosecutorial staff, taking into account European standards on remuneration for the justice system.
- Adopt comprehensive reforms on lobbying and revolving doors, and further improve the system of asset declarations, providing for effective oversight and enforcement.
- Establish a robust track record of investigations, prosecutions and final judgments for high-level corruption cases.
- Introduce mechanisms to enhance the functional independence of the media regulatory authority taking into account European standards on the independence of media regulators.

- Adopt legislation to ensure fair and transparent distribution of advertising expenditure by the state and state-owned companies.
- Strengthen the rules and mechanisms to enhance the independent governance and editorial independence of public service media taking into account European standards on public service media.
- Remove obstacles affecting civil society organisations and foster a safe and enabling civic space, including by repealing legislation that hampers their capacity of working, in particular the immigration tax.

RECOMENDACIONES ESLOVAQUIA

(SWD(2024) 825 final de 24.07.2024 anexo a la Comunicación COM(2024 800 final)

Overall, concerning the recommendations in the 2023 Rule of Law Report, Slovakia has made:

- No progress on introducing measures to ensure that the members of the Judicial Council, notably those not elected by judges, are subject to sufficient guarantees of independence as regards their dismissal, taking into account European standards on independence of Judicial Councils.
- No progress on ensuring that sufficient safeguards are in place and duly observed when subjecting judges to criminal liability for the crime of “abuse of law” as regards their judicial decisions.
- No progress yet on introducing proposals to regulate lobbying and to strengthen the legislation on conflicts of interest and asset declarations.
- No progress on taking measures to improve the coordination among the different law enforcement entities and ensure the objectivity of prosecutorial decisions, and no legislative amendments were advanced to restrict the power of the Prosecutor-General to annul prosecutorial decisions with a view to promoting a robust track record of high-level corruption cases.
- No progress on enhancing the independent governance and editorial independence of public service media taking into account the European standards on public service media.
- Some progress on advancing with the process to establish legislative and other safeguards to improve the physical safety and working environment of journalists, including the reform of defamation law, taking into account European standards on the protection of journalists.
- No progress on ensuring effective public consultation and stakeholder involvement in the law-making process.

On this basis, and considering other developments that took place in the period of reference, and in addition to recalling the relevant commitments made under the Recovery and Resilience Plan, and the relevant country-specific recommendations under the European Semester, it is recommended to Slovakia to:

- Introduce measures to ensure that the members of the Judicial Council, notably those not elected by judges, are subject to sufficient guarantees of independence as regards their dismissal, taking into account European standards on independence of Judicial Councils.
- Ensure that sufficient safeguards are in place and duly observed when subjecting judges to criminal liability for the crime of “abuse of law” as regards their judicial decisions.
- Introduce proposals to regulate lobbying and to strengthen the legislation on conflicts of interest and asset declarations.
- Ensure the effective and independent investigation and prosecution of high-level corruption cases with a view to establishing a robust track record, including by preventing any undue interference in such cases and by restricting the use of the Prosecutor-General’s powers to annul final investigatory and prosecutorial decisions.

- Strengthen the rules and mechanisms to restore and further safeguard the independent governance and editorial independence of public service media taking into account European standards on public service media.
- Advance with the process to establish legislative and other safeguards to improve the physical safety and working environment of journalists, including the reform of defamation law, taking into account the European standards on the protection of journalists.
- Ensure effective public consultation and stakeholder involvement in the law-making process, including by avoiding excessive use of the fast-track procedure.

RECOMENDACIONES RELATIVAS A ITALIA

(SWD(2024) 812 final de 24.07.2024 anexo a la Comunicación COM(2024 800 final))

Overall, concerning the recommendations in the 2023 Rule of Law Report, Italy has made:

- Some further progress on continuing the efforts to further improve the level of digitalisation for criminal courts and prosecutors' offices.
- Some further progress on adopting comprehensive conflicts of interest rules and no further progress on adopting lobbying regulation to establish an operational lobbying register, including a legislative footprint.
- No further progress on effectively and swiftly addressing the practice of channeling donations through political foundations and associations and introducing a single electronic register for party and campaign finance information.
- No further progress on continuing the legislative process to reform and introduce safeguards for the regime on defamation, the protection of professional secrecy and journalistic sources, taking into account the European standards on the protection of journalists.
- No further progress on continuing efforts to establish a National Human Rights Institution taking into account the UN Paris Principles.

On this basis, and considering other developments that took place in the period of reference, and in addition to recalling the relevant commitments made under the Recovery and Resilience Plan, it is recommended to Italy to:

- Continue efforts to further improve the level of digitalisation for criminal courts and prosecutors' offices.
- Adopt the pending legislative proposal on conflicts of interest and adopt comprehensive rules on lobbying to establish an operational lobbying register, including a legislative footprint.
- Effectively and swiftly address the practice of channelling donations through political foundations and associations and introduce single electronic register for party and campaign finance information.
- Continue the legislative process on the draft reform on defamation, the protection of professional secrecy and journalistic sources while avoiding any risk of negative impacts on press freedom and ensure it takes into account European standards on the protection of journalists.
- Ensure that rules or mechanisms are in place to provide funding for public service media that is appropriate for the realisation of its public service remit and to guarantee its independence.
- Step up efforts to establish a National Human Rights Institution taking into account the UN Paris Principles.

RECOMENDACIONES RELATIVAS A ESPAÑA

(SWD(2024) 809 final de 24.07.2024 anexo a la Comunicación COM(2024 800 final))

De forma general, en relación con las recomendaciones del Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, España:

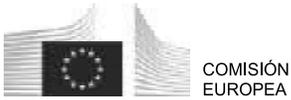
- Ha registrado ciertos avances en cuanto al refuerzo del estatuto del fiscal general del Estado, pero no en lo que respecta a la disociación en el tiempo del mandato de este con el del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal.
- Ha avanzado significativamente en la renovación, con carácter prioritario, del Consejo General del Poder Judicial y en el inicio, inmediatamente después de la renovación, de un proceso para adaptar el nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas relativas a los consejos del poder judicial.
- No ha realizado nuevos avances en la aprobación de la ley sobre la actividad de los grupos de interés, que incluye el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés.
- Ha intensificado los esfuerzos para solucionar los escollos relativos a la duración de las investigaciones y enjuiciamientos con el fin de aumentar la eficiencia en la sustanciación de los asuntos de corrupción de alto nivel, en particular mediante la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- No ha avanzado en la tarea de robustecer las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración mediante el refuerzo de la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses.
- Tampoco ha seguido avanzando en la mejora del acceso a la información, en particular mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales, teniendo en cuenta las normas europeas sobre el acceso a los documentos oficiales.

Habida cuenta de lo que antecede, así como de otros acontecimientos que tuvieron lugar en el período de referencia, se recomienda a España que:

- Siga reforzando el estatuto del fiscal general, en particular en lo que respecta a la disociación temporal de los mandatos del fiscal general del Estado y del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre independencia y autonomía del Ministerio Fiscal.
- Tomando como base el acuerdo de 25 de junio de 2024, ultime la renovación del Consejo General del Poder Judicial e impulse el proceso de adaptación del procedimiento de nombramiento de sus jueces-miembros, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los consejos del poder judicial.
- Proceda a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, que incluye el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés.
- Intensifique los esfuerzos para solucionar los escollos relativos a la duración de las investigaciones y enjuiciamientos con el fin de aumentar la eficiencia en la sustanciación de los asuntos de corrupción de alto nivel, en particular mediante la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

- Robustezca las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración mediante el refuerzo de la independencia y la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses.
- Avance en la mejora del acceso a la información, en particular mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales, teniendo en cuenta las normas europeas sobre el acceso a los documentos oficiales.

II. APLICACIÓN ARTÍCULO 7 TUE



Estrasburgo, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho

ES

ES

ÍNDICE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho

1.	Introducción	1
2.	Por qué el Estado de Derecho es de vital importancia para la UE	3
3.	Por qué un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho	4
4.	Cómo funcionará el nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho.....	6
4.1.	Qué activará el nuevo Marco	6
4.2.	El Marco como un proceso en tres fases.....	7
5.	CONCLUSIÓN	9

1. INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho es la columna vertebral de toda democracia constitucional moderna. Es uno de los principios fundamentales que se derivan de las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros de la UE y, como tal, uno de los principales valores en que se basa la Unión. Así se recoge en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en los preámbulos del Tratado y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta es también la razón por la que, de conformidad con el artículo 49 del TUE, el respeto del Estado de Derecho es un requisito imprescindible para la adhesión a la UE. Junto con la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho es también uno de los tres pilares del Consejo de Europa, y así se consagra en el preámbulo del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH)¹.

La confianza mutua entre los Estados miembros de la UE y sus respectivos ordenamientos jurídicos constituye el fundamento de la Unión. La forma en que el Estado de Derecho se aplica a nivel nacional desempeña un papel clave en ese sentido. La confianza de todos los ciudadanos de la UE y de las autoridades nacionales en el funcionamiento del Estado de Derecho reviste especial importancia para el futuro desarrollo de la UE como «un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores»². Esta confianza solo puede crearse y mantenerse si el Estado de Derecho se respeta en todos los Estados miembros.

Las distintas Constituciones y sistemas judiciales de los Estados miembros de la UE están, en principio, adecuadamente concebidos y equipados para proteger a los ciudadanos frente a cualquier amenaza que pesen sobre el Estado de Derecho. Sin embargo, recientes acontecimientos en algunos Estados miembros han demostrado que la inobservancia del Estado de Derecho y, por consiguiente, también de los valores fundamentales que el Estado de Derecho pretende proteger, puede convertirse en un grave problema. Frente a tales acontecimientos, los ciudadanos de la UE en general han pedido a la UE, y en particular a la Comisión, que adopte las medidas oportunas. Se han obtenido resultados, pero la Comisión y la UE han tenido que encontrar soluciones *ad hoc*, dado que los actuales mecanismos y procedimientos de la UE no siempre han podido garantizar una respuesta eficaz y rápida a las amenazas que acechan al Estado de Derecho.

La Comisión es la guardiana de los Tratados y tiene la responsabilidad de velar por el respeto de los valores en los que se fundamenta la UE y de proteger el interés general de la Unión. Debe, por lo tanto, desempeñar un papel activo en este sentido³. En septiembre de 2012, en su discurso anual sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, el presidente Barroso declaró que «necesitamos un conjunto de instrumentos mejor desarrollados, no solo la alternativa entre la ‘mano suave’ de la persuasión política y la ‘mano dura’ del artículo 7 del TUE. En el discurso del año siguiente, señaló que «la experiencia ha confirmado la utilidad de la función de la Comisión como un árbitro independiente y objetivo. Debemos consolidar esta

¹ Véase el preámbulo del CEDH y el artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

² Véanse el artículo 3, apartado 2, del TUE y el artículo 67 del TFUE.

³ Véase el discurso de la vicepresidenta Reding, comisaria de Justicia de la UE, «*The EU and the Rule of Law – What next?*» (La UE y el Estado de Derecho — ¿Y después qué?) (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

experiencia a través de un marco más general [...]. La Comisión presentará una Comunicación sobre este tema. Creo que se trata de un debate clave para nuestra idea de Europa»⁴.

En junio de 2013, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior subrayó que «el respeto del Estado de Derecho constituye un requisito previo para la protección de los derechos fundamentales», e invitó a la Comisión a «que avance en el debate de acuerdo con los Tratados sobre la posible necesidad de un método colaborativo y sistemático para abordar estas cuestiones». En abril de 2013, el Consejo de Asuntos Generales celebrará un amplio debate sobre el tema⁵.

En julio de 2013, el Parlamento Europeo pidió que «se evalúe periódicamente a los Estados miembros en cuanto a su constante cumplimiento de los valores fundamentales de la Unión y de los requisitos de democracia y respeto del Estado de Derecho»⁶.

La presente Comunicación responde a estas peticiones. Sobre la base tanto de la experiencia de la Comisión como del debate interinstitucional y las amplias consultas realizadas⁷, la Comunicación 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 Derecho⁸.

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. Téngase en cuenta, además, que se aplicará sin perjuicio de las competencias de la Comisión para abordar situaciones específicas que entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE mediante los procedimientos de infracción contemplados en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁴ Véase http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm y

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm

⁵ En marzo de 2013, los ministros de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Finlandia, Alemania y los Países Bajos pidieron más salvaguardias europeas para garantizar el respeto de los valores fundamentales de la Unión en los Estados miembros. Para el debate en el Consejo de Asuntos Generales, véase http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf. Para las Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, véase http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.

⁶ Véanse las resoluciones del PE en las que se recogen diversas recomendaciones a las instituciones de la UE sobre cómo reforzar la protección del artículo 2 del TUE (el informe Rui Tavares de 2013 y los informes de 2014 de los Sres. Louis Michel y Kinga Góncz – <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/reports.html>).

⁷ En el Foro de la Justicia (*Assises de la Justice*), una conferencia de alto nivel sobre el futuro de la justicia en la UE celebrada en noviembre de 2013 que contó con más de 600 asistentes, se dedicó una sesión específica al tema «Hacia un nuevo mecanismo del Estado de Derecho» (*Towards a new rule of law mechanism*). Antes y después de la conferencia, se organizó una convocatoria de aportaciones que atrajo numerosas contribuciones escritas (véase http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Como el presidente Barroso subrayó en su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2013, necesitamos un marco basado «en el principio de la igualdad entre Estados miembros, que intervenga únicamente cuando exista un riesgo grave y sistémico para el Estado de Derecho y se active de forma automática siguiendo parámetros predefinidos» (véase http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm).

Desde una perspectiva europea más amplia, el Marco pretende contribuir a la consecución de los objetivos del Consejo de Europa, en particular sobre la base de los conocimientos prácticos de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)⁹.

2. POR QUÉ EL ESTADO DE DERECHO ES DE VITAL IMPORTANCIA PARA LA UE

El principio del Estado de Derecho se ha ido convirtiendo poco a poco en el modelo organizativo preponderante del Derecho constitucional moderno y de las organizaciones internacionales (incluidas las Naciones Unidas y el Consejo de Europa) para regular el ejercicio de los poderes públicos. Garantiza que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales.

El contenido preciso de los principios y normas que se derivan del Estado de Derecho puede variar a escala nacional, dependiendo del sistema constitucional de cada Estado miembro. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Tribunal de Justicia») y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como varios documentos elaborados por el Consejo de Europa aprovechando, en particular, la experiencia de la Comisión de Venecia, proporcionan una lista no exhaustiva de estos principios, definiendo así el sentido primordial del Estado de Derecho como un valor común de la UE con arreglo al artículo 2 del TUE.

Tales principios incluyen la **legalidad**, que implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista; la **seguridad jurídica**; la **prohibición de la arbitrariedad de los poderes ejecutivos**; unos **tribunales independientes e imparciales**; la **revisión judicial efectiva, incluido el respeto de los derechos fundamentales**; y la **igualdad ante la ley**¹⁰.

Tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han confirmado que estos principios no son requisitos meramente formales y de procedimiento, sino que constituyen el vehículo que garantiza el cumplimiento y el respeto de la democracia y los derechos humanos. El Estado de Derecho es, pues, un principio constitucional con componentes tanto formales como sustantivos¹¹.

⁹ La Comisión de Venecia, denominada oficialmente Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, es el órgano consultivo del Consejo de Europa sobre asuntos constitucionales (véase http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

¹⁰ Para un resumen de la jurisprudencia pertinente sobre el Estado de Derecho y los principios que este implica, véase el anexo I.

¹¹ El Tribunal de Justicia no se refiere al Estado de Derecho como un simple requisito formal y de procedimiento, sino que destaca asimismo su valor sustantivo al especificar que una «Unión basada en el Estado de Derecho» significa que las instituciones de la UE están sujetas al control jurisdiccional de la compatibilidad de sus actos no solo con el Tratado, sino también «con los principios generales del Derecho, de los que forman parte los derechos fundamentales» (véase *ex pluribus*, asunto C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Rec. 2002, p. I-06677, apartados 38 y 39; asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, Kadi, Rec. 2008, p. I-06351, apartado 316). Esto se ha visto asimismo confirmado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha otorgado al Estado de Derecho un carácter sustantivo al decretar que se trata de un concepto inherente a todos los artículos del CEDH (véase, por ejemplo, ECtHR Stafford contra Reino Unido, de 28 de mayo de 2001, apartado 63). Cabe destacar que en la versión francesa el Tribunal de Justicia no utiliza solo los términos «*pre-eminence du droit*», sino también «*Etat de droit*».

Esto significa que el respeto del Estado de Derecho está intrínsecamente ligado al respeto de la democracia y de los derechos fundamentales: no puede haber democracia y respeto de los derechos fundamentales sin respeto del Estado de Derecho, y viceversa. Los derechos fundamentales solo son eficaces si son justiciables. La democracia está protegida si el papel fundamental del poder judicial, incluidos los tribunales constitucionales, puede garantizar la libertad de expresión, la libertad de reunión y el respeto de las normas que regulan el proceso político y electoral.

Dentro de la UE, el Estado de Derecho reviste especial importancia. El respeto del Estado de Derecho es un requisito imprescindible para la protección de todos los valores fundamentales reconocidos en el artículo 2 del TUE. Asimismo, es un requisito imprescindible para la defensa de todos los derechos y obligaciones que se derivan de los Tratados y del Derecho internacional. La confianza de todos los ciudadanos de la UE y de las autoridades nacionales en los ordenamientos jurídicos de todos los demás Estados miembros es crucial para el funcionamiento del conjunto de la UE como «un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores». Hoy en día, las resoluciones en materia civil y mercantil de un órgano jurisdiccional nacional deben ser automáticamente reconocidas y ejecutadas en otro Estado miembro, y una orden de detención europea contra un presunto delincuente expedida en un Estado miembro debe ejecutarse como tal en otro Estado miembro¹². Estos son ejemplos claros de por qué todos los Estados miembros se ven necesariamente afectados si en otro Estado miembro no se respeta plenamente el principio del Estado de Derecho. Esta es la razón por la que la UE tiene un gran interés en salvaguardar y consolidar el Estado de Derecho en toda la Unión.

3. POR QUÉ UN NUEVO MARCO DE LA UE PARA REFORZAR EL ESTADO DE DERECHO

En los casos en que los mecanismos establecidos a nivel nacional para proteger el Estado de Derecho dejen de funcionar de forma eficaz, existe una amenaza sistémica para el Estado de Derecho y, por lo tanto, para el funcionamiento de la UE como espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. En tales situaciones, la UE debe actuar para proteger el Estado de Derecho como valor común de la Unión.

No obstante, la experiencia ha demostrado que una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en los Estados miembros no siempre puede combatirse eficazmente con los instrumentos actualmente existentes a nivel de la Unión.

Las medidas tomadas por la Comisión para incoar los **procedimientos de infracción** sobre la base del **artículo 258 del TFUE** han demostrado ser un importante instrumento para abordar algunas situaciones problemáticas relacionadas con el Estado de Derecho¹³. Pero hay que tener en cuenta que la Comisión solo puede incoar un procedimiento de infracción cuando tales situaciones constituyen, al mismo tiempo, la infracción de una disposición específica de la legislación de la UE¹⁴.

¹² Véase el asunto C-168/13, *Jeremy F contra Premier Ministre*, pendiente de publicación, apartados 35 y 36.

¹³ Véanse, por ejemplo, los asuntos C-286/12, *Comisión contra Hungría*, pendiente de publicación (igualdad de trato por lo que respecta a la jubilación obligatoria de los jueces y fiscales); C-518/07, *Comisión contra Alemania*, Rec. 2010, p. I-01885; y C-614/10, *Comisión contra Austria*, pendiente de publicación (independencia de las autoridades de protección de datos).

¹⁴ La actuación de la Comisión para garantizar el respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales es un ejemplo de la limitación legal que se deriva del propio Tratado. Como bien explica en su Comunicación

Hay situaciones problemáticas que quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación de la UE y, por tanto, no pueden considerarse una inobservancia de las obligaciones contempladas en los Tratados, pero que constituyen una amenaza sistémica para el Estado de Derecho. En estas situaciones, pueden aplicarse los **mecanismos de prevención y de sanción previstos en el artículo 7 del TUE**. La Comisión es uno de los agentes habilitados por el Tratado para formular una propuesta motivada de activación de estos mecanismos. El artículo 7 del TUE pretende garantizar que todos los Estados miembros respeten los valores comunes de la UE, incluido el Estado de Derecho. Su ámbito de aplicación no se limita a las áreas cubiertas por la legislación de la UE, sino que permite a la UE intervenir para proteger el Estado de Derecho incluso en las áreas en que los Estados miembros actúan de manera autónoma. Tal y como se explica en la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del TUE, esto se justifica porque «que un Estado miembro vulnere los valores fundamentales con un grado de gravedad tal que alcance la requerida para la aplicación del artículo 7 pudiera minar las bases mismas de la Unión y de la confianza entre sus miembros, fuere cual fuese el ámbito en el que se produjeran las violaciones»¹⁵.

No obstante, el mecanismo preventivo del artículo 7, apartado 1, del TUE puede activarse únicamente en caso de «riesgo claro de violación grave», y el mecanismo de sanción del artículo 7, apartado 2, del TUE, solo en caso de «violación grave y persistente por parte de un Estado miembro» de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE. Los umbrales de activación de estos dos mecanismos del artículo 7 del TUE son muy elevados y subrayan la naturaleza de estos mecanismos como último recurso.

Los recientes acontecimientos registrados en algunos Estados miembros han demostrado que estos mecanismos no son siempre los más adecuados para responder rápidamente a las amenazas a que puede estar sometido el Estado de Derecho en un Estado miembro.

Vemos, pues, que existen situaciones en que las amenazas relacionadas con el Estado de Derecho no pueden abordarse de manera eficaz a través de los instrumentos existentes¹⁶. Además de los procedimientos de infracción y los mecanismos del artículo 7 del TUE, necesitamos un **nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho**. Este marco será un complemento de todos los mecanismos ya existentes al nivel del Consejo de Europa

«Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea», de 19 de octubre de 2010 (COM(2010) 573 final), la Comisión está dispuesta a utilizar todos los medios a su disposición para garantizar el pleno respeto de la Carta por parte de los Estados miembros. Esto se refiere, en particular, el artículo 47 de la Carta, que establece que toda persona cuyos derechos garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva ante un tribunal independiente. No obstante, la Comisión solo puede actuar con respecto a los Estados miembros «únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión», según se establece explícitamente en el artículo 51 de la Carta. Véase, por ejemplo, el asunto C-87/12, Kreshnik Ymeraga y otros contra *Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, pendiente de publicación; C-370/12, Thomas Pringle contra Gobierno de Irlanda, Irlanda y *The Attorney General*, pendiente de publicación; y C-617/10, Åklagaren contra Hans Åkerberg Fransson, pendiente de publicación.

¹⁵ Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003: Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, COM(2003) 606 final.

¹⁶ En algunos casos, las deficiencias sistémicas relacionadas con el Estado de Derecho pueden abordarse mediante los Mecanismos de Cooperación y Verificación (MCV) sobre la base de las Actas de Adhesión de Rumania y Bulgaria. Sin embargo, estos mecanismos, basados directamente en el Derecho primario de la UE, abordan situaciones relacionadas con la fase de preadhesión y, por ende, transitorias. No son, por lo tanto, adecuados para hacer frente a una amenaza para el Estado de Derecho en todos los Estados miembros de la UE.

para proteger el Estado de Derecho¹⁷, reflejando los objetivos de la UE para proteger sus valores fundacionales y alcanzar un mayor grado de confianza e integración mutuas en el espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores.

Mediante la creación de un nuevo marco para reforzar el Estado de Derecho, la Comisión intenta aportar claridad y mejorar la previsibilidad en cuanto a las medidas que pueda tener que adoptar en el futuro, asegurándose al tiempo de que todos los Estados miembros reciban el mismo trato. Sobre la base de la presente Comunicación, la Comisión está dispuesta a entablar nuevas conversaciones con los Estados miembros, el Consejo y el Parlamento Europeo sobre estas cuestiones.

4. CÓMO FUNCIONARÁ EL NUEVO MARCO DE LA UE PARA REFORZAR EL ESTADO DE DERECHO

El objetivo del Marco es permitir a la Comisión encontrar una solución con el Estado miembro en cuestión, con el fin de prevenir la aparición en ese Estado miembro de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho que pueda convertirse en un «riesgo claro de violación grave» en el sentido del artículo 7 del TUE, lo que exigiría poner en marcha los mecanismos contemplados en dicho artículo.

Con el fin de garantizar la igualdad de los Estados miembros, el Marco se aplicará del mismo modo a todos los Estados miembros y utilizará los mismos criterios de referencia para decidir si se trata de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho.

4.1. Qué activará el nuevo Marco

El Marco se activará en situaciones en que las autoridades de un Estado miembro estén adoptando medidas o tolerando situaciones que puedan afectar sistemática y negativamente a la integridad, la estabilidad o el buen funcionamiento de las instituciones y los mecanismos de salvaguardia establecidos a nivel nacional para garantizar el Estado de Derecho.

El nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho no está pensado para activarse ante infracciones individuales de los derechos fundamentales o ante un error judicial. Estos casos pueden y deben abordarse con los sistemas judiciales nacionales, y en el contexto de los mecanismos de control establecidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos del que son partes todos los Estados miembros de la UE.

El principal objetivo del Marco es hacer frente a **las amenazas que pesan sobre el Estado de Derecho** (según la definición que figura en la sección 2) que tengan **un carácter sistémico**¹⁸. La amenaza debe afectar al ordenamiento político, institucional o jurídico de un Estado

¹⁷ El artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa establece que podrá dejarse en suspenso el derecho de representación de un Estado miembro que «infrinja gravemente» los principios del Estado de Derecho y de los derechos humanos, e incluso expulsarse del Consejo de Europa. Al igual que los mecanismos establecidos en el artículo 7 del TUE, este mecanismo nunca ha sido activado.

¹⁸ Por lo que se refiere al concepto de «deficiencias sistémicas» en el respeto de los derechos fundamentales al actuar dentro del ámbito del Derecho comunitario, véanse, por ejemplo, los asuntos acumulados C-411/10 y 493/10, N.S. pendientes de publicación, apartados 94 y 106; y el asunto C-4/11 Alemania contra Kaveh Puid, pendiente de publicación, apartado 36. Por lo que se refiere a los conceptos de «sistémico» o «estructural» en el contexto del Convenio Europeo de Derechos Humanos, véase también el papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la identificación de los problemas sistémicos subyacentes, tal y como se definen en la Resolución Res(2004)3 del Comité de Ministros, de 12 de mayo de 2004, sobre las sentencias en las que se ha identificado un problema sistémico subyacente (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

miembro en sí mismo, a su estructura constitucional, a la separación de poderes, a la independencia e imparcialidad del poder judicial, o a su sistema de control judicial, incluida, en su caso, la justicia constitucional, como consecuencia, por ejemplo, de la adopción de nuevas medidas, de prácticas generalizadas de los poderes públicos o de la falta de vías de recurso nacionales. El Marco se activará cuando las «garantías del Estado de Derecho» nacionales no parezcan capaces de responder eficazmente a tales amenazas.

El Marco no impediría a la Comisión hacer uso de sus competencias en virtud del artículo 258 del TFUE en las situaciones que entran en el ámbito de aplicación de la legislación de la UE. Tampoco impedirá que se activen directamente los mecanismos establecidos en el artículo 7 del TUE en caso de que un súbito deterioro del Estado de Derecho en un Estado miembro requiera una reacción más contundente de la UE¹⁹.

4.2. El Marco como un proceso en tres fases

Cuando existan indicios claros de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en un Estado miembro, la Comisión iniciará un intercambio estructurado con el mismo. Este proceso se basa en los siguientes principios:

- procurar encontrar una solución a través del **diálogo** con el Estado miembro en cuestión;
- garantizar una **evaluación objetiva y exhaustiva** de la situación;
- respetar el principio de **igualdad de trato** de los Estados miembros;
- indicar qué **acciones rápidas y concretas** podrían adoptarse para hacer frente a la amenaza sistémica y evitar aplicar los mecanismos del artículo 7 del TUE.

El proceso se compone, por lo general, de tres fases: una evaluación de la Comisión, una recomendación de la Comisión y un seguimiento de la recomendación.

Evaluación de la Comisión

La Comisión recopilará y analizará toda la información pertinente y valorará si hay indicios claros de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho. Esta evaluación puede basarse en las indicaciones recibidas de fuentes disponibles e instituciones reconocidas, incluidos, en particular, los órganos del Consejo de Europa y de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁰.

Si, como consecuencia de esta evaluación preliminar, la Comisión opina que existe una situación de amenaza sistémica para el Estado de Derecho, iniciará un diálogo con el Estado miembro en cuestión mediante el envío de un «dictamen sobre el Estado de Derecho» motivado y dando al Estado miembro en cuestión la posibilidad de responder. Este dictamen podría ser el resultado de un intercambio de correspondencia y de una serie de reuniones con las autoridades competentes y, en su caso, ir seguido de nuevos intercambios.

La Comisión espera que el Estado miembro en cuestión coopere a lo largo de todo el proceso y se abstenga de adoptar cualquier medida irreversible en relación con los motivos de preocupación transmitidos por la Comisión, en espera de la evaluación de esta, de acuerdo con la **obligación de cooperación leal** establecida en el artículo 4, apartado 3, del TUE.

¹⁹ Véase también la Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003 (nota a pie de página 15).

²⁰ Véase, en particular, el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO L 53, p. 1).

Cuando un Estado miembro no coopere en este proceso, o incluso lo obstruya, esta circunstancia será un factor a tener en cuenta a la hora de evaluar la gravedad de la amenaza.

En esta fase del proceso, aunque la Comisión hará públicos tanto el inicio de su evaluación como el envío de su dictamen, el contenido de los intercambios con el Estado miembro en cuestión tendrá, en principio, carácter confidencial, a fin de posibilitar una solución rápida.

Recomendaciones de la Comisión

En una segunda fase, a menos que entretanto el asunto ya se haya resuelto de forma satisfactoria, la Comisión emitirá una «recomendación sobre el Estado de Derecho» dirigida al Estado miembro en cuestión, en caso de que estime que hay pruebas objetivas de amenaza sistémica y de que las autoridades de dicho Estado miembro no han adoptado las medidas adecuadas para ponerle remedio.

En su recomendación, la Comisión indicará claramente las razones de sus inquietudes y recomendará que el Estado miembro resuelva los problemas identificados dentro de un plazo concreto e informe a la Comisión de las medidas adoptadas al efecto. Cuando proceda, la recomendación podrá incluir indicaciones específicas sobre los medios y medidas para resolver esta situación.

La evaluación y las conclusiones de la Comisión se basarán en los resultados del diálogo con el Estado miembro en cuestión, así como en cualquier prueba adicional con relación a la cual el Estado miembro también deba ser oído previamente.

La Comisión hará públicos el envío de su recomendación y el contenido principal de la misma.

Seguimiento de la recomendación de la Comisión

En una tercera fase, la Comisión hará un seguimiento del curso dado por el Estado miembro en cuestión a la recomendación que se le ha dirigido. Dicho seguimiento podrá basarse en nuevos intercambios con el Estado miembro y podría, por ejemplo, centrarse en si siguen produciéndose determinadas prácticas que suscitan inquietud, o en la manera en que el Estado miembro aplica los compromisos asumidos desde entonces para resolver la situación.

Si el Estado miembro no da curso satisfactorio a la recomendación recibida en el plazo fijado, la Comisión sopesará la posibilidad de activar uno de los mecanismos establecidos en el artículo 7 del TUE²¹.

Interacción institucional

Se mantendrá periódica y cumplidamente informados al Parlamento Europeo y al Consejo de los avances registrados en cada una de las etapas.

Aprovechar los conocimientos técnicos de terceros

Con el fin de recabar asesoramiento técnico sobre las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en los Estados miembros, la Comisión podrá, en particular durante la fase de evaluación, solicitar asesoramiento externo, incluida la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²². Este asesoramiento externo podría contribuir a la realización de un análisis comparativo de las normas y prácticas vigentes en otros Estados

²¹ Véase también la Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003 (nota a pie de página 15).

²² La Agencia puede asesorar en el ámbito de sus funciones, tal y como estas aparecen definidas en el Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo (véase la nota a pie de página 20).

miembros para garantizar la igualdad de trato de los Estados miembros, sobre la base de una interpretación común del Estado de Derecho dentro de la UE.

Dependiendo de la situación, la Comisión podrá decidir solicitar asesoramiento y asistencia a miembros de las redes judiciales de la UE, como la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea²³, la Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la Unión Europea²⁴ o la Red Europea de Consejos del Poder Judicial²⁵. La Comisión examinará, en colaboración con estas redes, la forma más rápida de brindar esa ayuda en caso necesario, y si se precisan disposiciones específicas al efecto.

Como regla general y en los casos apropiados, la Comisión recabará el asesoramiento del Consejo de Europa y de la Comisión de Venecia, y coordinará con estas instancias sus propias constataciones en todos los casos en que el asunto también esté sujeto a su consideración y análisis.

5. CONCLUSIÓN

La presente Comunicación establece un nuevo marco de la UE relativo al Estado de Derecho como contribución de la Comisión al refuerzo de la capacidad de la UE para garantizar una protección equitativa y efectiva del Estado de Derecho en todos los Estados miembros, respondiendo así a las peticiones del Parlamento Europeo y del Consejo. Aunque no hay que descartar una posible evolución futura de los Tratados en este terreno (que deberá debatirse como parte de una reflexión más amplia sobre el futuro de Europa), dicha contribución se basa en las competencias que los Tratados vigentes confieren a la Comisión. Además de la actuación de la Comisión, el papel del Parlamento Europeo y del Consejo será crucial para reforzar la determinación de la UE de defender el Estado de Derecho.

²³ Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea (véase <http://www.networkpresidents.eu/>).

²⁴ Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la Unión Europea (véase <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ Red Europea de Consejos del Poder Judicial (véase <http://www.encyj.eu>).

2017/0360 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea, y en particular su artículo 7, apartado 1,

Vista la propuesta motivada de la Comisión Europea¹⁵⁰,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo¹⁵¹,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión Europea se fundamenta en los valores contemplados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea («TUE»), comunes a todos los Estados miembros, entre los que figura el respeto del Estado de Derecho.
- (2) En su propuesta motivada, la Comisión expone sus reservas relativas a la falta de una revisión constitucional independiente y legítima y a la aprobación, por el Parlamento polaco, de la Ley del Tribunal Supremo¹⁵², la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios¹⁵³, la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial¹⁵⁴ y la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura¹⁵⁵, que contienen disposiciones que suscitan serias preocupaciones en lo que respecta a la independencia judicial, la separación de poderes y la seguridad jurídica. En particular, los principales motivos de inquietud están relacionados con los nuevos regímenes de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo y los jueces de los tribunales ordinarios, el nuevo procedimiento de recurso extraordinario ante el Tribunal Supremo, el cese y el nombramiento de los presidentes de los tribunales ordinarios y la finalización del mandato y el procedimiento de nombramiento de los jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial.
- (3) La Comisión indicó también que las autoridades polacas no han tomado las medidas recomendadas en su Recomendación de 27 de julio de 2016¹⁵⁶ y las Recomendaciones complementarias de 21 de diciembre de 2016¹⁵⁷ y de 26 de julio de 2017¹⁵⁸ a fin de

¹⁵⁰ [INSERTAR Referencia]

¹⁵¹ DO C [...] de [...], p. [...].

¹⁵² Ley del Tribunal Supremo, aprobada por el *Sejm* el 8 de diciembre de 2017 y ratificada por el Senado el [...]

¹⁵³ Ley por la que se modifica la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, aprobada por el *Sejm* el 12 de julio de 2017 y publicada en el Boletín Oficial el 28 de julio de 2017.

¹⁵⁴ Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y otras leyes, aprobada por el *Sejm* el 8 de diciembre de 2017 y ratificada por el Senado el [...].

¹⁵⁵ Ley por la que se modifica la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y otras leyes, aprobada por el *Sejm* el 11 de mayo de 2017 y publicada en el Boletín Oficial el 13 de junio de 2017.

¹⁵⁶ Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia; DO L 217 de 12.8.2016, p. 53.

¹⁵⁷ Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374; DO L 22 de 27.1.2017, p. 65.

hacer frente a la amenaza sistémica para el Estado de Derecho que se señala en dichas Recomendaciones.

- (4) El 20 de diciembre de 2017, de forma paralela a su propuesta motivada en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE, la Comisión adoptó otra Recomendación relativa al Estado de Derecho en Polonia. Sin embargo, Polonia no ha tomado las medidas recomendadas en el plazo establecido en dicha Recomendación.
- (5) El diálogo que la Comisión ha mantenido con las autoridades polacas dentro del Marco para reforzar el Estado de Derecho desde el 13 de enero de 2016 no ha mitigado las preocupaciones señaladas anteriormente.
- (6) El 15 de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución en la que declaró que la situación actual en Polonia representa un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE.
- (7) Un gran número de agentes europeos e internacionales han expresado su profunda inquietud por la situación del Estado de Derecho en Polonia, entre ellos la Comisión de Venecia, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, el Consejo de la Abogacía Europea, así como numerosas organizaciones de la sociedad civil.
- (8) El [...] de 2018, el Consejo ha oído a la República de Polonia de conformidad con la segunda frase del artículo 7, apartado 1, del TUE.
- (9) Con independencia del modelo de sistema judicial elegido en un Estado miembro, el Estado de Derecho, consagrado en el artículo 2 del TUE, supone exigencias relativas a la independencia del poder judicial, la separación de poderes y la seguridad jurídica.
- (10) Suscita gran preocupación el hecho de que, como consecuencia de la legislación aprobada recientemente que se ha mencionado, el ordenamiento jurídico en Polonia ya no se ajuste a dichos requisitos.
- (11) El respeto del Estado de Derecho no es solo un requisito *sine qua non* para la protección de todos los valores fundamentales contemplados en el artículo 2 del TUE. También es un requisito ineludible para garantizar el respeto de todos los derechos y obligaciones que se derivan de los Tratados y para apuntalar la confianza mutua entre los ciudadanos, las empresas y las autoridades nacionales en los ordenamientos jurídicos de todos los demás Estados miembros.
- (12) El buen funcionamiento del Estado de Derecho es también fundamental para el buen funcionamiento del mercado interior, ya que los operadores económicos deben tener la certeza de que van a ser tratados por igual con arreglo a la ley.
- (13) El respeto del Estado de Derecho es fundamental para la confianza mutua en el ámbito de justicia y asuntos de interior, en particular para la eficacia de la cooperación judicial en asuntos civiles y penales, que se basa en el reconocimiento mutuo.
- (14) El principio de cooperación leal entre los órganos estatales es un requisito constitucional previo en un Estado democrático regido por el Estado de Derecho.

¹⁵⁸ Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146; DO L 228 de 2.9.2017, p. 19.

- (15) Por estos motivos, debe determinarse, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, del TUE, que existe un riesgo claro de violación grave, por parte de la República de Polonia, del Estado de Derecho, que es uno de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Existe un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia.

Artículo 2

El Consejo recomienda a la República de Polonia adoptar las siguientes medidas en un plazo de tres meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión:

- a) restablecer la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución polaca, velando por que sus jueces, su Presidente y su Vicepresidente sean elegidos y designados legalmente, aplicando plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015, que exigen que los tres jueces que fueron designados legalmente en octubre de 2015, durante la anterior legislatura, puedan asumir sus funciones judiciales en el Tribunal Constitucional, y que los tres jueces nombrados en la nueva legislatura sin una base jurídica válida no puedan actuar sin antes haber sido elegidos de forma válida;
- b) publicar y ejecutar plenamente las sentencias del Tribunal Constitucional de 9 de marzo de 2016, de 11 de agosto de 2016 y de 7 de noviembre de 2016;
- c) velar por que se modifiquen la Ley del Tribunal Supremo, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura, a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos relativos a la independencia del poder judicial, la separación de poderes y la seguridad jurídica;
- d) velar por que cualquier reforma del sistema judicial se elabore en estrecha cooperación con el poder judicial y todas las partes interesadas, incluida la Comisión de Venecia;
- e) abstenerse de actuaciones y declaraciones públicas que puedan socavar aún más la legitimidad del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los tribunales ordinarios, los jueces, individual o colectivamente, o del poder judicial en su conjunto.

El destinatario de la presente Decisión es la República de Polonia.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*

Miércoles, 12 de septiembre de 2018

P8_TA(2018)0340

La situación en Hungría

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

(2019/C 433/09)

El Parlamento Europeo,

- Visto el Tratado de la Unión Europea, y en particular su artículo 2 y su artículo 7, apartado 1,
- Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,
- Vistos el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y sus protocolos,
- Vista la Declaración Universal de los Derechos Humanos,
- Vistos los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa, como la Carta Social Europea y el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul),
- Vista su Resolución, de 17 de mayo de 2017, sobre la situación en Hungría ⁽¹⁾,
- Vistas sus Resoluciones de 16 de diciembre de 2015 ⁽²⁾ y 10 de junio de 2015 ⁽³⁾ sobre la situación en Hungría,
- Vista su Resolución, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012) ⁽⁴⁾,
- Vistas sus Resoluciones de 16 de febrero de 2012, sobre los recientes acontecimientos políticos en Hungría ⁽⁵⁾, y de 10 de marzo de 2011, sobre la Ley de Medios de Comunicación húngara ⁽⁶⁾,
- Vista su Resolución, de 25 de octubre de 2016, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el establecimiento de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales ⁽⁷⁾,
- Vista su Resolución legislativa, de 20 de abril de 2004, sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión ⁽⁸⁾,
- Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 15 de octubre de 2003, sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea titulada «Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión» ⁽⁹⁾,

⁽¹⁾ Textos Aprobados, P8_TA(2017)0216.

⁽²⁾ DO C 399 de 24.11.2017, p. 127.

⁽³⁾ DO C 407 de 4.11.2016, p. 46.

⁽⁴⁾ DO C 75 de 26.2.2016, p. 52.

⁽⁵⁾ DO C 249 E de 30.8.2013, p. 27.

⁽⁶⁾ DO C 199 E de 7.7.2012, p. 154.

⁽⁷⁾ DO C 215 de 19.6.2018, p. 162.

⁽⁸⁾ DO C 104 E de 30.4.2004, p. 408.

⁽⁹⁾ COM(2003)0606.

Miércoles, 12 de septiembre de 2018

- Vistos los informes anuales de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF),
- Vistos los artículos 45, 52 y 83 de su Reglamento interno,
- Vistos el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y las opiniones de la Comisión de Control Presupuestario, de la Comisión de Cultura y Educación, de la Comisión de Asuntos Constitucionales y de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (A8-0250/2018),
 - A. Considerando que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, tal como establece el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y como se refleja en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y se consagra en los tratados internacionales de derechos humanos, y que estos valores, que son comunes a los Estados miembros y han sido suscritos libremente por estos últimos, constituyen el fundamento de los derechos de que disfrutaban los habitantes de la Unión;
 - B. Considerando que la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores a que se refiere el artículo 2 del TUE no afecta únicamente al Estado miembro concreto en el que se materializa el riesgo, sino que repercute también en los demás Estados miembros, en la confianza mutua entre ellos, en la propia naturaleza de la Unión y en los derechos fundamentales de sus ciudadanos recogidos en el Derecho de la Unión;
 - C. Considerando que, tal y como se recoge en la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del TUE, el ámbito de aplicación del artículo 7 del TUE no se limita a las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, como ocurre con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y que la Unión puede evaluar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores comunes en ámbitos que son competencia de los Estados miembros;
 - D. Considerando que el artículo 7, apartado 1, del TUE establece una fase preventiva que dota a la Unión de la capacidad para intervenir en caso de riesgo claro de violación grave de los valores comunes; que dicha acción preventiva prevé un diálogo con el Estado miembro afectado y tiene por objetivo evitar posibles sanciones;
 - E. Considerando que, si bien las autoridades húngaras han estado siempre dispuestas a debatir sobre la legalidad de cualquier medida concreta, no se ha hecho frente a la situación y sigue habiendo numerosos motivos de preocupación que repercuten negativamente en la imagen de la Unión así como en su eficacia y credibilidad en la defensa de los derechos fundamentales, los derechos humanos y la democracia a escala global, lo que pone de manifiesto la necesidad de abordarlas mediante una acción concertada de la Unión;
- 1. Señala que el Parlamento considera preocupantes los siguientes aspectos:
 - el funcionamiento del sistema constitucional y electoral;
 - la independencia del poder judicial y de otras instituciones y los derechos de los jueces;
 - la corrupción y los conflictos de intereses;
 - la protección de datos y de la intimidad;
 - la libertad de expresión;
 - la libertad de cátedra;

Miércoles, 12 de septiembre de 2018

- la libertad de religión;
 - la libertad de asociación;
 - el derecho a la igualdad de trato;
 - los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, así como la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías;
 - los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados;
 - los derechos económicos y sociales
2. Opina que los hechos y las tendencias que se mencionan en el anexo a la presente Resolución, considerados en su conjunto, representan una amenaza sistémica a los valores del artículo 2 del TUE y entrañan un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el mismo;
3. Toma nota del resultado de las elecciones parlamentarias de Hungría celebradas el 8 de abril de 2018; pone de relieve que todo Gobierno húngaro es responsable de la eliminación del riesgo de violación grave de los valores del artículo 2 del TUE, aun cuando dicho riesgo sea una consecuencia, que se prolonga en el tiempo, de decisiones políticas sugeridas o aprobadas por gobiernos anteriores;
4. Presenta por tanto al Consejo, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE, la propuesta motivada anexa, invitándolo a determinar si existe un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, y a dirigir recomendaciones adecuadas a Hungría a este respecto;
5. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución y la propuesta motivada de Decisión del Consejo anexa a ella al Consejo, a la Comisión a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros.
-

III . CONDICIONALIDAD PRESUPUESTARIA

22.12.2020

ES

Diario Oficial de la Unión Europea

L 433 I/1

I

(Actos legislativos)

REGLAMENTOS

**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**

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 322, apartado 1, letra a),

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y en particular su artículo 106 bis,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Prevía transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Tribunal de Cuentas ⁽¹⁾,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario ⁽²⁾,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías, consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Como señala el artículo 2 del TUE, esos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.
- (2) En sus conclusiones de 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo declaró que los intereses financieros de la Unión se han de proteger de conformidad con los principios generales asentados en los Tratados, en particular los valores establecidos en el artículo 2 del TUE. Asimismo, subrayó la importancia de proteger los intereses financieros de la Unión y destacó la importancia de respetar el Estado de Derecho.
- (3) El Estado de Derecho requiere que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites establecidos por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y del respeto de los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y otros instrumentos aplicables, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales. Exige, en particular, que se respeten ⁽³⁾ los

⁽¹⁾ DO C 291 de 17.8.2018, p. 1.

⁽²⁾ Posición del Parlamento Europeo de 4 de abril de 2019 (pendiente de publicación en el Diario Oficial) y posición del Consejo en primera lectura de 14 de diciembre de 2020. Posición del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 2020 (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho» [COM(2014)0158 final], anexo I.

principios de legalidad ^(*), que implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista; de seguridad jurídica ^(*); de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo ^(*); de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por órganos jurisdiccionales independientes e imparciales ^(*), y de separación de poderes ^(*).

- (4) Los criterios de adhesión establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y reforzados por el Consejo Europeo de Madrid en 1995 son las condiciones esenciales que debe cumplir un país candidato para convertirse en Estado miembro de la Unión. Dichos criterios están establecidos actualmente en el artículo 49 del TUE.
- (5) Una vez que un país candidato se convierte en Estado miembro, se integra en una construcción jurídica que se basa en la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás Estados miembros, y reconoce que estos comparten con él, una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión, como se precisa en el artículo 2 TUE. Esta premisa implica y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y, por lo tanto, en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica ^(*). La legislación y las prácticas de los Estados miembros deben seguir respetando los valores comunes en los que se fundamenta la Unión.
- (6) Aunque no existe una jerarquía entre los valores de la Unión, el respeto del Estado de Derecho es esencial para la protección de los demás valores fundamentales en los que se fundamenta la Unión, como la libertad, la democracia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos. El respeto del Estado de Derecho está intrínsecamente vinculado al respeto de la democracia y de los derechos fundamentales. No puede haber democracia ni respeto de los derechos fundamentales sin respeto del Estado de Derecho, y viceversa.
- (7) Siempre que los Estados miembros ejecuten el presupuesto de la Unión, incluidos los recursos asignados mediante el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea establecido de conformidad con el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo ^(*) y mediante préstamos y otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión, y cualquiera que sea su modo de ejecución, el respeto del Estado de Derecho es una condición previa esencial para cumplir el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- (8) Los Estados miembros solo pueden garantizar la buena gestión financiera si las autoridades públicas actúan conforme a Derecho, si los casos de fraude, incluido el fraude fiscal, de evasión fiscal, de corrupción, de conflictos de interés y otros incumplimientos del Derecho son efectivamente perseguidos por los servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal, y si las decisiones arbitrarias o ilícitas de las autoridades públicas, incluidas las autoridades policiales, son objeto de un control judicial efectivo por parte de órganos jurisdiccionales independientes y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- (9) La independencia y la imparcialidad de los jueces siempre deben estar garantizadas y los servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal deben poder desempeñar adecuadamente sus funciones. Los jueces y los servicios encargados de la investigación y del ejercicio de la acción penal deben tener a su disposición los recursos financieros y humanos suficientes y los procedimientos que les permitan actuar de manera eficaz y en pleno respeto del derecho a un juicio justo e imparcial, incluido el respeto de los derechos de defensa. Las sentencias firmes deben ejecutarse de forma efectiva. Estas condiciones son necesarias como garantía mínima frente a decisiones ilícitas y arbitrarias de las autoridades públicas que podrían perjudicar a los intereses financieros de la Unión.

^(*) Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, PECL:EU:C:2004:236, apartado 63.

^(*) Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1981, Amministrazione delle Finanze dello Stato/Srl Meridionale Industria Salumi y otros, Ditta Italo Orlandi & Figlio y Ditta Vincenzo Divella/Amministrazione delle finanze dello Stato. Asuntos acumulados 212 a 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, apartado 10.

^(*) Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst, asuntos acumulados 46/87 y 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, apartado 19.

^(*) Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, apartados 31 y 40 a 41. Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2018, LM, C-216/18, PPU, ECLI:EU:C:2018:586, apartados 63-67.

^(*) Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 2016, Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, apartado 36; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 2016, PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, apartado 35; y sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2010, DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, apartado 58.

^(*) Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 168.

^(*) 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 (Véase la página 23 del presente Diario Oficial).

- (10) La independencia de los jueces presupone, en particular, que el órgano jurisdiccional en cuestión esté en condiciones de ejercer, tanto con arreglo a las normas aplicables como en la práctica, sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones. Las garantías de independencia e imparcialidad postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano, así como al nombramiento, a la duración del mandato y a las causas de recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio.
- (11) El respeto del Estado de Derecho es esencial no solo para los ciudadanos de la Unión, sino también para las iniciativas empresariales, la innovación, la inversión, la cohesión económica, social y territorial y el correcto funcionamiento del mercado interior, que prosperan más cuando existe un marco jurídico e institucional sólido.
- (12) El artículo 19 del TUE, que es la expresión concreta del valor del Estado de Derecho establecido en el artículo 2 del TUE, obliga a los Estados miembros a proporcionar una tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, incluidos los referentes a la ejecución del presupuesto de la Unión. La existencia misma de un control judicial efectivo destinado a garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho y requiere órganos jurisdiccionales independientes ⁽¹⁾. Resulta primordial preservar la independencia de los órganos jurisdiccionales, como lo confirma el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta ⁽²⁾. Tal afirmación es especialmente cierta respecto del control judicial de la validez de las medidas, los contratos u otros instrumentos que den lugar a gastos o deuda públicos, en el contexto, entre otros, de los procedimientos de contratación pública que también pueden someterse al control de los órganos jurisdiccionales.
- (13) Existe por lo tanto una 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.
- (14) La Unión ha desarrollado diversos instrumentos y procesos que fomentan el Estado de Derecho y su aplicación, como el apoyo financiero a las organizaciones de la sociedad civil, el Mecanismo Europeo del Estado de Derecho y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE, y que ofrecen una respuesta eficaz de las instituciones de la Unión a las vulneraciones del Estado de Derecho mediante el procedimiento de incumplimiento y el procedimiento establecido en el artículo 7 del TUE. El mecanismo establecido en el presente Reglamento complementa estos instrumentos protegiendo el presupuesto de la Unión frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que afectan a su buena gestión financiera o a la protección de los intereses financieros de la Unión.
- (15) Las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular las que afectan al buen funcionamiento de las autoridades públicas y al control judicial efectivo, pueden atentar gravemente contra los intereses financieros de la Unión. Así sucede con las vulneraciones puntuales de los principios del Estado de Derecho y, más aún, con las vulneraciones generalizadas o debidas a prácticas u omisiones reiteradas por parte de las autoridades públicas, o a medidas generales adoptadas por tales autoridades.
- (16) La detección de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho precisa una evaluación cualitativa exhaustiva por parte de la Comisión. Dicha evaluación 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, según corresponda, y las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones y redes internacionales pertinentes, incluidos órganos del Consejo de Europa como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y la Comisión de Venecia, en particular su lista de criterios relativos al Estado de Derecho, y las redes europeas de tribunales supremos y consejos del poder judicial. La Comisión podría consultar a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y a la Comisión de Venecia si ello fuera necesario a fin de efectuar una evaluación cualitativa exhaustiva.

⁽¹⁾ Asunto C-64/16, apartados 32 a 36.

⁽²⁾ Asunto C-64/16, apartados 40 y 41.

- (17) Las medidas contempladas en el presente Reglamento son necesarias, en particular, en los casos en que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión no permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz. La legislación financiera de la Unión y las normas sectoriales y financieras aplicables ofrecen diversas posibilidades para proteger el presupuesto de la Unión, como las interrupciones, suspensiones o correcciones financieras vinculadas a irregularidades o a deficiencias graves en los sistemas de gestión y control. Es preciso determinar las medidas que deben adoptarse en caso de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y el procedimiento que debe seguirse para la adopción de tales medidas. Entre ellas se deben incluir la suspensión de los pagos y de los compromisos, la suspensión del desembolso de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos, la reducción de la financiación prevista en compromisos existentes y la prohibición de contraer nuevos compromisos con los beneficiarios o de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión.
- (18) 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.
- (19) Es fundamental que los intereses legítimos de los destinatarios y beneficiarios finales queden adecuadamente protegidos al adoptarse las medidas en caso de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. Cuando la Comisión considere la adopción de medidas, debe tener en cuenta su posible repercusión para los destinatarios y beneficiarios finales. Habida cuenta de que, en la gestión compartida, los pagos de la Comisión a los Estados miembros son jurídicamente independientes de los pagos de las autoridades nacionales a los beneficiarios, no debe considerarse que las medidas adecuadas en virtud del presente Reglamento afecten a la disponibilidad de financiación para los pagos a los beneficiarios dentro de los plazos de pago establecidos en las normas sectoriales y financieras aplicables. Las decisiones adoptadas con arreglo al presente Reglamento y las obligaciones para con los destinatarios o beneficiarios finales establecidas en el presente Reglamento forman parte del Derecho de la Unión aplicable con respecto a la ejecución de la financiación en régimen de gestión compartida. Los Estados miembros afectados por las medidas deben informar periódicamente a la Comisión sobre el cumplimiento de sus obligaciones para con los destinatarios o beneficiarios finales. La presentación de informes sobre el cumplimiento de las obligaciones de pago para con los beneficiarios establecidas en las normas sectoriales y financieras aplicables debe permitir a la Comisión comprobar que las decisiones adoptadas en virtud del presente Reglamento no afectan en modo alguno, directa o indirectamente, a los pagos que deban efectuarse con arreglo a las normas sectoriales y financieras aplicables.

Para reforzar la protección de los destinatarios o beneficiarios finales, la Comisión debe facilitar información y orientaciones a través de un sitio web o un portal de internet, junto con las herramientas adecuadas para que se le informe sobre cualquier incumplimiento de la obligación legal por parte de las entidades públicas y los Estados miembros de seguir efectuando los pagos una vez adoptadas las medidas sobre la base del presente Reglamento. La Comisión debe realizar un seguimiento de dicha información para comprobar si se han respetado las normas aplicables, en particular el artículo 63, el artículo 68, apartado 1, letra b), y el artículo 98 del Reglamento (UE) .../... del Parlamento Europeo y del Consejo, de ... por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados⁽¹⁾. Cuando sea necesario, a fin de garantizar que cualquier importe adeudado por entidades públicas o Estados miembros se abone efectivamente a los destinatarios o beneficiarios finales, la Comisión debe recuperar los pagos efectuados o, en su caso, efectuar una corrección financiera reduciendo la ayuda de la Unión a un programa en consonancia con las normas sectoriales y financieras aplicables.

- (20) A fin de garantizar condiciones uniformes de ejecución del presente Reglamento y habida cuenta de la importancia de los efectos financieros de las medidas adoptadas en virtud de este, deben conferirse al Consejo competencias de ejecución, el cual ha de actuar sobre la base de una propuesta de la Comisión.

⁽¹⁾ Aún no publicado en el Diario Oficial.

- (21) Antes de proponer la adopción de cualquier medida en virtud del presente Reglamento, la Comisión debe notificar al Estado miembro de que se trate los motivos por los que considera que podrían haberse producido en él vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. La Comisión debe informar sin demora al Parlamento Europeo y al Consejo de tal notificación y su contenido. El Estado miembro de que se trate debe tener la posibilidad de presentar sus observaciones, que la Comisión y el Consejo deben tomar en consideración.
- (22) Al establecer plazos de conformidad con el presente Reglamento para el Estado miembro de que se trate, la Comisión debe tener en cuenta, en particular, la cantidad de información facilitada y solicitada, la complejidad de los hechos pertinentes y de su evaluación, así como la capacidad administrativa de dicho Estado miembro.
- (23) Si la Comisión, tras analizar las observaciones del Estado miembro de que se trate, considera que se cumplen las condiciones para la adopción de medidas, debe presentar una propuesta de adopción de medidas adecuadas al Consejo. En el plazo de un mes, que puede prorrogarse excepcionalmente dos meses adicionales como máximo, el Consejo debe pronunciarse mediante una decisión de ejecución sobre la propuesta de la Comisión de adopción de medidas adecuadas. Con el fin de garantizar que el Consejo tome la decisión en tales plazos, la Comisión debe ejercer sus facultades con arreglo al artículo 237 del TFUE y al Reglamento interno del Consejo ⁽¹⁴⁾ de la manera más adecuada.
- (24) Una vez adoptada cualquier medida de conformidad con el presente Reglamento, la Comisión debe hacer un seguimiento periódico de la situación en el Estado miembro de que se trate. La Comisión debe volver a evaluar la situación cuando el Estado miembro de que se trate adopte nuevas medidas correctoras o, en cualquier caso, a más tardar un año después de la adopción de las medidas.
- (25) El Consejo debe, a propuesta de la Comisión, levantar las medidas que tengan efecto suspensivo si la situación conducente a su imposición ha sido suficientemente subsanada.
- (26) El procedimiento de adopción y levantamiento de las medidas debe respetar 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. Si, excepcionalmente, el Estado miembro de que se trate considera que se han producido vulneraciones graves de dichos principios, 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.
- (27) La Comisión debe mantener informado al Parlamento Europeo de toda medida propuesta, adoptada y levantada con arreglo al presente Reglamento.
- (28) La Comisión debe informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del presente Reglamento. Al informar al Parlamento Europeo y al Consejo, la Comisión debe considerar, además de la eficacia de las medidas adoptadas, la eficacia global del procedimiento establecido en el presente Reglamento y la complementariedad de este instrumento con otros.
- (29) El presente Reglamento no debe afectar a la competencia de la Fiscalía Europea ni a las obligaciones de los Estados miembros que no participen en la cooperación reforzada establecida por el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 325 de 11.12.2009, p. 35).

⁽¹⁵⁾ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 283 de 31.10.2017, p. 1).

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Objeto

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.

Artículo 2

Definiciones

A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- a) «Estado de Derecho», el valor de la Unión consagrado en el artículo 2 del TUE. Comprende los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley. El Estado de Derecho se entenderá habida cuenta de los demás valores y principios de la Unión consagrados en el artículo 2 del TUE;
- b) «entidad pública», toda autoridad pública en cualquier nivel de la administración, incluidas las autoridades nacionales, regionales y locales, así como las organizaciones de los Estados miembros en el sentido del artículo 2, punto 42, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ (en lo sucesivo, «Reglamento Financiero»).

Artículo 3

Vulneración de los principios del Estado de Derecho

A los efectos del presente Reglamento se podrá considerar indicio de vulneración de los principios del Estado de Derecho lo siguiente:

- a) poner en peligro la independencia de los jueces;
- b) 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;
- c) 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.

Artículo 4

Condiciones para la adopción de medidas

1. 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.

⁽¹⁾ 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 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

2. A los efectos del presente Reglamento, la vulneración de los principios del Estado de Derecho se referirá a uno o varios de los aspectos siguientes:
- a) 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, en particular en el contexto de procedimientos de contratación pública o de subvención;
 - b) 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;
 - c) 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, en particular por fraude fiscal, corrupción u otras infracciones del Derecho de la Unión relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión;
 - d) el control judicial efectivo, por órganos jurisdiccionales independientes, de las acciones u omisiones de las autoridades a que se refieren las letras a), b) y c);
 - e) la prevención y la sanción del fraude, incluidos el fraude fiscal, la corrupción u otras infracciones del Derecho de la Unión relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión, y la imposición de sanciones eficaces y disuasorias a los beneficiarios por los órganos jurisdiccionales o por las autoridades administrativas;
 - f) la recuperación de los fondos indebidamente pagados;
 - g) la cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la OLAF y, a reserva de la participación del Estado miembro de que se trate, con la Fiscalía Europea en sus investigaciones o ejercicio de la acción penal en virtud de los actos de la Unión aplicables, de conformidad con el principio de cooperación leal;
 - h) otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión.

Artículo 5

Medidas para la protección del presupuesto de la Unión

1. Siempre que se cumplan las condiciones del artículo 4 del presente Reglamento, podrán adoptarse de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 6 del presente Reglamento una o varias de las siguientes medidas adecuadas:
- a) en caso de que la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión directa o indirecta con arreglo al artículo 62, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento Financiero, y el beneficiario sea una entidad pública:
 - i) la suspensión de los pagos o de la ejecución del compromiso jurídico o la resolución del compromiso jurídico con arreglo al artículo 131, apartado 3, del Reglamento Financiero;
 - ii) la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos;
 - iii) la suspensión del desembolso total o parcial de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos garantizados por el presupuesto de la Unión;
 - iv) la suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la Unión;
 - v) la prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión;
 - b) en caso de que la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión compartida con los Estados miembros con arreglo al artículo 62, apartado 1, letra b), del Reglamento Financiero:
 - i) la suspensión de la aprobación de uno o más programas o su modificación;
 - ii) la suspensión de los compromisos;
 - iii) la reducción de los compromisos, incluso mediante correcciones financieras o transferencias a otros programas de gasto;
 - iv) la reducción de la prefinanciación;
 - v) la interrupción de los plazos de pago;
 - vi) la suspensión de los pagos.

2. Salvo que se disponga de otro modo en la decisión por la que se adopten las medidas, la imposición de medidas adecuadas no afectará a las obligaciones de las entidades públicas a que se refiere el apartado 1, letra a), o de los Estados miembros a que se refiere el apartado 1, letra b), de ejecutar el programa o el fondo afectado por la medida ni, en particular, a las obligaciones que tengan respecto de los destinatarios o beneficiarios finales, tampoco a la obligación de efectuar pagos con arreglo al presente Reglamento y a las normas sectoriales o financieras aplicables. Cuando ejecuten fondos de la Unión en régimen de gestión compartida, los Estados miembros a los que afecten las medidas adoptadas en virtud del presente Reglamento informarán a la Comisión sobre el cumplimiento de dichas obligaciones cada tres meses a partir de la adopción de dichas medidas.

La Comisión comprobará si se ha cumplido la normativa aplicable y, en caso necesario, adoptará todas las medidas adecuadas para proteger el presupuesto de la Unión, en consonancia con las normas sectoriales y financieras.

3. Las medidas adoptadas serán proporcionadas. Se determinarán a la luz de las repercusiones reales o potenciales que tenga la vulneración de los principios del Estado de Derecho en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en los intereses financieros de la Unión. Se tendrán debidamente en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho. Las medidas se centrarán, en la medida de lo posible, en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración.

4. La Comisión proporcionará a través de un sitio web o de un portal de internet información y orientaciones para los destinatarios o beneficiarios finales sobre las obligaciones de los Estados miembros contempladas en el apartado 2. La Comisión proporcionará asimismo, en el mismo sitio web o portal de internet, herramientas adecuadas para los destinatarios o beneficiarios finales con el fin de informar a la Comisión sobre cualquier incumplimiento de esas obligaciones que, en opinión de los destinatarios o beneficiarios finales, les afecte directamente. El presente apartado se aplicará de modo que garantice la protección de los denunciantes de infracciones del Derecho de la Unión, en consonancia con los principios establecidos en la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾. La información facilitada por los destinatarios o beneficiarios finales de conformidad con el presente apartado irá acompañada de la prueba de que el destinatario o beneficiario final de que se trate ha presentado una reclamación formal a la autoridad competente del Estado miembro de que se trate.

5. Basándose en la información que faciliten los destinatarios o beneficiarios finales de conformidad con el apartado 4 del presente artículo, la Comisión hará todo lo posible para garantizar que todo importe adeudado por entidades públicas o Estados miembros en virtud del apartado 2 del presente artículo se abone efectivamente a los destinatarios o beneficiarios finales, de conformidad, en particular, con el artículo 63, el artículo 68, apartado 1, letra b), y el artículo 98 del Reglamento (UE) .../... del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados.

Artículo 6

Procedimiento

1. Cuando la Comisión constate que existen motivos razonables para considerar que se cumplen las condiciones del artículo 4, remitirá al Estado miembro de que se trate una notificación escrita en la que exponga los elementos objetivos y los motivos específicos en los que base sus constataciones, a menos que considere que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz. La Comisión informará sin demora al Parlamento Europeo y al Consejo sobre tal notificación y su contenido.

2. A la luz de la información recibida con arreglo al apartado 1, el Parlamento Europeo podrá invitar a la Comisión a un diálogo estructurado sobre sus constataciones.

3. Al evaluar si se cumplen las condiciones del artículo 4, la Comisión tendrá en cuenta información pertinente procedente de fuentes disponibles, incluidas decisiones, conclusiones y recomendaciones de las instituciones de la Unión, otras organizaciones internacionales pertinentes y otras instituciones reconocidas.

⁽¹⁾ Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

4. La Comisión podrá solicitar toda la información adicional que necesite para llevar a cabo la evaluación a que se refiere el apartado 3, tanto antes como después de haber remitido la notificación por escrito de conformidad con el apartado 1.
5. El Estado miembro de que se trate proporcionará la información requerida y podrá formular sus observaciones en relación con las constataciones incluidas en la notificación a que se refiere el apartado 1 en un plazo indicado por la Comisión, que no podrá ser inferior a un mes ni superior a tres meses a partir de la fecha de notificación de las constataciones. En sus observaciones, el Estado miembro podrá proponer la adopción de medidas correctoras para abordar las constataciones incluidas en la notificación de la Comisión.
6. Al decidir si presenta una propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas, la Comisión tendrá en cuenta la información recibida y las observaciones formuladas por el Estado miembro de que se trate, así como la adecuación de las medidas correctoras propuestas. La Comisión llevará a cabo su evaluación en el plazo indicativo de un mes a partir de la recepción de la información del Estado miembro de que se trate o de sus observaciones, o, de no recibir información u observaciones, a partir del vencimiento del plazo fijado de conformidad con el apartado 5, y, en cualquier caso, en un plazo de tiempo razonable.
7. En caso de que la Comisión tenga intención de presentar una propuesta con arreglo al apartado 9, antes de presentarla, dará al Estado miembro la oportunidad de presentar sus observaciones, en particular en cuanto a la proporcionalidad de las medidas previstas, en el plazo de un mes.
8. Al valorar la proporcionalidad de las medidas que se impongan, la Comisión tendrá en cuenta la información y las orientaciones a que se refiere el apartado 3.
9. En caso de que la Comisión considere que se cumplen las condiciones del artículo 4 y que las eventuales medidas correctoras propuestas por el Estado miembro en virtud del apartado 5 no responden adecuadamente a las constataciones incluidas en su notificación, presentará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas en el plazo de un mes a partir de la recepción de las observaciones del Estado miembro o, de no haberse formulado observaciones, sin demora indebida y en todo caso en el plazo de un mes a partir del plazo fijado en el apartado 7. La propuesta expondrá los motivos específicos y las pruebas en que la Comisión haya basado sus constataciones.
10. El Consejo adoptará la decisión de ejecución a que se refiere el apartado 9 del presente artículo en el plazo de un mes a partir de la recepción de la propuesta de la Comisión. En casos excepcionales, el plazo de adopción de dicha decisión de ejecución podrá prorrogarse por dos meses como máximo. A fin de garantizar una decisión en tiempo oportuno, la Comisión ejercerá los derechos que le confiere el artículo 237 del TFUE siempre que lo considere adecuado.
11. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá modificar la propuesta de la Comisión y adoptar el texto modificado mediante una decisión de ejecución.

Artículo 7

Levantamiento de las medidas

1. El Estado miembro de que se trate podrá adoptar en todo momento nuevas medidas correctoras y presentar a la Comisión una notificación escrita que incluya pruebas para demostrar que han dejado de cumplirse las condiciones del artículo 4.
2. A petición del Estado miembro de que se trate, o por propia iniciativa y a más tardar un año después de la adopción de medidas por el Consejo, la Comisión volverá a evaluar la situación en el Estado miembro de que se trate teniendo en cuenta toda prueba aportada por este, así como la adecuación de cualquier nueva medida correctora adoptada por el Estado miembro de que se trate.

En caso de que la Comisión considere que han dejado de cumplirse las condiciones del artículo 4, presentará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución por la que se levanten las medidas adoptadas.

En caso de que la Comisión considere que la situación que condujo a la adopción de medidas ha sido parcialmente subsanada, presentará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución por la que se adapten las medidas adoptadas.

En caso de que la Comisión considere que la situación que condujo a la adopción de medidas no ha sido subsanada, dirigirá al Estado miembro de que se trate una decisión motivada e informará al Consejo al respecto.

Cuando el Estado miembro de que se trate presente una notificación escrita de conformidad con el apartado 1, la Comisión presentará su propuesta o adoptará su decisión en el plazo de un mes a partir de la recepción de dicha notificación. Este plazo podrá prorrogarse en circunstancias debidamente justificadas, en cuyo caso la Comisión informará sin demora al Estado miembro de que se trate de los motivos de la prórroga.

Se aplicará por analogía el procedimiento establecido en el artículo 6, apartados 3, 4, 5, 6, 9, 10 y 11, según corresponda.

3. En caso de que se levanten las medidas relativas a la suspensión de la aprobación de uno o más programas o sus modificaciones a que se refiere el artículo 5, apartado 1, letra b), inciso i), o a la suspensión de compromisos a que se refiere el artículo 5, apartado 1, letra b), inciso ii), los importes correspondientes a los compromisos suspendidos se consignarán en el presupuesto de la Unión, a reserva de lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 ⁽¹⁸⁾. Los compromisos suspendidos del ejercicio *n* no podrán consignarse en el presupuesto después del ejercicio *n*+2.

Artículo 8

Información al Parlamento Europeo

La Comisión informará inmediatamente al Parlamento Europeo de toda medida propuesta o adoptada o levantada con arreglo a los artículos 5, 6 y 7.

Artículo 9

Presentación de informes

La Comisión informará a más tardar el 12 de enero de 2024 al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del presente Reglamento, en particular en cuanto a la eficacia de las medidas adoptadas.

Artículo 10

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Será aplicable a partir del 1 de enero de 2021.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el 16 de diciembre de 2020.

Por el Parlamento Europeo
El Presidente
D. M. SASSOLI

Por el Consejo
El Presidente
M. ROTH

⁽¹⁸⁾ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (Véase la página 11 del presente Diario Oficial).

DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2022/2506 DEL CONSEJO

de 15 de diciembre de 2022

sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el 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 ⁽¹⁾, y en particular su artículo 6, apartado 10,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión envió una solicitud de información a Hungría de conformidad con el artículo 6, apartado 4, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, a la que las autoridades húngaras respondieron el 27 de enero de 2022.
- (2) El 27 de abril de 2022, la Comisión envió una notificación escrita a Hungría de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 (en lo sucesivo, «notificación»). En la notificación, la Comisión expresaba su preocupación y presentaba sus conclusiones sobre una serie de cuestiones relacionadas con el sistema de contratación pública en Hungría, incluidas:
 - a) irregularidades sistemáticas, deficiencias e insuficiencias en los procedimientos de contratación pública;
 - b) elevada tasa de procedimientos de contratación pública con una única oferta y competencia poco intensa en dichos procedimientos;
 - c) cuestiones relacionadas con el uso de acuerdos marco;
 - d) detección, prevención y corrección de conflictos de intereses, y
 - e) problemas relacionados con los fideicomisos de interés público.
- (3) Dichas cuestiones y su repetición a lo largo del tiempo demuestran una incapacidad, insuficiencia o falta de voluntad sistemáticas por parte de las autoridades húngaras para evitar decisiones que vulneren la legislación aplicable en lo que respecta a la contratación pública y los conflictos de intereses, y, por lo tanto, para abordar adecuadamente los riesgos de corrupción. Constituyen vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular de los principios de seguridad jurídica y de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, y suscitan dudas en cuanto a la separación de poderes.
- (4) En la notificación, la Comisión estableció motivos adicionales y presentó sus conclusiones relativas un determinado número de problemas relativos a la investigación y el enjuiciamiento, así como al marco de lucha contra la corrupción, incluidas limitaciones a la investigación y enjuiciamiento efectivos de presuntas actividades delictivas, la organización de los ministerios fiscales, y la falta de un marco de lucha contra la corrupción operativo y eficaz en la práctica. Dichos elementos constituyen vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular de los principios de seguridad jurídica, de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo y de tutela judicial efectiva.
- (5) En la notificación, la Comisión estableció los elementos de hecho y los motivos específicos en los que basaba sus constataciones y también pidió a Hungría que facilitara determinada información y datos sobre esos elementos de hecho y sus motivos. En la notificación, la Comisión concedió dos meses a las autoridades húngaras para presentar sus observaciones.

⁽¹⁾ DO L 433 I de 22.12.2020, p. 1.

- (6) El 27 de junio de 2022, Hungría respondió a la notificación (en lo sucesivo, «primera respuesta»). Mediante cartas de 30 de junio y 5 de julio de 2022, Hungría presentó información adicional para completar la primera respuesta. Además, el 19 de julio de 2022, Hungría remitió una carta adicional en la que proponía una serie de medidas correctoras para abordar las constataciones de la notificación.
- (7) La Comisión evaluó las observaciones presentadas en la primera respuesta y concluyó que no abordaban adecuadamente todas las preocupaciones y constataciones expuestas en la notificación. Además, la Comisión consideró que ni la primera respuesta ni las cartas adicionales de 30 de junio y 5 de julio de 2022 contenían medidas correctoras suficientes acompañadas de compromisos adecuados en el contexto del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092. Debido a la presentación tardía de la carta de 19 de julio de 2022, esta no pudo tenerse en cuenta al evaluar la primera respuesta. No obstante, la Comisión tuvo en cuenta toda la información pertinente contenida en dicha carta en el transcurso de las siguientes etapas del procedimiento previsto en el artículo 6 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de conformidad con el principio de cooperación leal con los Estados miembros.
- (8) De conformidad con el artículo 6, apartado 7, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, el 20 de julio de 2022 la Comisión envió una carta a Hungría («carta de intenciones») para informar al Estado miembro de su evaluación de conformidad con el artículo 6, apartado 6, del Reglamento, y de las medidas que la Comisión tenía previsto proponer para su adopción por el Consejo de conformidad con el artículo 6, apartado 9, de dicho Reglamento, a falta de un compromiso de Hungría para adoptar medidas correctoras adecuadas. En la carta de intenciones, la Comisión ofreció a Hungría la oportunidad de presentar sus observaciones, en particular sobre la proporcionalidad de las medidas previstas.
- (9) Hungría respondió a la carta de intenciones el 22 de agosto de 2022 (en lo sucesivo, «segunda respuesta»), presentando sus observaciones sobre las constataciones de la Comisión, el procedimiento y la proporcionalidad de las medidas previstas en la carta de intenciones. Pese a haber impugnado las constataciones de la Comisión, Hungría propuso varias medidas correctoras para abordar las preocupaciones planteadas por la Comisión. El 13 de septiembre de 2022, Hungría envió a la Comisión una carta que incluía aclaraciones y compromisos adicionales pertinentes en el marco de las medidas correctoras propuestas. En opinión de Hungría, las medidas correctoras, incluidos los compromisos adicionales expuestos en la carta de 13 de septiembre de 2022, dieron cumplida respuesta a las preocupaciones de la Comisión y la Comisión no debería, por lo tanto, haber propuesto ninguna medida al Consejo.
- (10) Considerando que se cumplían las condiciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, el 18 de septiembre de 2022 la Comisión adoptó una propuesta de decisión de ejecución del Consejo sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión contra la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría. Las principales conclusiones expuestas en la propuesta de la Comisión se resumen en los siguientes considerandos («propuesta de la Comisión»).
- (11) Según las constataciones expuestas en la propuesta de la Comisión, existen, en primer lugar, irregularidades, deficiencias e insuficiencias graves y sistemáticas en los procedimientos de contratación pública en Hungría. Estas irregularidades se han detectado a raíz de auditorías consecutivas realizadas por los servicios de la Comisión tanto del período de programación 2007-2013 como del 2014-2020. Estas auditorías se cerraron con importes totales muy significativos de correcciones financieras, así como varias investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) que dieron lugar a recomendaciones financieras para la recuperación de importes significativos por parte de Hungría. Además, los datos disponibles indican que hubo porcentajes inusualmente elevados de contratos adjudicados a través de licitaciones en las que solo participó un único licitador; la adjudicación de contratos a determinadas empresas, que han ido haciéndose gradualmente con grandes cuotas de mercado; así como graves deficiencias en la adjudicación de acuerdos marco. Por otro lado, existe preocupación por la no aplicación de las normas sobre contratación pública y conflicto de intereses a los «fideicomisos de interés público» (*public interest trusts*) y a las entidades gestionadas por ellos, así como por la falta de transparencia con respecto a la gestión de fondos por parte de dichos fideicomisos. Estas cuestiones y su repetición a lo largo del tiempo demuestran una incapacidad, insuficiencia o falta de voluntad sistemática por parte de las autoridades húngaras para evitar decisiones que vulneren la legislación aplicable, en lo que respecta a la contratación pública y los conflictos de intereses, y, por lo tanto, para abordar adecuadamente los riesgos de corrupción. Constituyen vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular de los principios de seguridad jurídica y de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, y suscitan dudas en cuanto a la separación de poderes.

- (12) En segundo lugar, existen problemas adicionales en relación con las limitaciones a la investigación y el enjuiciamiento efectivos de presuntas actividades delictivas, la organización de los ministerios fiscales y la falta de un marco de lucha contra la corrupción que funcione y sea eficaz en la práctica. En particular, existe una falta de recursos judiciales efectivos por parte de un órgano jurisdiccional independiente contra las decisiones del Ministerio Fiscal de no investigar ni enjuiciar supuestos casos de corrupción, fraude y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión, una falta de obligación de motivar los casos de fraude y corrupción atribuidos o reasignados, y una ausencia de normas para evitar decisiones arbitrarias a este respecto. Además, se carece de una estrategia general de lucha contra la corrupción que abarque los ámbitos más pertinentes de prevención de la corrupción, y existe una infrautilización de toda la gama de instrumentos preventivos para ayudar a la investigación de la corrupción, incluidos, en particular, los casos de corrupción de alto nivel, así como una falta general de prevención y represión efectivas del fraude y los delitos de corrupción. Estos elementos constituyen vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular de los principios de seguridad jurídica, de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo y de tutela judicial efectiva.
- (13) Según la Comisión, las observaciones presentadas en las respuestas de Hungría no abordan adecuadamente las constataciones expuestas en la notificación y en la carta de intenciones. En particular, las respuestas no aportaron pruebas de las recientes mejoras aplicadas por Hungría en el sistema de contratación pública (en lo que se refiere a la transparencia, la intensidad de la competencia y los controles de los conflictos de intereses). Aunque se produjeron algunos cambios en el sistema húngaro de contratación pública a raíz de las auditorías de los servicios de la Comisión, no hay indicios de que dichos cambios tuvieran repercusiones en el nivel de competencia en el mercado húngaro. Los datos de que dispone la Comisión muestran no solo un aumento de la concentración de las adjudicaciones en la contratación pública, sino también un aumento de las posibilidades de obtener adjudicaciones por parte de agentes del partido gobernante en Hungría. La Comisión contrató un estudio que realizó un análisis empírico estadístico de más de 270 000 contratos públicos adjudicados en Hungría entre 2005 y 2021. Las observaciones del estudio se corroboraron con las conclusiones de un examen de determinados datos sobre contratos públicos adjudicados a algunas de las empresas identificadas como empresas con vínculos políticos. Además, la Comisión recopiló informes de medios de comunicación y partes interesadas de los sectores del turismo, la comunicación y el deporte. Hungría no aportó ninguna prueba sobre la aplicabilidad (ni la aplicación en la práctica) de las normas sobre conflictos de intereses pertinentes para la protección del presupuesto de la Unión en relación con los fideicomisos de interés público.
- (14) Las irregularidades, deficiencias e insuficiencias detectadas son generalizadas y están interrelacionadas, lo que impide que otros procedimientos distintos de los previstos en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 puedan disipar más efectivamente los riesgos para el presupuesto de la Unión. Aunque pueden utilizarse determinados medios disponibles en virtud de las normas sectoriales, como las auditorías de los servicios de la Comisión y las correcciones financieras por irregularidades no corregidas por las autoridades húngaras, estas medidas suelen referirse a gastos ya declarados a la Comisión, y la persistencia de las deficiencias durante muchos años muestra que las correcciones financieras no son suficientes para proteger los intereses financieros de la Unión ni frente a los riesgos actuales ni tampoco frente a los futuros.
- (15) En cuanto a la observancia y el seguimiento de las condiciones favorecedoras consagradas en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁷⁾, cabe señalar que, con arreglo al artículo 15, apartado 5, de dicho Reglamento, la única consecuencia del incumplimiento de una condición favorecedora es que la Comisión no reembolsará los gastos relacionados con las operaciones ligadas con el objetivo específico del Estado miembro de que se trate. El Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 confiere una panoplia más grande de posibilidades de proteger el presupuesto de la Unión, incluida la suspensión de la aprobación de uno o más programas, así como la suspensión de los compromisos en régimen de gestión compartida. Las posibles medidas que se adopten en virtud del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 también se refieren a la prefinanciación, que no está contemplada en el artículo 15 del Reglamento (UE) 2021/1060.

⁽⁷⁾ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

- (16) Por lo que se refiere a la aplicación de las normas de contratación pública y su interpretación, el considerando 17 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 aclara que la legislación de la Unión a la que se refiere el artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre condicionalidad es financiera y sectorial. Los procedimientos de infracción no se basan en un acto legislativo, sino directamente en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Dicha provisión del Derecho primario no puede considerarse «legislación de la Unión» en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (17) El artículo 22, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ^(*) establece que los Estados miembros adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión al ejecutar medidas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. A fin de garantizar el cumplimiento del artículo 22 de dicho Reglamento, el 30 de noviembre de 2022 la Comisión presentó una propuesta de decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Hungría, que contiene hitos que incorporan los compromisos contraídos por Hungría en el marco de las medidas correctoras acordadas con la Comisión en el marco del presente procedimiento.

La responsabilidad principal del cumplimiento del Derecho de la Unión y nacional al aplicar medidas en virtud del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia sigue recayendo en los Estados miembros, de conformidad con el artículo 22, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241, mientras que la Comisión puede adoptar medidas correctoras en casos de fraude, corrupción y conflictos de intereses que afecten a los intereses financieros de la Unión que no hayan sido corregidos por el Estado miembro, o de vulneración grave de una obligación derivada del acuerdo de préstamo o del convenio de financiación de conformidad con el artículo 22, apartado 5, de dicho Reglamento. Además, los hitos son condiciones que deben cumplirse para que Hungría pueda presentar futuras solicitudes de pagos en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia. En este sentido, no pueden proteger de manera suficientemente directa los intereses financieros de la Unión en relación con las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que ya afectan o corren el riesgo de afectar a la ejecución en Hungría de otros programas de gasto financiados por el presupuesto de la Unión. Por lo tanto, la aplicación de las disposiciones del Reglamento (UE) 2021/241 no permitiría a la Comisión proteger el presupuesto de la Unión de forma más eficaz en este caso.

- (18) En vista de todo lo anterior, ningún otro procedimiento en virtud del Derecho de la Unión permitiría a la Comisión proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz que el procedimiento establecido en el artículo 6 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (19) La repercusión potencial de las vulneraciones detectadas en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en la protección de los intereses financieros de la Unión se considera especialmente significativa, dado que dichas vulneraciones están intrínsecamente vinculadas al proceso de utilización de los fondos de la Unión por parte de Hungría, ya que consisten en un funcionamiento inadecuado de las autoridades públicas que deciden sobre la adjudicación de contratos financiados con cargo al presupuesto de la Unión. Además, si las vulneraciones detectadas van acompañadas de los límites y obstáculos en la detección, investigación y corrección del fraude debido a los motivos adicionales relacionados con la investigación, el enjuiciamiento y el marco de lucha contra la corrupción, la repercusión puede considerarse aún más significativa.
- (20) Teniendo en cuenta la naturaleza de las conclusiones en relación con la contratación pública, las medidas adecuadas que deben adoptarse con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 (las «medidas adecuadas») deberían referirse a la financiación de la Unión, que se ejecuta principalmente a través de contratación pública. Las auditorías de la Comisión que detectaron que en la política de cohesión se seguían unos procedimientos de contratación pública deficientes e irregulares, y a pesar de que la repercusión de dichas deficiencias en el presupuesto de la Unión se ha corregido financieramente en aplicación de las normas de la política de cohesión, demuestran una incapacidad, insuficiencia o falta de voluntad sistemática de las autoridades húngaras para evitar decisiones que vulneren la legislación aplicable en materia de contratación pública y conflictos de intereses y, por tanto, para abordar adecuadamente los riesgos de corrupción.

(*) Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- (21) Los programas que deben protegerse a través de las medidas adecuadas deben ser prioritariamente los de la política de cohesión 2021-2027, que se espera ejecutar principalmente a través de contratación pública, tomando como referencia la forma en que Hungría ha aplicado los programas equivalentes al amparo del marco financiero plurianual 2014-2020. Estos programas son el Programa Operativo de Medio Ambiente y Eficiencia Energética Plus, el Programa Operativo Integrado de Transporte Plus y el Programa Operativo de Desarrollo Territorial y de Asentamientos Plus («programas afectados»). Por lo que se refiere a los programas afectados, el nivel de ejecución mediante contratación pública se estima en un 85 -90 %.
- (22) Las medidas adecuadas también deben afectar a las acciones en el marco de los programas de la Unión ejecutados en régimen de gestión directa e indirecta, para los que los fideicomisos de interés público y las entidades que aquellos mantengan o sostengan financieramente, que se consideran entidades públicas en el sentido del artículo 2, letra b), y del artículo 5, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, pueden ser beneficiarios o entidades de ejecución. Por lo que se refiere a las vulneraciones detectadas que afecten a los fideicomisos de interés público, todos los programas de la Unión ejecutados en régimen de gestión directa e indirecta deben ser objeto de las medidas adecuadas.
- (23) En consonancia con los requisitos de proporcionalidad establecidos en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, el nivel adecuado de las medidas que deben aplicarse se determinará mediante un porcentaje que refleje el riesgo consiguiente para el presupuesto de la Unión.
- (24) En vista de la gravedad, frecuencia y duración de las vulneraciones sistemáticas detectadas en la contratación pública, el riesgo financiero para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión puede considerarse muy significativo, lo que justifica unas medidas con un nivel muy alto de impacto financiero.
- (25) De conformidad con el artículo 6, apartado 6, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, la información recibida y las observaciones formuladas por el Estado miembro de que se trate, así como la adecuación de las medidas correctoras propuestas, deben tenerse en cuenta para decidir sobre las medidas adecuadas. Por lo tanto, las medidas correctoras propuestas por Hungría deben incluirse en la evaluación.
- (26) En su segunda respuesta, Hungría presentó 17 medidas correctoras, compromisos que completó mediante carta remitida a la Comisión el 13 de septiembre de 2022. En opinión de Hungría, estas medidas abordarían todas las cuestiones planteadas por la Comisión en la notificación. Las medidas correctoras propuestas son las siguientes:
- refuerzo de la prevención, detección y corrección de ilegalidades e irregularidades relativas a la ejecución de los fondos de la Unión a través de una Autoridad de Integridad recientemente creada;
 - grupo de trabajo de lucha contra la corrupción;
 - fortalecimiento del marco de lucha contra la corrupción;
 - garantía de transparencia en el uso de la ayuda de la Unión por parte de las fundaciones de gestión de activos de interés público;
 - introducción de un procedimiento específico en el caso de delitos especiales relacionados con el ejercicio del poder público o la gestión de bienes públicos;
 - refuerzo de los mecanismos de auditoría y control para garantizar el buen uso de la ayuda de la Unión;
 - reducción de la proporción de procedimientos de licitación con una única oferta financiados con fondos de la Unión;
 - reducción de la proporción de procedimientos de licitación con una única oferta financiados con cargo al presupuesto nacional;
 - desarrollo de una herramienta de notificación de ofertas únicas para de supervisar e informar acerca de las contrataciones públicas concluidas con una única oferta;
 - desarrollo del sistema electrónico de contratación pública para aumentar la transparencia;
 - desarrollo de un marco de medición del rendimiento que evalúe la eficiencia y la rentabilidad de la contratación pública;

- l) adopción de un plan de acción para aumentar el nivel de competencia en la contratación pública;
 - m) formación impartida a microempresas y pequeñas y medianas empresas sobre las prácticas de contratación pública;
 - n) establecimiento de un sistema de apoyo para compensar los costes asociados a la participación en los procedimientos de contratación pública de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas;
 - o) aplicación de ARACHNE, la herramienta de calificación de riesgos de la Comisión;
 - p) refuerzo de la cooperación con la OLAF, y
 - q) adopción de un acto legislativo que garantice una mayor transparencia del gasto público.
- (27) Trece de las medidas correctoras establecen etapas fundamentales de aplicación que deben cumplirse a más tardar el 19 de noviembre de 2022. Hungría se comprometió a informar a la Comisión, a más tardar el 19 de noviembre de 2022 y posteriormente cada tres meses, sobre la aplicación de las medidas correctoras, incluidos los compromisos adicionales contenidos en la carta de 13 de septiembre de 2022. En el caso de cuatro medidas correctoras, en particular la viii, la xii, la xiii y la xiv, la Comisión indicó que no había etapas clave de aplicación inmediatas por necesitar un periodo de aplicación más largo, y que realizaría un seguimiento de su aplicación como parte del seguimiento de todas las medidas correctoras, partiendo de los informes trimestrales que Hungría se comprometió, en su carta de 19 de noviembre de 2022, a realizar hasta el 31 de diciembre de 2028.
- (28) En general, Hungría se comprometió a adoptar las medidas correctoras propuestas en su segunda respuesta con el fin de abordar incondicionalmente y mantener sin límite de tiempo las cuestiones planteadas en la notificación y la legislación conexas en vigor, y a hacer cumplir debidamente las normas enunciadas en ella.
- (29) Tal como se aclaró en la exposición de motivos que acompañaba a la propuesta de la Comisión, las medidas correctoras propuestas, tomadas en su conjunto, podrían, en principio, abordar las cuestiones relativas a las irregularidades sistémicas, las deficiencias e insuficiencias en la contratación pública, los riesgos de conflictos de intereses y las preocupaciones relativas a los «fideicomisos de interés público», así como los motivos adicionales relativos a la investigación, el enjuiciamiento y el marco de lucha contra la corrupción, siempre que todas las medidas correctoras se apliquen correcta y eficazmente.
- (30) No obstante, la Comisión añadió también que aún no se habían detallado las normas de aplicación de las medidas correctoras propuestas, en particular cómo se incorporarían los elementos clave de las medidas correctoras a los textos jurídicos definitivos que se adopten para la aplicación de las medidas correctoras. Dado que varios de los problemas detectados en Hungría no solo se refieren a cambios en el marco jurídico, sino más bien a la aplicación concreta de los cambios en la práctica, estos últimos requieren un plazo más largo para producir resultados concretos, a la espera de la aplicación de al menos los primeros elementos fundamentales de algunas de las medidas correctoras en esta fase de propuesta de la Comisión, como se indica en los calendarios de las medidas correctoras presentadas por Hungría en su segunda respuesta, persistía un riesgo para el presupuesto de la Unión. A la espera de la entrada en vigor de los principales textos legislativos que empiecen a aplicar muchas de las medidas correctoras y teniendo en cuenta la evaluación que figura en la exposición de motivos que acompañaba a la propuesta de la Comisión, así como la posibilidad de que las medidas no se apliquen correctamente o de que su eficacia práctica sea insuficiente, la Comisión estimó que el nivel de riesgo para el presupuesto de la Unión correspondía al 65 % del programa en cuestión, es decir, cinco puntos porcentuales menos que el riesgo estimado si no se adoptasen medidas correctoras. Por consiguiente, propuso que el Consejo adoptara las medidas oportunas con arreglo al artículo 6, apartado 9, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (31) Teniendo en cuenta que Hungría se había comprometido a aplicar medidas correctoras para hacer frente a la situación de conformidad con un calendario detallado y que la Comisión consideró que las medidas correctoras propuestas, tomadas en su conjunto, podrían en principio hacer frente a la situación, en caso de que se especificasen y aplicasen con arreglo a dicho calendario detallado, el 13 de octubre de 2022 el Consejo, a petición de Hungría, decidió que existían circunstancias excepcionales con arreglo al artículo 6, apartado 10, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 suficientes para prorrogar dos meses el plazo para la adopción de la decisión de ejecución, de forma que la Comisión y el Consejo dispusieran de tiempo suficiente para evaluar la adopción y la aplicación efectiva de las medidas correctoras, en vista de su elevado número y complejidad técnica.

- (32) Con el fin de cumplir los plazos fijados en las etapas fundamentales de la aplicación, Hungría procedió a la adopción de varios actos legislativos entre finales de septiembre y principios de octubre ambos de 2022. Fueron necesarios más debates intensos entre las autoridades húngaras y los servicios de la Comisión para intentar asegurarse de que estos actos fueran plenamente conformes a las medidas correctoras y de que fueran eficaces. A raíz de estos debates, el 15 de noviembre de 2022 el gobierno de Hungría presentó a la Asamblea Nacional el denominado «paquete de servicios», con una serie de propuestas de modificaciones de los textos jurídicos que se adoptaron a finales de septiembre y principios de octubre ambos de 2022.

El paquete de servicios está constituido por dos proyectos de ley: el primero (T/2033) se adoptó mediante el procedimiento ordinario y su votación final se celebró el 22 de noviembre de 2022, y el segundo (T/2032) se adoptó mediante el procedimiento aplicable a las leyes orgánicas (que exige una mayoría de dos tercios), y su votación final se celebró el 7 de diciembre de 2022. La Asamblea Nacional aprobó ambas leyes. Mediante cartas presentadas a la Comisión el 19 de noviembre, el 26 de noviembre, el 6 y el 7 de diciembre de 2022, Hungría informó a la Comisión sobre las acciones emprendidas para cumplir las obligaciones que había contraído.

- (33) El 30 de noviembre de 2022, la Comisión publicó una comunicación relativa a las medidas correctoras notificadas por Hungría en la que transmitía al Consejo una evaluación de la adecuación de las medidas correctoras adoptadas por Hungría desde el 19 de noviembre de 2022. A raíz de una petición formulada el 6 de diciembre de 2022 por el Consejo, el 9 de diciembre de 2022 la Comisión transmitió una actualización de la evaluación de las medidas ulteriores tomadas por Hungría hasta el 7 de diciembre de 2022. La Comunicación de la Comisión de 30 de noviembre de 2022 y la actualización de la evaluación de 9 de diciembre de 2022, junto con la exposición de motivos adjunta a la propuesta de la Comisión, constituyen la base para las deliberaciones del Consejo.

a) **Refuerzo de la prevención, detección y corrección de ilegalidades e irregularidades relativas a la ejecución de los fondos de la Unión a través de una Autoridad de Integridad recientemente creada;**

- (34) Hungría se comprometió a la creación de una nueva Autoridad de Integridad con el fin de reforzar la prevención, detección y corrección del fraude, los conflictos de interés y la corrupción, así como otras ilegalidades e irregularidades relativas a la ejecución de cualquier apoyo financiero de la Unión. La creación de la Autoridad de Integridad, un nuevo organismo en el contexto húngaro, es una medida horizontal que tiene por objeto poner remedio a las vulneraciones sistemáticas de los principios del Estado de Derecho en relación con la contratación pública que afecten a los intereses financieros de la Unión. Por lo tanto, es una de las principales medidas correctoras propuestas por Hungría para responder a las preocupaciones planteadas por la Comisión.

- (35) Hungría incluyó en la medida correctora una serie de elementos que se evaluaron positivamente en el momento de la propuesta del Consejo, en particular los relativos a: i) el fin y los objetivos de la nueva Autoridad de Integridad; ii) el alcance de su mandato y sus amplias competencias, incluidas competencias para ordenar a los poderes adjudicatarios que suspendan procedimientos de contratación pública, para solicitar a los organismos de investigación administrativa la realización de investigaciones y para recomendar la exclusión de determinados operadores económicos de la financiación de la Unión; el derecho a solicitar un control judicial de todas las decisiones de las autoridades relativas a los procedimientos de contratación pública que impliquen cualquier apoyo de la Unión (y que puedan estar sujetas a control judicial), etc.; iii) las normas sobre el nombramiento de la junta de supervisión de la Autoridad de Integridad y sobre la participación de un «comité de elegibilidad» destinado a garantizar la plena independencia de la Autoridad de Integridad. Además, Hungría se comprometió a que la Autoridad de Integridad se basará en hechos declarados probados en las decisiones de los órganos jurisdiccionales, podrá dirigirse a los órganos jurisdiccionales y sus propias decisiones estarán sujetas a control judicial.

Por esta razón, Hungría también se comprometió a que todos los órganos jurisdiccionales húngaros que conozcan de asuntos civiles, administrativos y penales, incluidos los pertinentes para la protección de los intereses financieros de la Unión, cumplirán los requisitos de independencia e imparcialidad y serán los establecidos por la ley de conformidad con el artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el acervo de la UE pertinente. Hungría también emprenderá las etapas fundamentales de la aplicación para la creación de la autoridad a más tardar el 19 de noviembre de 2022. Tras la presentación de la propuesta al Consejo, Hungría adoptó el 4 de octubre de 2022 la ley por la que se establece la Autoridad de Integridad (Ley XXVII de 2022 en relación con el control del empleo de los fondos del presupuesto de la Unión, la «Ley de la Autoridad de Integridad»), que entró en vigor

el 11 de octubre de 2022. Se introdujeron otras mejoras a la Ley de la Autoridad de Integridad como parte de los dos proyectos de ley que formaban el «paquete de servicios», presentado a la Asamblea Nacional el 15 de noviembre de 2022 y sometido a votación el 22 de noviembre de 2022 y el 7 de diciembre de 2022. Tal como se exige en la medida correctora, Hungría consultó al Consejo de Europa y a la OCDE durante el proceso de adopción de la Ley de Autoridad de Integridad, y tuvo en cuenta algunas de sus recomendaciones. En paralelo a los procesos legislativos, las autoridades húngaras iniciaron el 23 de septiembre de 2022 el proceso de selección y nombramiento del comité de admisibilidad y el 14 de octubre de 2022 el proceso de selección de los miembros del consejo de administración de la Autoridad de Integridad, que fueron nombrados finalmente el 4 de noviembre de 2022. La Autoridad de Integridad celebró su primera reunión oficial el 18 de noviembre de 2022.

- (36) No obstante, tal y como la Comisión concluyó en su Comunicación de 30 de noviembre de 2022 y confirmó el 9 de diciembre de 2022 tras una evaluación exhaustiva, el marco reglamentario para la Autoridad de Integridad tal como figura en la Ley de la Autoridad de Integridad no cumple determinados compromisos adquiridos al amparo de la medida correctora, y por consiguiente, no se puede considerar plenamente eficaz y adecuado con arreglo al Reglamento (UE,Euratom) 2020/2092. Las insuficiencias, los riesgos y las deficiencias de la medida correctora, que ponen en riesgo la eficacia y la independencia de la Autoridad de Integridad y su capacidad para aplicar las conclusiones de la Comisión, son en particular las siguientes: i) la ausencia de una norma clara que indique que la Autoridad de Integridad mantendrá sus competencias una vez que se retire la financiación de la Unión a un proyecto; ii) las insuficiencias del sistema para el control judicial de las decisiones de los poderes adjudicatadores que no sigan las recomendaciones de la Autoridad de Integridad; iii) las insuficiencias del procedimiento de desestimación; iv) las competencias directas, frente a las competencias de supervisión, de la Autoridad de Integridad en relación con los diversos grupos de declarantes, y la falta de una atribución de competencias a la Autoridad de Integridad para comprobar las declaraciones de patrimonio de los miembros del Gobierno; v) el escaso ámbito de actuación en relación con la no inclusión de todos los «funcionarios de alto riesgo» en el ámbito de las competencias de verificación de la Autoridad de Integridad en relación con las declaraciones de patrimonio; El Consejo estima que por estas razones, tal como se han detallado además en la Comunicación de la Comisión, las insuficiencias detectadas, en particular las que limitan las competencias de la Autoridad de Integridad, son de tal gravedad que socavan gravemente la capacidad de la Autoridad de Integridad de poner solución a las vulneraciones sistemáticas de los principios del Estado de Derecho en lo relativo a la contratación pública que afectan a los intereses financieros de la Unión.

b) Grupo de Trabajo de Lucha contra la Corrupción

- (37) Hungría se comprometió a crear un Grupo de Trabajo de Lucha contra la Corrupción al que se encomendara la tarea de, entre otras cosas, examinar las medidas de lucha contra la corrupción existentes y elaborar propuestas relativas a la mejora en la prevención, la detección, la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de prácticas corruptas. Un elemento clave de la medida correctora se refería a la participación plena, estructurada y efectiva de agentes no estatales activos en el ámbito de la lucha contra la corrupción, junto con representantes del Gobierno. Además, Hungría se comprometió a realizar amplias consultas con las partes interesadas nacionales e internacionales, incluida la Comisión, durante la preparación de la legislación. Hungría se comprometió a emprender las etapas fundamentales de aplicación con el fin de establecer el marco regulador del nuevo Grupo de Trabajo de Lucha contra la Corrupción a más tardar el 30 de septiembre de 2022. En consonancia con la medida correctora, las disposiciones pertinentes de la Ley de la Autoridad de Integridad establecen que el 50 % de los miembros del nuevo Grupo de Trabajo de Lucha contra la Corrupción representará a entes no gubernamentales y será seleccionado mediante un proceso de selección abierto, transparente y no discriminatorio, en función de criterios objetivos relacionados con los conocimientos especializados y los méritos. Tras la presentación de la propuesta de la Comisión, Hungría consultó a la OCDE y al Consejo de Europa y previó la creación del nuevo Grupo de Trabajo en el marco de la Ley de la Autoridad de Integridad. El nuevo Grupo de Trabajo de Lucha contra la Corrupción se creó finalmente el 1 de diciembre de 2022.
- (38) A la luz de esta evolución, sobre la base de la evaluación de la Comisión, el Consejo considera que Hungría ha emprendido las etapas fundamentales de aplicación pertinentes y que el marco regulador del nuevo Grupo de Trabajo de Lucha contra la Corrupción establecido en la Ley de la Autoridad de Integridad cumple los compromisos establecidos en la medida correctora.

c) Fortalecimiento del marco de lucha contra la corrupción;

- (39) Hungría se comprometió a adoptar, a más tardar el 30 de septiembre de 2022, estrategias de lucha contra el fraude y contra la corrupción que definan las tareas de las entidades que participan en la ejecución de cualquier ayuda financiera de la Unión en relación con la prevención, detección y corrección del fraude, de los conflictos de intereses y de la corrupción. Hungría se comprometió además a ampliar el ámbito de aplicación personal y material de las declaraciones de patrimonio a partir del 1 de noviembre de 2022. Esta medida correctora tiene un carácter horizontal y sistémico para luchar contra la corrupción y garantizar la transparencia en el ámbito político. Por lo tanto, se trata de una de las principales medidas correctoras propuestas por Hungría.
- (40) Tras la presentación de la propuesta de la Comisión, Hungría emprendió una serie de medidas para abordar las etapas fundamentales de aplicación de dicha medida correctora. El 30 de septiembre de 2022, Hungría adoptó la estrategia contra el fraude y la corrupción para el periodo de programación 2021-2027 y para la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia (Decisión del Gobierno 1470/2022). La estrategia se modificó posteriormente y se adoptó y publicó una nueva versión el 15 de noviembre de 2022 (Decisión del Gobierno 1540/2022). El 25 de octubre de 2022, la Asamblea Nacional adoptó la «Ley sobre declaraciones de patrimonio» (Ley XXXI de 2022), que entró en vigor el 1 de noviembre de 2022, con algunas excepciones. El 15 de noviembre de 2022, Hungría presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de ley modificativo relativo a la «Ley sobre declaraciones de patrimonio», como parte del paquete de servicios adoptado el 7 de diciembre de 2022.
- (41) En cuanto a las estrategias de lucha contra el fraude y contra la corrupción, la Comisión constató en su Comunicación de 30 de noviembre de 2022 que, a pesar del retraso con respecto al plazo acordado debido a la adopción de modificaciones, Hungría había cumplido no obstante los compromisos establecidos en la medida correctora. En cuanto a las declaraciones de patrimonio, la Comisión constató que, en consonancia con la medida correctora, la Ley sobre declaraciones de patrimonio amplía el ámbito subjetivo de aplicación de las declaraciones de patrimonio con el fin de incluir a las personas que ostenten altos cargos políticos y a los miembros de la Asamblea Nacional, así como a los familiares que conviven en el mismo hogar. La Ley también amplía el ámbito material de aplicación de las declaraciones de patrimonio con el fin de incluir todos los elementos patrimoniales pertinentes. No obstante, según la evaluación de la Comisión, persisten deficiencias, riesgos y carencias importantes en el marco regulador de la declaración de patrimonio establecido por Hungría y, en particular: i) la falta de claridad y de seguridad jurídica respecto a las obligaciones de informar sobre los bienes inmuebles, incluidas las propiedades situadas fuera de la jurisdicción de Hungría; ii) la falta de claridad sobre el ámbito de aplicación personal, material y temporal de la declaración de patrimonio, ingresos e intereses económicos de determinados ejecutivos, funcionarios y miembros de la Asamblea Nacional, así como de sus cónyuges o convivientes e hijos que vivan en el mismo hogar; iii) el hecho de que no se haya incluido en la Ley sobre declaraciones de patrimonio una referencia explícita a la creación de un sistema de declaraciones de patrimonio presentadas electrónicamente en formato digital, que se almacenarían en una base de datos pública que podría consultarse de forma gratuita y sin necesidad de registrarse. El Consejo considera que, por estas razones, tal como se expone con mayor detalle en la Comunicación de la Comisión, las deficiencias detectadas crean posibles lagunas en la ley y, en consecuencia, socavan la eficacia de la medida correctora.

d) Garantizar la transparencia en el empleo de la ayuda de la Unión por parte de las fundaciones de gestión de activos de interés público

- (42) Hungría se comprometió a garantizar la transparencia del empleo de la ayuda de la Unión por parte de las fundaciones de gestión de activos de interés público mediante la modificación del marco regulador pertinente a más tardar el 30 de septiembre de 2022. A raíz de la presentación de la propuesta de la Comisión, la Asamblea Nacional adoptó un acto legislativo por el que se modifican determinadas leyes relativas a las fundaciones de gestión de activos de interés público que desempeñan funciones públicas, a la administración fiscal y aduanera nacional y a los controles de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude en relación con el control del empleo de los fondos del presupuesto de la Unión Europea (Ley XXIX de 2022), que entró en vigor el 13 de octubre de 2022.
- (43) En consonancia con la medida correctora, la Ley XXIX de 2022 introdujo modificaciones que ampliaron el ámbito de aplicación de las normas sobre contratación pública y conflictos de intereses para incluir también a las fundaciones de gestión de activos de interés público que desempeñan funciones públicas. Sin embargo, el marco regulador sigue sin impedir que funcionarios de alto nivel, en particular altos cargos políticos de la Asamblea Nacional y de los órganos autónomos de Hungría, formen parte de los consejos de administración de fundaciones

de gestión de activos de interés público, como ha solicitado reiteradamente la Comisión. Además, a partir del 1 de noviembre de 2022, Hungría ha vuelto a introducir la posibilidad (mediante una excepción a la prohibición general) de que los altos cargos políticos tengan otros empleos remunerados, por ejemplo en los consejos de administración de fundaciones de gestión de activos de interés público. El Consejo considera que por estas razones, expuestas con mayor detalle en la Comunicación de la Comisión, las deficiencias del marco regulador, combinadas con las novedades legislativas, agravan el posible conflicto de intereses que las medidas correctoras debían resolver y, por lo tanto, dicho marco resulta inadecuado para responder a las preocupaciones planteadas originalmente por la Comisión.

- e) **Introducción de un procedimiento específico en el caso de delitos especiales relacionados con el ejercicio del poder público o la gestión de bienes públicos**
- (44) Hungría se comprometió a establecer un nuevo procedimiento de control judicial relativo a delitos especiales relacionados con el ejercicio del poder público o la gestión de los bienes públicos. En el marco de la medida correctora, el nuevo procedimiento debe prever el control judicial de la decisión del fiscal o de la autoridad responsable de la investigación de archivar una denuncia o de poner fin al proceso penal (es decir, de cerrar una investigación penal sin un escrito de acusación) en relación con la corrupción y las prácticas relacionadas con la corrupción. El nuevo procedimiento debe conferir al juez responsable de la investigación la facultad de ordenar el inicio o la continuación del proceso penal. Cualquier persona física y jurídica, a excepción de las autoridades públicas, podría presentar recursos con arreglo al procedimiento, lo que también podría dar lugar a la posibilidad de presentar un escrito de acusación ante un órgano jurisdiccional. Esta medida correctora es una medida horizontal destinada a resolver problemas estructurales relativos a la eficacia de la acción penal en Hungría y a garantizar que se adopten medidas eficaces y disuasorias para garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión, de conformidad con el artículo 325 del TFUE. Por lo tanto, es una de las principales medidas correctoras propuestas por Hungría para responder a las preocupaciones planteadas por la Comisión.
- (45) Hungría incluyó en la medida correctora propuesta una serie de elementos que se evaluaron positivamente en el momento de la propuesta de la Comisión, como la posibilidad de que las personas jurídicas puedan entablar un procedimiento de revisión judicial, garantías de una posición procesal privilegiada para la persona que denuncie un delito, una referencia al hecho de que la competencia exclusiva para conocer de los asuntos en el marco del nuevo procedimiento se atribuirá a un tribunal especializado (es decir, el Tribunal Central del Distrito de Buda), una referencia al hecho de que todos los órganos jurisdiccionales y los jueces de instrucción que conozcan del nuevo procedimiento darán cumplimiento al artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea y al acervo de la UE relevante, y un plazo razonable para el procedimiento en general. Además, Hungría se comprometió a emprender las etapas fundamentales de aplicación para la adopción y entrada en vigor de las modificaciones necesarias del Código de Procedimiento Penal y de los reglamentos de aplicación pertinentes a más tardar el 15 de noviembre de 2022. Tras la presentación de la propuesta de la Comisión, la Asamblea Nacional adoptó el 3 de octubre de 2022 una ley por la que se modificaba la Ley XC de 2017 relativa al Código de Procedimiento Penal (en lo sucesivo, «Ley de control judicial»), que entró en vigor el 15 de noviembre de 2022, y fue modificada a raíz de intercambios con la Comisión y adoptada en una versión modificada el 22 de noviembre de 2022. Hungría inició una revisión previa ante el Tribunal Constitucional húngaro, que consideró que la Ley de control judicial se ajustaba al principio del monopolio de la Fiscalía consagrado por la Constitución húngara. Finalmente, Hungría presentó a la Comisión los proyectos de decreto por los que se establecen los reglamentos de aplicación, necesarios para la aplicación del nuevo procedimiento de control, y se comprometió a adoptarlos sin demora para garantizar su entrada en vigor el 1 de enero de 2023.
- (46) La Ley de control judicial aplica una serie de compromisos propuestos en las medidas correctoras mediante la introducción de modificaciones pertinentes del Código de Procedimiento Penal. La Comisión también ha acogido favorablemente las medidas adicionales adoptadas por Hungría en el marco de la modificación de la Ley de control judicial, como la competencia de la Autoridad de Integridad de presentar un recurso de revisión o revisión reiterada y la supresión de la competencia del fiscal general de interponer un recurso extraordinario contra las decisiones. Sin embargo, como muestra la evaluación de la Comisión, determinadas disposiciones de la Ley de control judicial introducen un margen de apreciación en el procedimiento que podría utilizarse para afectar al resultado tras un recurso de revisión o una petición de enjuiciamiento, lo que compromete la eficacia y la adecuación general de la medida correctora. En concreto, i) las normas aplicables no indican claramente las consecuencias jurídicas para el fiscal de una resolución judicial que anule su decisión a raíz de un recurso de revisión. Dado que no existe ninguna

garantía de que las decisiones de control judicial sean objeto de un seguimiento adecuado a través de una acción judicial correcta, la facultad discrecional concedida al fiscal socava gravemente la eficacia y, por tanto, la adecuación de la medida correctora. Asimismo, ii) para los casos en los que puede presentarse una petición de enjuiciamiento, la Ley de control judicial exige que el tribunal que conozca del asunto examine el motivo de la petición de enjuiciamiento a puerta cerrada y sin oír las pruebas, lo que se añade al examen preliminar de los motivos formales establecido en el nuevo procedimiento.

Sobre la base de la evaluación de la Comisión y de las razones que en ella se exponen, tal examen por el tribunal que conoce del asunto del motivo del recurso de enjuiciamiento equivale a un filtrado importante que podría anticipar o impedir que se dicte una resolución sobre el fondo, sin la posibilidad de solicitar ni oír las pruebas en el asunto. Esto es un paso innecesario y socava la eficacia de la medida correctora. Por último, la Ley de control judicial no aclara el ámbito de aplicación temporal de las nuevas normas y, en particular, no aclara que el nuevo plazo también se ha de aplicar a los delitos (no prescritos) cometidos antes del 1 de enero de 2023. El Consejo considera que, por estas razones y las expuestas con mayor detalle en la Comunicación de la Comisión, las deficiencias detectadas son de tal gravedad que comprometen seriamente la adecuación de la medida correctora para solventar los problemas de la ineficacia de las investigaciones, del enjuiciamiento y de la sanción de delitos en el ámbito de los bienes públicos.

f) Refuerzo de los mecanismos de auditoría y control para garantizar el buen empleo de la ayuda de la Unión.

- (47) Hungría se comprometió a reforzar los mecanismos de auditoría y control para garantizar el buen empleo de la ayuda de la UE, mediante la inclusión en la legislación nacional pertinente de disposiciones para reforzar las normas y los procedimientos destinados a prevenir, detectar y corregir de manera más eficaz los conflictos de intereses en el empleo de los fondos de la Unión, de conformidad con el artículo 61 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento y del Consejo ⁽⁹⁾, incluido un mecanismo eficaz de control sobre la validez de las declaraciones de conflictos de intereses. Tras la presentación de la propuesta, Hungría emprendió una serie de medidas para abordar las etapas fundamentales de aplicación de esta medida correctora. En concreto, la Asamblea Nacional adoptó y modificó la Ley XXVIII de 2022, que establecía la Dirección de Auditoría Interna e Integridad en la Oficina del Primer Ministro y le otorgaba garantías de independencia y eficacia. El paquete de servicios también incluía un proyecto de ley por el que se modificaba el marco reglamentario que gobierna la Dirección General de Auditoría de los Fondos Europeos de Hungría («EUTAF»). Hungría además adoptó el decreto gubernamental 373/2022, el decreto corrector 374/2022 y el decreto gubernamental 463/2022, para reforzar las normas y los procedimientos destinados a prevenir, detectar y corregir de manera más eficaz los conflictos de intereses. Sobre la base de la evaluación de la Comisión de 30 de noviembre de 2022 y las razones que en ella se exponen, el Consejo considera que Hungría ha emprendido las etapas fundamentales de aplicación y que los textos legislativos pertinentes cumplen los compromisos establecidos por la medida correctora.

g) Reducción de la proporción de procedimientos de licitación con una única oferta financiados con cargo a fondos de la Unión

- (48) Hungría se comprometió a reducir, por debajo del 15 % y a más tardar el 31 de diciembre de 2022, el porcentaje de procedimientos de contratación pública financiados con cargo a fondos de la Unión y concluidos en el año 2022 con una única oferta. La etapa fundamental de aplicación de esta medida fue la realización por la EUTAF de la primera auditoría sobre el cumplimiento de la metodología del cuadro de indicadores del mercado único a más tardar el 30 de septiembre de 2022. Hungría presentó el informe el 7 de octubre de 2022 y, a raíz de las observaciones de la Comisión, una versión final revisada el 3 de noviembre de 2022. La auditoría concluyó que la metodología empleada era adecuada y conforme a la metodología empleada por el cuadro de indicadores del mercado único, con una excepción respecto de la que la EUTAF formuló una recomendación. Sobre la base de la evaluación de la Comisión de 30 de noviembre de 2022 y las razones que en ella se exponen, el Consejo considera que Hungría ha emprendido la etapa fundamental de aplicación requerida por la medida correctora.

⁽⁹⁾ 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 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

- i) **Desarrollo de una herramienta de notificación de ofertas únicas para supervisar e informar acerca de las contrataciones públicas cerradas con una única oferta**
- (49) Hungría se comprometió a desarrollar, a más tardar el 30 de septiembre de 2022, una nueva herramienta de seguimiento y notificación para medir el porcentaje de procedimientos de contratación que dan lugar a ofertas únicas financiados con cargo a recursos nacionales o a la ayuda de la Unión o a ambos. Tras la presentación de la propuesta, Hungría emprendió una serie de medidas para abordar las etapas fundamentales de aplicación de esta medida correctora. En concreto, Hungría desarrolló una nueva herramienta de seguimiento y notificación que fue auditada y considerada operativa, funcional y que pueda seguir el porcentaje de procedimientos de contratación que dan lugar a ofertas únicas. En consonancia con la medida correctora, la herramienta de notificación se desarrollará a más tardar el 31 de diciembre de 2022 con el fin de incluir datos sobre indicaciones geográficas. Sobre la base de la evaluación de la Comisión de 30 de noviembre de 2022 y las razones que en ella se exponen, el Consejo considera que Hungría ha emprendido las etapas fundamentales de aplicación y que la herramienta de notificación de ofertas únicas ha sido desarrollada y es operativa según lo requerido por la medida correctora.
- j) **Desarrollo del sistema electrónico de contratación pública para aumentar la transparencia**
- (50) Con el fin de aumentar la transparencia en la contratación pública, Hungría se comprometió a crear y publicar en el sitio web del Sistema Electrónico de Contratación Pública una base de datos que contenga información sobre todos los anuncios de adjudicación de contratos públicos de forma estructurada, incluidos los números de identificación de la empresa y los nombres de cada uno de los miembros de consorcios y subcontratistas. Dicha base de datos se ha de actualizar periódicamente y se ha de poner a disposición del público de forma gratuita. Tras la presentación de la propuesta de la Comisión Hungría informó a la Comisión de que el desarrollo de una base de datos con las funcionalidades requeridas concluyó antes del 30 de septiembre de 2022. Sobre la base de la evaluación de la Comisión de las funcionalidades de la nueva base de datos, el Consejo considera que Hungría ha emprendido la etapa fundamental de aplicación pertinente de esta medida y la ha cumplido.
- k) **Desarrollo de un marco de medición del rendimiento que evalúe la eficiencia y la rentabilidad de la contratación pública**
- (51) Con el fin de cumplir su compromiso de desarrollar un marco de medición del rendimiento para evaluar la eficiencia y la rentabilidad de la contratación pública a más tardar el 30 de septiembre de 2022, que estará operativo a más tardar el 30 de noviembre de 2022, Hungría adoptó, el 5 de septiembre de 2022, la Decisión del Gobierno 1425/2022. El 30 de noviembre, Hungría publicó en el sitio web del Sistema Electrónico de Contratación un documento en el que establecía el marco de medición del rendimiento. Sobre la base de la evaluación del marco establecido por la Decisión del Gobierno 1425/2022 realizada por la Comisión, el Consejo considera que Hungría ha emprendido las etapas fundamentales de aplicación y ha cumplido sus compromisos en relación con esta medida.
- o) **Aplicación de ARACHNE, la herramienta de la Comisión de clasificación del riesgo**
- (52) Por lo que se refiere a las preocupaciones planteadas con respecto a la capacidad de Hungría para mejorar los controles de los conflictos de intereses en relación con el uso de los fondos de la Unión, Hungría se comprometió a aplicar procedimientos destinados al uso amplio y sistemático de todas las funcionalidades de la herramienta única de extracción de datos y puntuación de riesgos (ARACHNE) que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros para cualquier ayuda de la Unión y para todos los periodos de programación, a fin de prevenir y detectar eficazmente los conflictos de intereses, el fraude, la corrupción, la doble financiación y otras irregularidades. El 30 de septiembre de 2022, el Gobierno húngaro adoptó el Decreto del Gobierno 373/2022, por el que se modifica el Decreto 374/2022, que entró en vigor ese mismo día y estableció disposiciones para garantizar la transmisión periódica de determinados datos a ARACHNE. Asimismo, el mismo día se transmitió a ARACHNE el primer paquete de datos. Sobre la base de la valoración de la Comisión de que el Decreto del Gobierno 373/2022 y el Decreto por el que se modifica el Decreto 374/2022 establecen normas detalladas para el uso sistemático y eficaz de ARACHNE, el Consejo considera que Hungría ha emprendido la etapa fundamental de aplicación pertinente y ha cumplido sus compromisos en relación con esta medida.

p) **Refuerzo de la cooperación con la OLAF**

- (53) Hungría se comprometió a reforzar la cooperación con la OLAF con la designación de una autoridad nacional competente para ayudar a la OLAF en la realización de controles *in situ* en Hungría cuando un operador económico sujeto a dichos controles se niegue a cooperar. También se comprometió a introducir un tipo de sanción financiera disuasoria que se impondría en caso de que un operador económico se negase a cooperar con la OLAF a efectos de los controles y verificaciones *in situ* de la OLAF. Tras la presentación de la propuesta de la Comisión, la Asamblea Nacional adoptó el 4 de octubre de 2022 la Ley XXIX de 2022, por la que se modifica la legislación vigente con el fin de designar a la Administración Tributaria y Aduanera Nacional autoridad nacional competente para asistir a la OLAF e introducir una sanción financiera disuasoria que se impondrá en caso de que un agente económico se niegue a cooperar con la OLAF. Sobre la base de la evaluación de la Comisión, el Consejo considera que Hungría ha emprendido las etapas fundamentales de aplicación pertinentes y ha cumplido sus compromisos en relación con esta medida.

q) **Adopción de un acto legislativo que garantice una mayor transparencia del gasto público.**

- (54) Como parte del conjunto de medidas correctoras, Hungría se comprometió a adoptar, a más tardar el 31 de octubre de 2022, un acto legislativo que velase por aumentar la transparencia del gasto público estableciendo la obligación de que todos los organismos públicos publicasen de forma proactiva un conjunto predefinido de información sobre el uso de los fondos públicos en un registro central. Tras la presentación de la propuesta de la Comisión, la Asamblea Nacional adoptó el 8 de noviembre de 2022 la Ley XL de 2022, que fue modificada posteriormente el 22 de noviembre de 2022 como parte del paquete de servicios. El 7 de diciembre de 2022 se adoptó una modificación adicional de las disposiciones relativas al establecimiento de un procedimiento administrativo de transparencia. La evaluación de la Comisión concluyó que Hungría ha emprendido las etapas fundamentales de aplicación necesarias a pesar de un retraso en su aplicación. No obstante, sobre la base de la evaluación de la Comisión, actualizada el 9 de diciembre de 2022, persiste la deficiencia del marco normativo que socava su eficacia y, en particular, la ausencia de imposición de una obligación de que todos los poderes adjudicadores publiquen información a falta de datos sobre el «organismo responsable» del gasto público, el poder adjudicador o los proveedores de servicios, los proveedores y los proveedores de capacidad en el conjunto mínimo de datos que deba subirse al registro central.
- (55) En resumen, Hungría adoptó una serie de medidas para abordar las etapas fundamentales de aplicación (legislativas y no legislativas) que figuran en el anexo de la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión, y muchos de los compromisos asumidos por este país en relación con las medidas correctoras pueden considerarse cumplidos, como se ha expuesto anteriormente. Estas evaluaciones positivas se entienden sin perjuicio de futuros acontecimientos en relación con las medidas correctoras que deban materializarse en la práctica o que requieran un período de aplicación más largo en consonancia con los compromisos adquiridos por Hungría.
- (56) No obstante, varias medidas correctoras presentan deficiencias, riesgos y carencias importantes. En particular, ciertas deficiencias significativas siguen socavando gravemente la adecuación de las medidas correctoras que tienen carácter horizontal, estructural y sistémico y son de vital importancia para subsanar las vulneraciones sistemáticas de los principios del Estado de Derecho en lo que respecta a la contratación pública, la eficacia de la acción judicial y la lucha contra la corrupción en Hungría. Por lo tanto, estas deficiencias ponen en riesgo la eficacia de las medidas correctoras adoptadas en su conjunto. Teniendo en cuenta el carácter horizontal, estructural y sistémico de las medidas que aún no se han cumplido, el hecho de que Hungría haya cumplido satisfactoriamente una serie de compromisos en relación con otras medidas correctoras sectoriales no basta para modificar esta conclusión.
- (57) Teniendo en cuenta el carácter horizontal, estructural y sistémico de las medidas que aún no se han cumplido, el hecho de que Hungría haya cumplido satisfactoriamente una serie de compromisos en relación con otras medidas correctoras puntuales no es suficiente para abordar las vulneraciones detectadas de los principios del Estado de Derecho y el efecto que tienen o corren el riesgo de tener en el presupuesto de la Unión. Como aclaró la Comisión en su evaluación actualizada del 9 de diciembre de 2022, las medidas correctoras deben evaluarse en su totalidad, como un paquete global —con la única excepción de la medida correctora relativa a las fundaciones de gestión de activos de interés público—, a la luz de su adecuación global para poner fin a la situación y sobre la base de una evaluación cualitativa y no meramente cuantitativa.

- (58) Por consiguiente, atendiendo a la evaluación que acabamos de realizar, debe concluirse que las medidas correctoras notificadas por Hungría, en su conjunto, tal como se han adoptado y a la vista de sus pormenores y de la consiguiente incertidumbre sobre su aplicación en la práctica, no ponen fin a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho detectadas. Dado que los casos de incumplimiento detectados se refieren a infracciones de carácter sistémico, afectan en gran medida a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y a la protección de los intereses financieros de un modo suficientemente directo.
- (59) Cuando el Consejo considere que se cumplen las condiciones establecidas en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, adoptará medidas al nivel oportuno con el fin de garantizar que el presupuesto de la Unión quede protegido de las repercusiones reales o potenciales que se deriven de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho detectadas.
- (60) En vista de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho señaladas en la presente Decisión y de su importante repercusión en el presupuesto de la Unión, y dado que las medidas correctoras adoptadas hasta la fecha por Hungría adolecen de deficiencias significativas que comprometen gravemente su adecuación para hacer frente a dichas vulneraciones, el Consejo considera que el consiguiente riesgo para la Unión sigue siendo elevado. De conformidad con el considerando 18 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, al determinar las medidas han de adoptarse debe tenerse debidamente en cuenta el grado de colaboración del Estado miembro de que se trate. La Comisión inicialmente consideró que una aproximación razonable del riesgo para el presupuesto correspondía al 65 % de los fondos de los programas afectados. Sin embargo, habida cuenta del número y la importancia de las medidas correctoras que Hungría ha aplicado satisfactoriamente para hacer frente a las vulneraciones detectadas de los principios del Estado de Derecho, establecer el riesgo para el presupuesto en un 55 % de los programas afectados sería una «aproximación razonable». Por consiguiente, debe suspenderse el 55 % de los compromisos de los programas en cuestión, una vez aprobados. Dicho nivel puede considerarse una aproximación razonable de la repercusión o de los graves riesgos para el presupuesto de la Unión de las vulneraciones detectadas de los principios del Estado de Derecho, teniendo en cuenta el grado de colaboración de Hungría durante el procedimiento, como resultado de las medidas correctoras aplicadas, y, por tanto, es proporcionado a la luz del objetivo de protección del presupuesto de la Unión establecido en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (61) Por lo que se refiere a la elección entre los diversos tipos de medidas previstas en el artículo 5 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, el Consejo considera que la suspensión de los compromisos presupuestarios derivados de los programas afectados una vez sean aprobados garantiza una protección eficaz y oportuna del presupuesto de la Unión al evitar que las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho señaladas en la presente Decisión afecten al presupuesto asignado a los fondos afectados por la presente Decisión. Al mismo tiempo, la suspensión de los compromisos presupuestarios todavía permite a Hungría empezar a ejecutar dichos programas de conformidad con las normas aplicables, por lo que preserva los objetivos de la política de cohesión y la posición de los beneficiarios finales. Además, a diferencia de otras posibles medidas, la suspensión de los compromisos presupuestarios es de carácter temporal y no tiene efectos definitivos de conformidad con el artículo 7, apartado 3, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092. Por lo tanto, la medida puede levantarse con arreglo al procedimiento previsto en dicho artículo sin pérdida de financiación de la Unión, siempre que la situación se subsane completamente en un plazo de dos años. En consonancia con el principio de proporcionalidad, la medida elegida es, por tanto, suficiente para lograr la protección del presupuesto de la Unión al tiempo que es la menos onerosa, teniendo en cuenta las circunstancias del caso.
- (62) En lo que respecta a las vulneraciones detectadas en relación con los fideicomisos de interés público, el marco regulador en Hungría tiene deficiencias, como se ha indicado anteriormente, que no han subsanado el riesgo de conflicto de intereses que la medida correctora debía abordar. A la luz de la inadecuación de la medida correctora, sigue existiendo un grave riesgo para el presupuesto de la Unión, que puede protegerse mejor prohibiendo contraer nuevos compromisos jurídicos con cualquier fideicomiso de interés público y con cualquier entidad que a la que mantengan o sostengan financieramente en el marco de cualquier programa en régimen de gestión directa o indirecta. Tal medida no afecta a las asignaciones globales de fondos de los programas de la Unión en régimen de gestión directa e indirecta que pueden seguir utilizándose para otras entidades y, por lo tanto, es suficiente para lograr la protección del presupuesto de la Unión, al tiempo que es proporcionada a lo estrictamente necesario para alcanzar dicho objetivo.

- (63) De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, la presente Decisión no afectará a las obligaciones de Hungría de ejecutar los programas y fondos afectados por la presente Decisión y, en particular, a sus obligaciones con respecto a los destinatarios o beneficiarios finales, ni tampoco a la obligación de efectuar pagos con arreglo a las normas sectoriales o financieras aplicables. Hungría deberá informar a la Comisión sobre el cumplimiento de dichas obligaciones cada tres meses a partir de la adopción de la presente Decisión.
- (64) Hungría debe informar periódicamente a la Comisión de la aplicación de las medidas correctoras a las que se ha comprometido y, en particular, de aquellas que deban materializarse en la práctica o que requieran plazos de aplicación más largos.
- (65) La Comisión debe seguir supervisando la situación en Hungría y ejercer, según proceda, sus prerrogativas en virtud del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092. En particular, la Comisión debe evaluar rápidamente cualquier novedad en la aplicación de las medidas correctoras propuestas por Hungría, a fin de presentar sin demora al Consejo las propuestas necesarias para el levantamiento de las medidas en virtud del artículo 7 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 en caso de que dejen de cumplirse las condiciones para su adopción. La Comisión debe informar periódicamente al Consejo.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 para la adopción de medidas adecuadas para la protección del presupuesto de la Unión frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en Hungría.
2. Las medidas correctoras propuestas por Hungría sobre la base del artículo 6, apartado 5, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 no son adecuadas para abordar plenamente las constataciones expuestas en la notificación de la Comisión enviada a Hungría el 27 de abril de 2022.

Artículo 2

1. Se suspenderá, una vez aprobado, el 55 % de los compromisos presupuestarios en el marco de los siguientes programas operativos de la política de cohesión:
 - a) Programa Operativo de Medio Ambiente y Eficiencia Energética Plus;
 - b) Programa Operativo Integrado de Transporte Plus;
 - c) Programa Operativo de Desarrollo Territorial y de Asentamientos Plus.
2. Cuando la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión directa o indirecta de conformidad con el artículo 62, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046, no se contraerán compromisos jurídicos con ningún fideicomiso de interés público (*public interest trust*) creado en virtud de la Ley IX de 2021 húngara ni con ninguna entidad a las que dichos fideicomisos de interés público mantengan o sostengan financieramente.

Artículo 3

Hungría informará a la Comisión a más tardar el 16 de marzo de 2023, y a partir de entonces cada tres meses, sobre la aplicación de las medidas correctoras que Hungría se comprometió a adoptar en su segunda respuesta, incluidos los compromisos adicionales expuestos en la carta de Hungría de 13 de septiembre de 2022.

Artículo 4

La presente Decisión surtirá efecto el día de su notificación.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión es Hungría.

Hecho en Bruselas, el 15 de diciembre de 2022.

Por el Consejo
El Presidente
M. BEK



Brussels, 13.12.2023
C(2023) 8999 final

COMMISSION DECISION

of 13.12.2023

on the reassessment, on the Commission's initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary

(Only the Hungarian version is authentic)

EN

EN

COMMISSION DECISION

of 13.12.2023

on the reassessment, on the Commission's initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary

(Only the Hungarian version is authentic)

THE EUROPEAN COMMISSION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union,

Having regard to Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget¹, and in particular Article 7(1) and (2) thereof,

Whereas:

1. PROCEDURE

- (1) Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget² ('Conditionality Regulation') provides in its Article 4(1) that 'appropriate measures shall be taken where it is established in accordance with Article 6 that breaches of the principles of the rule of law in a Member State affect or seriously risk affecting the sound financial management of the Union budget or the protection of the financial interests of the Union in a sufficiently direct way.'
- (2) On 18 September 2022, considering that the conditions set by Article 4 of the Conditionality Regulation were fulfilled, the Commission submitted a proposal for a Council implementing decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary³ (the 'Commission's Proposal'), pursuant to Article 6(9) of the Conditionality Regulation.
- (3) On 30 November 2022, the Commission issued a Communication to the Council on the remedial measures notified by Hungary, providing an assessment of the adequacy of the remedial measures as adopted by Hungary as of 19 November 2022 (the 'Commission's Communication'). Following a request made by the Council on 6 December 2022, the Commission, on 9 December 2022, provided an updated assessment on the further measures taken by Hungary up to 7 December 2022 (the 'Updated Assessment').
- (4) On 15 December 2022, the Council adopted Implementing Decision (EU) 2022/2506 on measures for the protection of the Union budget against breaches of the rule of law in Hungary (the 'Council Implementing Decision'). According to Article 1 of the

¹ OJ L 433I, 22.12.2020, p. 1.

² OJ L 433I, 22.12.2020, p. 1.

³ COM(2022) 485 final.

Council Implementing Decision, the conditions laid down in the Conditionality Regulation for the adoption of appropriate measures were fulfilled and 'the remedial measures proposed by Hungary [...] were not fully adequate to address the findings set out in the Commission notification sent to Hungary on 27 April 2022'.

- (5) Article 2 of the Council Implementing Decision establishes that:
1. 55% of the budgetary commitments under the following operational programmes in Cohesion Policy, once approved, shall be suspended:
 - (a) Environmental and Energy Efficiency Operational Programme Plus;
 - (b) Integrated Transport Operational Programme Plus;
 - (c) Territorial and Settlement Development Operational Programme Plus.
 2. Where the Commission implements the Union budget in direct or indirect management pursuant to of Article 62(1) points (a) and (c), of Regulation (EU, Euratom) 2018/1046, no legal commitments shall be entered into with any public interest trust established on the basis of the Hungarian Act IX of 2021 or any entity maintained by such a public interest trust.'
- (6) Under Article 3 of the Council Implementing Decision, 'Hungary shall inform the Commission by 16 March 2023, and every 3 months thereafter, of the implementation of the remedial measures to which Hungary committed with its second reply, including the additional commitments included in Hungary's letter of 13 September 2022.' Hungary submitted quarterly reports to the Commission pursuant to Article 3 on 16 March 2023 ('First Quarterly Report'), on 16 June 2023 ('Second Quarterly Report') and on 18 September 2023 ('Third Quarterly Report')⁴.
- (7) Pursuant to Article 7(1) of the Conditionality Regulation, 'the Member State concerned may, at any time, adopt new remedial measures and submit to the Commission a written notification including evidence to show that the conditions of Article 4 are no longer fulfilled'.
- (8) Pursuant to Article 7(2) of the Conditionality Regulation, 'at the request of the Member State concerned, or on its own initiative and at the latest one year after the adoption of measures by the Council, the Commission shall reassess the situation in the Member State concerned, taking into account any evidence submitted by the Member State concerned, as well as the adequacy of any new remedial measures adopted by the Member State concerned.' Furthermore, the same provision states that the Commission shall submit to the Council a proposal for an implementing decision 'lifting the adopted measures', where the Commission considers that the conditions of Article 4 are no longer fulfilled, or a proposal for an implementing decision 'adapting the adopted measures', where the Commission considers that the situation leading to the adoption of measures has been remedied in part. Finally, 'where the Commission considers that the situation leading to the adoption of measures has not been remedied, it shall address to the Member State concerned a reasoned decision and inform the Council thereof.'

⁴ On 12 December 2023, Hungary sent a fourth quarterly report pursuant to Article 3 of the Council Implementing Decision. The Commission is analysing this report and its 16 annexes in the context of its regular exchanges with Hungary, in line with the principle of sincere cooperation. However, the report could not be taken into account for the purpose of the present decision due within a year from the adoption of the Council Implementing Decision.

- (9) Given that Hungary has not submitted to the Commission a written notification pursuant to Article 7(1) of the Conditionality Regulation, and given that it is almost one year since the adoption of the measures by the Council, pursuant to Article 7(2) of the Conditionality Regulation, the Commission is bound to reassess on its own initiative the situation in Hungary.
- (10) This reassessment is based on the weaknesses, shortcomings and risks identified in the Council Implementing Decision.
- (11) In addition, this reassessment also includes an analysis of the implementation of the remedial measures, taking into account the reports submitted by Hungary pursuant to Article 3 of the Council Implementing Decision as well as any other reliable sources of information available to the Commission.

2. COMMISSION’S REASSESSMENT

- (12) As set out in the Council Implementing Decision⁵ and the Commission's Communication⁶, despite the fact that many of the commitments undertaken by Hungary in the remedial measures were considered fulfilled, important weaknesses, risks and shortcomings remained with regard to a number of remedial measures. In particular, as stated in recital 56 of the Council Implementing Decision, ‘significant weaknesses continue to seriously undermine the adequacy of the remedial measures which have horizontal, structural and systemic nature and are of central importance to remedy the systemic breaches of the principles of the rule of law concerning public procurement, the effectiveness of prosecutorial action and the fight against corruption in Hungary. Those weaknesses therefore jeopardise the effectiveness of the remedial measures taken as a whole.’
- (13) Against this background, the Commission has conducted an overall qualitative reassessment of the current situation for each of the measures contained in the Council Implementing Decision (under its Article 2, paragraphs (1) and (2)). It should be recalled that the breaches concerning public interest asset management foundations (‘public interest trusts’), which led to the adoption of the measure contained in Article 2(2), are distinct from the breaches that were addressed with Article 2(1).
- (14) This reassessment verifies, against the current situation in Hungary, whether the situation that led to the adoption of measures by the Council has been remedied in the meantime and whether the remedial measures proposed by Hungary prior to the adoption of the Council Implementing Decision have been correctly and adequately implemented.

2.1. Remedial measures for which Key Implementation Steps were set

- (15) Following the adoption of the Council Implementing Decision, Hungary informed the Commission of the further steps it took to implement all the commitments it proposed under the remedial measures submitted by Hungary for which Key Implementation Steps were identified during the procedure that led to the adoption of the Council Implementing Decision.
- (16) For a number of remedial measures, Hungary has fulfilled some of its additional commitments under the remedial measures correctly and in a timely manner. For

⁵ See recitals 56–58 of the Council Implementing Decision.

⁶ See recital 156 of the Council Implementing Decision.

instance, the Commission takes note that the Anti-Corruption Task Force⁷ adopted its first annual report on 13 March 2023 and that the Hungarian Government presented its opinion, in line with the deadlines under the remedial measure in question.

- (17) In addition, the Commission notes that on 31 March 2023, the Integrity Authority published its first integrity risk assessment report on the Hungarian public procurement system on time. Furthermore, on 29 June 2023, in line with the commitments under the remedial measure, the Integrity Authority also published its first annual analytical integrity report. Lastly, on 7 December 2023 the Integrity Authority published its ad-hoc report on the asset declaration system⁸.
- (18) The Commission notes that the process to finalise the new National Anti-Corruption Strategy is still ongoing and certain shortcomings must be addressed before the Strategy can be adopted. While the Hungarian Government has consulted some stakeholders, it is not clear whether it has systematically consulted with the relevant stakeholders for the purposes of drafting the Strategy.
- (19) Moreover, the information provided by Hungary in the context of the quarterly reports pursuant to Article 3 of the Council Implementing Decision shows that not all of the commitments were implemented correctly or on time. For instance, as regards the Anti-Corruption Task Force, the Hungarian Government does not appear to have provided a detailed reasoning not to agree on measures proposed by the Anti-Corruption Task Force; the anti-corruption framework⁹ has not been strengthened as committed so far, as the adoption of the new National Anti-Corruption Strategy and the related Action Plan, including the adoption of a dissuasive sanctioning regime, are delayed¹⁰. In this respect, the Commission takes note of the informal exchanges with the Hungarian authorities, including the latest draft National Anti-Corruption Strategy with the related Action Plan. Furthermore, the Commission also notes that although Hungary reported to have reduced the share of tender procedures with single bids financed from EU funds to below 15% in 2022, to ensure that this level is maintained, and that the threshold is not exceeded, continuous monitoring of the implementation is required.
- (20) The Commission also has reservations on the effective fulfilment of the remedial measure on the application of Arachne¹¹, as not all the data for all Union funding appear to be uploaded by Hungary and the Commission's on-going preventive systemic audit under the Recovery and Resilience Facility found specific deficiencies in the use of Arachne in practice, as well as related to the control of conflict of interest situations. These deficiencies are being discussed with Hungary in the context of the said audit. In addition, the Commission also identified certain shortcomings in the implementation of several commitments under the remedial measure related to the sound use of Union support¹². Those shortcomings have been brought to the attention of the Hungarian authorities.

⁷ Remedial measure (b) under the Council Implementing Decision.

⁸ The Commission is currently analysing the Integrity's Authority assessment of the asset declaration system.

⁹ Remedial measure (c) under the Council Implementing Decision.

¹⁰ The deadline for the adoption of the new National Anti-Corruption Strategy and Action Plan was 30 June 2023.

¹¹ Remedial measure (o) under the Council Implementing Decision.

¹² Remedial measure (f) under the Council Implementing Decision.

- (21) In addition, since the adoption of the Council Implementing Decision, in line with the principle of sincere cooperation, the Commission and the Hungarian authorities have exchanged to explore appropriate new remedial measures, in the sense of Article 7(1) of the Conditionality Regulation, which would be sufficiently effective in addressing the outstanding weaknesses, risks and shortcomings identified. These outstanding issues were identified in paragraphs 153-154 of the Commission's Communication and in the Council Implementing Decision as follows:
- (i) The lack of a clear rule stating that the Integrity Authority will retain its competence after a project is withdrawn from Union financing¹³.
 - (ii) The weaknesses of the system for the judicial review of the decisions of contracting authorities that do not follow the recommendations of the Integrity Authority¹⁴.
 - (iii) The weaknesses of the dismissal procedure for members of the Integrity Authority¹⁵.
 - (iv) The absence of the transfer of competence to the Integrity Authority for the verification of asset declarations of senior political executives (i.e. Prime Minister, Ministers, the Prime Minister's political director, Secretaries of State, as covered by Section 183 of Act CXXV of 2018 on Government Administration) and the lack of clarity in the legal text as regards the power of the Integrity Authority to verify public asset declarations of all high risk officials¹⁶.
 - (v) The possibility that judicial decisions setting aside prosecutorial decisions would not be binding on the prosecutor¹⁷.
 - (vi) The inclusion of an additional step by the trial court, in the context of the new procedure for the judicial review of the decision of the prosecution service or the investigating authority to dismiss a crime report or terminate the criminal proceedings and the absence of clear rules confirming the possibility to apply the new procedure also to (non-time-barred) criminal offences committed before 1 January 2023¹⁸.
 - (vii) The lack of an obligation for all contracting authorities to publish information in the absence of data on the 'responsible body' for public expenditure, contracting authority or service providers, suppliers, and capacity providers in the minimum set of data to be uploaded in the central register¹⁹.
 - (viii) The lack of clarity and legal certainty relating to the disclosure obligations for real estate including outside the jurisdiction of Hungary²⁰.
 - (ix) The lack of clarity on the personal, material and temporal scope of the declaration of assets, income and economic interests of certain executives,

¹³ See recital 36 (i) of the Council Implementing Decision.

¹⁴ See recital 36 (ii) of the Council Implementing Decision.

¹⁵ See recital 36 (iii) of the Council Implementing Decision.

¹⁶ See recital 36 (iv) and (v) of the Council Implementing Decision.

¹⁷ See recital 46 (i) of the Council Implementing Decision.

¹⁸ See recital 46 (ii) of the Council Implementing Decision.

¹⁹ See recital 54 of the Council Implementing Decision.

²⁰ See recital 41 (i) of the Council Implementing Decision.

officials and Members of the National Assembly, and for their spouses or cohabitants and child(ren) living in the same household²¹.

- (x) The failure to include in the Act on Asset Declarations²² an explicit reference to the establishment of a system of asset declarations filed electronically in a digital format, to be stored in a public database searchable without fees or the need to register²³.
 - (xi) Weaknesses in relation to public interests trusts²⁴.
- (22) Since the adoption of the Council Implementing Decision, Hungary has not notified the Commission of any adopted new remedial measures that would address any of the above listed issues.

2.2. Remedial measures for which no immediate Key Implementation Steps were set, as they require a longer implementation period²⁵

- (23) For four remedial measures, at the time of the Commission's Proposal the Commission indicated that there were no immediate Key Implementation Steps, as those remedial measures require a longer implementation period. The Commission has monitored and continues monitoring their implementation on the basis of Hungary's quarterly reporting on the implementation of the remedial measures, reporting done pursuant to Article 3 of the Council Implementing Decision, as well as any other information available to it.

2.2.1. Reducing the share of tender procedures with single bids financed from the national budget²⁶

- (24) The Hungarian Government undertook to gradually reduce the share of public procurement tender procedures financed from the national budget and closed in a calendar year with single bids, as measured with the Single Market Scoreboard Methodology. In accordance with the annual commitments, the Hungarian Government undertook to close: year 2022 with single bids below 32%; year 2023 with single bids below 24% and year 2024 with single bids below 15%. According to the First Quarterly Report, Hungary reported that the share of the single bid procurements financed from the national budget was 31.3% in 2022.
- (25) Following further clarifications on the way Hungary has calculated the share, as provided in the Second Quarterly Report, the Commission considers that, at this stage, the implementation of this remedial measure is being carried out in a timely manner.

2.2.2. The adoption of an action plan to increase the level of competition in public procurement²⁷

- (26) The Hungarian Government committed under this remedial measure to adopt, by 31 March 2023, a comprehensive action plan aiming at improving the level of competition in public procurement (the 'Action Plan'). Accordingly, by Government

²¹ See recital 41 (ii) of the Council Implementing Decision.

²² Act XXXI of 2022, adopted by the Hungarian National Assembly on 25 October 2022.

²³ See recital 41 (iii) of the Council Implementing Decision.

²⁴ See recitals 43 and 62 of the Council Implementing Decision.

²⁵ See recital 27 of the Council Implementing Decision.

²⁶ Remedial measure (h) under the Council Implementing Decision.

²⁷ Remedial measure (l) under the Council Implementing Decision.

Decision No 1118/2023 of 31 March, the Action Plan (scheduled between 2023 – 2026) was adopted²⁸.

- (27) In accordance with Hungary's Second Quarterly Report, the Action Plan includes 14 measures aimed at improving the competition in public procurement, measures that are linked to objectives to be achieved, deadlines, responsibilities and monitoring/verification methods. Furthermore, the measures were grouped in 4 categories, i.e. a) measures of horizontal nature, b) measures to reduce administrative burden, c) measures that support the access to and participation in public procurement procedures, and d) measures that focus on the development of skills regarding public procurement.
- (28) The Commission considers that the actions laid down in the Action Plan seem appropriate and give the impression that a genuine effort was taken to address many of the shortcomings that were identified in the past. If properly implemented, those actions are likely to enhance transparency, the quality of data and access to information. In particular, it is to be commended the intention to review the fees applicable for appeals and with the potential perspective of lowering the current fees that were often criticized in the past for being disproportionately high.
- (29) At the same time, the Commission notes that Hungary, as it has committed to under the remedial measure, should ensure the effective monitoring of progress in the implementation of the actions under the Action Plan. This would be achieved by setting out specific and measurable yearly objectives and by assigning relevant indicators to each of the actions.
- 2.2.3. *Training to be provided for micro, small and medium-sized enterprises on public procurement practices*²⁹
- (30) The Hungarian Government undertook to provide free-of-charge training occasions for at least 2 200 micro, small and medium-sized enterprises ('SMEs'), in order to facilitate their participation in public procurement procedures. The trainings are to be designed and hosted by public procurement experts, based on newly developed e-learning materials enabling individual participation or personal training occasions (either online or in-person), the development of which will be coordinated by the Ministry responsible for public procurement.
- (31) The first deadline to be met is 31 March 2024, by which the Government should provide training occasions for 1 000 SMEs. The Government also undertook to provide such trainings for at least a further 1 200 SMEs by 30 June 2026.
- (32) In the Third Quarterly Report, Hungary provided updates on the implementation of this remedial measure. It confirmed the completion of the three public procurement teaching materials that form the basis of the training system. Furthermore, the Hungarian Government informed the Commission services that in August 2023, information leaflets started being sent out to SMEs.
- (33) As a result, at this stage, the Commission finds that the implementation of this remedial measure is progressing in a timely manner.

²⁸ Published in No 47 of 2023 of the Hungarian Official Gazette.

²⁹ Remedial measure (m) under the Council Implementing Decision.

2.2.4. *Setting up a support scheme for compensating the costs associated with participating in public procurement of micro, small and medium-sized enterprises*³⁰

- (34) Under this remedial measure, the Hungarian Government committed to set up and launch by 31 March 2023 a support scheme providing a lump sum compensation – based on objective, non-discriminatory and transparent selection criteria – for at least 1 800 eligible micro, small and medium-sized enterprises by 30 June 2026 for their costs associated with their participation in public procurement procedures, with the aim of facilitating their participation in public procurement and reducing their entry barriers.
- (35) In its Second Quarterly Report, Hungary informed the Commission services that on 31 March 2023, the submission interface for the call for applications for participation in the support scheme was opened and therefore the application process is ongoing.
- (36) However, before opening the application process, the Commission sent comments to Hungary (on 15 March, 5 April and 20 October 2023), highlighting deficiencies in the design of the support scheme that put compliance with commitments in the remedial measure at risk. Currently, in line with the principle of sincere cooperation, discussions are on-going at expert level between the Hungarian authorities and the Commission services.

3. CONCLUSIONS

- (37) The Commission has exchanged with the Hungarian authorities since the adoption of the Council Implementing Decision regarding the appropriate new remedial measures that Hungary could adopt in order to solve the outstanding issues outlined therein, as required by Article 7(1) of the Conditionality Regulation. While the Commission is ready to continue these exchanges in a spirit of sincere cooperation, it takes note of the fact that Hungary has so far not submitted any written notification pursuant to Article 7(1) of the Conditionality Regulation. In addition, the Commission is not aware that Hungary has adopted any new remedial measures with a view to addressing those outstanding issues³¹.
- (38) In light of the foregoing, the Commission finds that, in the absence of any new remedial measure adopted by Hungary and notified to the Commission in accordance with Article 7(1) and (2) of the Conditionality Regulation, and in view of the assessment presented above, the situation leading to the adoption of the measures has not been remedied and the Union's budget remains at the same level of risk. Therefore, the measures under Article 2 of the Council Implementing Decision should remain in place.
- (39) This Decision is without prejudice to the obligation for Hungary to inform the Commission on a regular basis of the implementation of the remedial measures to which it has committed, and in particular of those which require to be substantiated in practice or which require a longer implementation period, in line with Article 3 of the Council Implementing Decision,

³⁰ Remedial measure (n) under the Council Implementing Decision.

³¹ See recital 22 above.

HAS ADOPTED THIS DECISION:

Article 1

The situation leading to the adoption of measures under Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 has not been remedied.

Article 2

This Decision is addressed to Hungary and shall take effect on the day of its notification.

Done at Brussels, 13.12.2023

For the Commission
Johannes HAHN
Member of the Commission

Discurso de contestación

Excmo. Sr. Dr. Aldo Olcese Santonja

Con la venia del Excmo. Sr. presidente, Excmos. colegas de la Academia, autoridades, amigos todos, señoras y señores.

Me corresponde la enorme alegría, y el alto honor, de contestar en nombre de nuestra Real Corporación al brillante discurso de ingreso del Dr. Francisco Fonseca, hoy y aquí en la sede de la representación de la Comisión y del Parlamento Europeo en España. Ningún lugar hubiera sido más apropiado para albergar esta solemne y bonita ocasión, dadas las vinculaciones personales y profesionales del recipiendario con las instituciones europeas que han sido el centro de su vida durante 35 años de larga y proficua contribución a la Unión Europea.

Lo hago con enorme satisfacción por varias razones: en primer lugar, por contestar y debatir intelectualmente con un buen amigo de largo radio, y amplio recorrido; en segundo lugar, por el alto honor que supone recibir este encargo de la Academia; y por último por el estímulo y desafío intelectual que representa para un economista contestar a un jurista de máximo prestigio en una temática de enorme y elevado contenido jurídico.

Agradezco muy sinceramente al Excmo. Sr. Presidente Dr. Alfredo Rocafort, y a la Junta de Gobierno que me hayan elegido para este reto.

Este humilde economista contestará desde el sentido común y la observación que la cuantificación financiera y económica nos permite convertir en comprensible para el ser humano normal una elevada digresión jurídica propia de juristas de altos vuelos y difícilmente accesible para el ciudadano de a píe.

Cierto es, que, en estos actos, y en estas instituciones que hoy nos reciben lo que se exige es el máximo rigor científico e inte-

lectual, pero no es menos cierto, que han sido concebidas para la mejora de la ciencia y para la resolución de los grandes desafíos de nuestra sociedad, que difícilmente podrán alcanzarse solo con el entendimiento de las elites intelectuales, y dando la espalda al pueblo “llano y soberano”.

Tal es mi misión hoy aquí, de manera que ruego indulgencia intelectual y jurídica, solicitando y agradeciendo una escucha sencilla, practica y colaborativa, para entender los mensajes que, desde el rigor científico y jurídico, el Dr. Fonseca trata de transmitir a la ciudadanía, además de al Cuerpo Académico.

Y ello es así porque a la ciudadanía española, y europea, ha de interesarnos mucho el contenido del discurso del Dr. Fonseca, sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea, del que depende todo lo demás, puesto que sin Estado de Derecho difícilmente tendremos una vida tranquila, justa y prospera.

Nuestro nuevo colega podría definirse profesionalmente como un alto funcionario de la Unión Europea y un gran experto en asuntos relacionados con la justicia y con los temas financieros europeos. Tiene la sobriedad y seriedad de los nacidos en tierras castellanas del norte, original de Valladolid se licencia en Ciencias Políticas primero, para más tarde doctorarse en Derecho por la Universidad de su ciudad natal.

Es profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Valladolid donde también dirige el Instituto de Estudios Europeos desde 2022. Fue, así mismo, profesor asociado de Derecho en el CEU San Pablo de Madrid.

Una constante del Dr. Fonseca que le ha distinguido ha sido su esfuerzo por compaginar sus altas misiones europeas con la enseñanza del Derecho, y muy en especial del Derecho euro-

peo, del que es un auténtico maestro como hoy ha quedado demostrado aquí.

Desde 1986 al 2021, Francisco Fonseca es Alto Funcionario en varias instituciones europeas. Inicia su andadura como Administrador en las Direcciones Generales de Presupuestos, y Administrador Principal en la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

Se le ha de reconocer también una labor fundamental en dos grupos de pensamiento esenciales de la Unión Europea. Primero vinculado como Consejero a la célula de prospectiva del presidente de la Comisión Jacques Delors, del 89 al 94; y en la Comisión que preparo el Tratado de Ámsterdam, como Consejero adscrito al Comisario Marcelino Oreja, del 95 al 99.

Jefe de Gabinete del Comisario Antonio Vitorino, responsable de Asuntos de Justicia e Interior, del 1999 al 2004, para ser posteriormente Director Responsable de Justicia y Derechos Fundamentales de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, de la que fue posteriormente Director General en funciones del 2015 al 2016, y Director General Adjunto del 2016 al 2018, cuando dicha dirección general se denominó de Justicia y Consumidores.

Mención especial merecen sus dos periodos como Director de la Representación de la Comisión Europea en España, del 2009 al 2015, y del 2018 al 2021, donde fue el mejor embajador de la Unión Europea que hayamos tenido en España en toda la historia de la Unión, desempeñando una actividad impresionante en la dedicación y en los logros alcanzados. Su labor de divulgación de lo europeo y la gestión de las interactuaciones de España con la Comisión Europea alcanzaron las mayores cotas de eficacia y de éxito.

En esa primera etapa de “embajador” de la UE en Madrid tuve el privilegio de conocer a Paco Fonseca, y de trabajar con él en múltiples proyectos y realidades comunitarias, compartiendo su manera de pensar y actuar, desarrollando complicidades, y tomando decisiones ilusionantes en cuestiones relevantes de la construcción europea. Por pudor y prudencia, omitiré una vivencia conjunta en la sede que hoy nos acoge y que fue “un atentado” de parte de nuestro país para la consecución de uno de nuestros déficits más escandalosos en las metas del mercado único, y en el que la posición de España era la más retrograda y anticuada de la Unión Europea. Ya entonces me impresionaron la maestría, el sentido común, y la flexibilidad con la que nuestro nuevo colega supero aquella situación de conflicto y “ofensa”.

Como se puede deducir de su hoja de vida, seis son las palabras que atesoran el acervo intelectual del Dr. Fonseca: Europa, Libertad, Justicia, Seguridad, Consumidores y Finanzas, que se ponen de manifiesto de forma excelente en su discurso aquí presentado, en el que la dimensión financiera de la Unión se in-cardina en su Estado de Derecho como garante esencial de los derechos y libertades de todos nosotros, con una integración magistral de nuestra condición de ciudadanos y consumidores al amparo de la justicia por encima de la política y de los políticos.

Del discurso de nuestro nuevo colega me han cautivado muy especialmente las dos citas que utiliza para iniciar su discurso y concluirlo, porque de ellas voy a extraer yo mis conclusiones, ya que del contenido jurídico ha quedado bien patente su calidad y profundidad por lo aquí escuchado.

Dice la primera cita:

In memoriam de Jacques Delors, presidente de la Comisión europea de 1985 a 1994, y de Gil Carlos Rodríguez Iglesias, presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 1994 al 2003. *“Por habernos abierto el camino a una economía social de mercado y una comunidad de derecho en la cual mercado interior y libertad de circulación solamente se legitima al servicio de las personas”*.

Y concluye su disertación con una cita del Premio Nobel de literatura Bob Dylan, de una de nuestras canciones favoritas *“The answer, my friend, is blowin’ in the wind, the answer in blowin’ in the wind”*

Yo también tengo la costumbre de iniciar los capítulos de mis libros con una cita de un personaje famoso en la que trato de resumir en un jugo precioso extractado mi mensaje esencial, y he establecido la siguiente correlación entre las citas elegidas por el Dr. Fonseca y los mensajes trascendentes de su discurso, naturalmente tomando también en consideración sus argumentos y conclusiones.

De la primera cita podemos fácilmente concluir que la comunidad de derecho o Estado de Derecho, y todas sus consecuencias están en el centro del modelo económico, social y político de la Unión Europea, cuya expresión practica se concreta en el mercado interior y en la libertad de circulación, y que todo ello solo se legitima si está al servicio de las personas.

Es esta condición humanista de poner al ser humano por delante de todo lo demás lo que hace de la Unión Europea un espacio de privilegio respecto de la dignidad de las personas y del

cuidado de sus sentimientos más profundos, lo que me resulta atractivo en medio de una multitud de razonamientos jurídicos sesudos y complejos.

Ese rasgo característico de humanidad como línea maestra y columna vertebral de nuestra Unión es el más profundo y esencial de cuantos valores integran la Unión Europea. Pero su defensa resulta ardua y ni siquiera el Estado de Derecho “per se” es capaz de garantizarlo, pues muchas y graves son las agresiones que recibe tanto del cuerpo interno de la Unión, como se ha puesto de manifiesto de forma precisa por el Dr. Fonseca; como por muchos de los agentes externos que interactúan con nosotros los europeos y nuestros mercados.

Y es aquí donde aparece lo financiero como antídoto eficaz contra los abusos y desmanes que ponen en entredicho nuestra seguridad económica, política, y social. La utilización de las restricciones presupuestarias y las sanciones económicas en la consecución de Fondos Europeos de cualquier naturaleza devienen en certeros factores limitantes del mal y garantes de estabilidad y justicia.

Acierta plenamente, nuestro querido beneficiario, en el título de su disertación donde péndula de manera hábil de la política a la finanza, siendo esta última mayor garante que la primera del Estado de Derecho de la Unión Europea. Quizás sea por esto por lo que nuestra Real Corporación ha elegido a un economista financiero como yo para esta replica.

Dícese del mundo del dinero que todo lo puede y todo lo transforma, y que la finanza es el único idioma universal que todas las culturas entienden y respetan, ya sea por temor, o por su correcto entendimiento y su honrada utilización. Y no podía ser menos la Unión Europea por muchos definida como la unión

de los mercaderes, que, mediante el mercado único y el euro, se garantizan estabilidad y prosperidad.

En esta lección magistral de normas, condiciones, y tratados, incluye Fonseca, un concepto original de “caja de herramientas” a la que le pone un subtítulo evocador “*eppur si muove*”, a pesar de todo se mueve.

Explica nuestro nuevo colega las dificultades de defender el Estado de Derecho con todo tipo de medidas legales, políticas e institucionales, para llegar a la conclusión de que solo con el daño material y financiero usado de forma coercitiva contra los infractores, la estabilidad y la justicia estarán mejor aseguradas, utilizando la “caja de herramientas” de un conjunto de medidas que a pesar de todo consigue que las cosas sucedan, “*eppur si muove*”.

Pero, aun con todo, lo más destacable del discurso del Dr. Fonseca es su conclusión sobre la necesidad de la ruptura de la regla de unanimidad para la imposición de las medidas reguladoras de la defensa del Estado de Derecho y su sustitución por un marco de mayoría cualificada que permita a la Unión doblegar a los estados “hooligans” que pisotean nuestros valores y derechos, incluso desde dentro de la Unión.

No puedo estar más de acuerdo en ello, porque el principio de protección nacional basado en el derecho de veto fue concebido en una época de dirigentes políticos que tenían visión estratégica, altura de miras, palabra, y un principio de solidaridad inquebrantable; valores muy alejados del ADN de la clase política actual, y lamentablemente de forma bastante generalizada. Y es por ello por lo que, se hace imprescindible pasar a un mecanismo de mayorías y privar del derecho de veto a quienes no lo merecen, ni lo aprecian como un privilegio positivo, una

garantía de equilibrio entre iguales, y lo ven como una herramienta de abuso de rufianes y bandidos de la política.

Voy ahora con la cita de Bob Dylan, para ir entrando en el final de mi intervención. La respuesta, queridos amigos, está flotando en el viento, o lo que es lo mismo, la lleva la deriva del viento, un viento que nadie puede controlar, y quien sabe dónde la llevará...

Fonseca hace un análisis magistral, ya lo he dicho, elabora unas conclusiones potentes y convincentes, añade al final un sentimiento de duda sobre la capacidad de la Unión de imponer el bien sobre el mal y nos deja con la evocación melancólica de Dylan en su maravillosa canción, icono de muchas generaciones de seres humanos de la tierra, a los que siempre nos conforta en las dificultades la capacidad de soñar sobre las soluciones que la providencia nos pueda traer o llevar, como el viento y su soplo.

Pero, en esto amigos y colegas, no vamos a poder dejar que la respuesta nos la traiga el viento, puede estar flotando en el viento, pero el día que el viento se pare, caerá sobre nuestras cabezas en señal de reacción sobre las injusticias, los abusos, y la bajeza moral de quienes pretenden usurpar a los ciudadanos de la Unión de sus derechos y de la justicia reparadora y garante de nuestras libertades y valores.

Creo firmemente en las capacidades de la sociedad civil europea, y en la española como parte integrante de ella, para ser valedores de nuestros principios inquebrantables de ciudadanos libres, a cuyo servicio están el Estado y sus instituciones, ya sean estas españolas o europeas, y no al revés como algunos pretenden.

Esas respuestas que están en el viento llevan a Enrico Letta, ex Primer Ministro de Italia, a optar por un atajo, proponiendo como apéndice de su reciente informe “Más que un mercado”, para la Comisión Europea, la creación del Estado Virtual N° 28 de la Unión Europea, con un original planteamiento de estado digital al que puedan adherir libremente los ciudadanos, ya sea individuos o empresas europeas, con una normativa común, una fiscalidad única, y un mercado financiero digital unificado, con la única condición de renunciar a su jurisdicción nacional. “El sueño de una noche de verano”, algo tentador y estimulante para quienes con abnegación sufrimos los avatares de unas normas poliédricas, multiplicativas, y limitantes en la configuración europea actual de estados, regiones y ahora con la novedad de los estados plurinacionales, federaciones de estado, y demás elementos disgregadores de los verdaderos objetivos que trajeron causa de la Unión Europea primigenia.

Más sencillo será que puedan adherir a ese Estado Virtual N°28, ciudadanos y empresas de otros países de fuera de la Unión para poder operar con ella con unidad de acción, propósito y criterio, y ganar en eficacia y en resultados. Lo dejo aquí por no complicar demasiado la misión que se me ha encomendado, aunque veo dificultoso que los estados miembro actuales quieran aprobar esta novedad que puede vaciarles de contenido económico, aunque sea de forma merecida por la complejidad administrativa, y la ineficacia que tienen establecida como credo.

Concluyo mi intervención evocando el lema que Francisco Fonseca pone de manera simpática al final de su curriculum: “Los viejos rockeros nunca mueren”, y lo hago para resaltar una faceta que me gusta mucho de mi amigo Paco Fonseca, que es su fino sentido del humor y su capacidad de superar las mayores adversidades y dificultades con palabras de distensión,

diversión y amistad. Una cualidad tan escasa, como extraordinaria entre los altos dirigentes, y que son siempre la antesala de buenas soluciones, paz y armonía. En efecto, Fonseca, es un viejo rockero con 35 años de buena música europea a sus espaldas.

Enhorabuena, querido Paco, nuestra Academia se engrandece con tu presencia en nuestro seno, espero que esta sesión quede para siempre en las retinas de tu mujer Carmen, y de tu hijo Fran, para que esa razón vital de la que les haces responsables respecto de ti mismo sea siempre duradera e incansable, como tú mereces, y como hasta ahora.

Muchas gracias a todos, he concluido.



**PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA
EUROPEA DE DOCTORES**

Publicaciones



Revista RAED Tribuna Plural





DR. ALDO OLCESE SANTONJA

Aúna la triple condición de empresario y directivo, experto financiero y académico e intelectual. Pertenece y ha pertenecido a numerosos consejos de administración, consejos asesores de grandes empresas financieras, tecnológicas e industriales, algunas cotizadas, donde ha modernizado la Governance y la CSR. Ha escrito más de diez libros sobre Governance y CSR, alguno de los cuales ha sido *best seller* de economía.

Doctor en economía financiera pertenece a la Real Academia de Economía. En el ámbito institucional ha presidido los Observatorios de Governance y CSR de las grandes sociedades cotizadas en España y ha sido director del informe de la Comisión Europea sobre la CSR en Europa, una propuesta desde España.



«La consolidación del Estado de Derecho como concepto propio de la Unión Europea es nuestra particular “lucha por el Derecho” parafraseando a Von Ihering».

«La condicionalidad presupuestaria para defender el Estado de Derecho se ha convertido en un instrumento eficaz y novedoso que permite augurar reformas y mecanismos para asegurar una protección eficaz contra regresiones en los valores comunes de la Unión que conforman nuestro ADN como sociedades democráticas y avanzadas».

«Las próximas etapas en la construcción del Estado de Derecho en la Unión Europea tienen que garantizar que el cumplimiento de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea queda garantizado para poder acceder a la Unión y para mantenerse en ella».

Francisco J. Fonseca Morillo



1914 - 2024

Colección Real Academia Europea de Doctores



**Generalitat
de Catalunya**

