



UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

GRADO EN DERECHO
CURSO ACADÉMICO 2021/2022
CONVOCATORIA ORDINARIA DE JUNIO 2022

**LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS MECANISMOS DE
PROTECCIÓN**

**THE EUROPEAN UNION VALUES AND THEIR PROTECTION
MECHANISMS**

AUTORA: JENNIFER DE LAS HERAS ALCÁZAR
DIRECTORA: EVA MARÍA DÍEZ PERALTA

Resumen: El propósito del presente trabajo es analizar en qué medida la primacía y los valores de la Unión Europea se han visto gravemente amenazados por algunos Estados miembros en los últimos años. De ahí que se analicen también los distintos mecanismos existentes en el proceso de integración europea para su protección y eficacia.

Summary: The purpose of this document is to analyze to what extent the primacy and the European union values have been seriously threatened by certain Member States in recent years. Hence, the different existing mechanisms in the European integration process for their protection and effectiveness are also analyzed.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	6
2.1. EL FUNDAMENTO DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL DERECHO EUROPEO	6
2.2. LAS CONSECUENCIAS DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL DERECHO EUROPEO	7
2.3. LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA.....	8
3. LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	11
3.1. LA EVOLUCIÓN DE LOS VALORES EUROPEOS.....	11
3.2. EL ARTÍCULO 2 DEL TUE.....	13
3.2.1. <i>La dignidad humana</i>	13
3.2.2. <i>La libertad</i>	14
3.2.3. <i>La democracia</i>	15
3.2.4. <i>La igualdad</i>	16
3.2.5. <i>El Estado de Derecho</i>	16
3.2.6. <i>El respeto a los derechos humanos</i>	17
3.3. EL RESPETO DEL ARTÍCULO 2 DEL TUE.....	18
4. LA PROTECCIÓN DE LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS PROCEDIMIENTOS DEL ARTÍCULO 7 DEL TUE.....	19
4.1. EL ORIGEN DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL ARTÍCULO 7 DEL TUE.....	19
4.2. OBJETIVO	20
4.3. FUNCIONAMIENTO	21
4.3.1. <i>Las medidas preventivas</i>	21
4.3.2. <i>Las medidas sancionadoras</i>	23
4.4. LAS DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 7 DEL TUE	25
5. EL PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA	27

5.1. OBJETIVO	27
5.2. COMPETENCIA.....	27
5.3. FUNCIONAMIENTO	28
5.3.1. <i>La fase precontenciosa</i>	29
5.3.2. <i>La fase jurisdiccional</i>	30
5.4. LA TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN.....	35
5.5. EL MECANISMO EU PILOT	37
6. LA FINANCIACIÓN CONDICIONADA AL RESPETO DEL ARTÍCULO 2 DEL TUE	39
6.1. LAS CAUSAS DE LA CREACIÓN DEL MECANISMO DE CONDICIONALIDAD	39
6.2. EL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092, DE 16 DE DICIEMBRE DE 2020, SOBRE UN RÉGIMEN GENERAL DE CONDICIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN	41
6.2.1. <i>Objetivo</i>	42
6.2.2. <i>El procedimiento</i>	42
6.2.3. <i>Las medidas para proteger el presupuesto</i>	44
6.2.4. <i>Las condiciones para la adopción de medidas</i>	45
6.2.5. <i>El levantamiento de las medidas</i>	47
6.2.6. <i>La protección de los beneficiarios o destinatarios finales de los fondos de la Unión Europea</i>	48
6.3. LOS RECURSOS CONTRA EL REGLAMENTO	48
6.4. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	50
7. CONCLUSIONES	51
8. BIBLIOGRAFÍA	55

ABREVIATURAS

CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
ICE	Iniciativa Ciudadana Europea
Núm.	Número
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
Pág./ Págs.	Página/ Páginas
RU	Reino Unido
SIAJ	Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de Justicia
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
Vol.	Volumen
ZEC	Zona Especial de Conservación

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (en adelante UE) se creó con el objetivo de superar los errores del pasado y de esta forma garantizar una sociedad pacífica y segura. Por esta razón, la UE basa su actuación en una serie de valores comunes a todos los Estados miembros, estos son los valores europeos.

A pesar de la importancia de estos valores dentro de la UE, han sido varios los Estados miembros que han cometido graves vulneraciones contra los mismos, en especial Polonia y Hungría. En los últimos años, estos dos Estados miembros han llevado a cabo una serie de actuaciones que preocupan seriamente a la UE, pues han perjudicado gravemente a estos valores. En lo que se refiere a Polonia, resulta preocupante el establecimiento de las zonas libres de LGTBI, así como la reforma judicial por la que ha reducido la edad de jubilación de los jueces, ha otorgado al presidente de Polonia la facultad discrecional de prolongar el mandato de estos, ha creado una sala disciplinaria para los jueces, ha otorgado al Ministro de Justicia la facultad de poner fin al mandato de los mismos sin tener que motivar su decisión y ha creado un estricto régimen disciplinario para los jueces. En cuanto a Hungría, resultan preocupantes las diversas reformas constitucionales por las que han prohibido a las personas LGTBI la posibilidad de adoptar, de contraer matrimonio, de modificar su sexo en el Registro Civil y de hablar en los centros escolares sobre la diversidad de género. También, han añadido más motivos de inadmisión para las solicitudes de asilo de los refugiados y castigan el ayudar a los mismos con sus solicitudes, han reducido la edad de jubilación de los jueces y obstaculizan la libertad de circulación de capitales al establecer condiciones accesorias a las ayudas que proceden del extranjero.

Todas estas actuaciones han vulnerado gravemente los valores europeos e incluso algunas de ellas han dado lugar a la vulneración del principio de primacía del derecho europeo. Por esta razón, en este trabajo, además de explicar cada uno de los valores europeos, explicaré este principio nuclear dentro de la UE como es la primacía del derecho europeo.

Una vez comentada la importancia de los valores europeos y la necesidad de respetarlos, continuaré explicando los mecanismos existentes en la normativa europea para protegerlos, estos son: los procedimientos recogidos en el artículo 7 del Tratado de la Unión

Europea (en adelante TUE) y el procedimiento de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) recogido en los artículos 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE). Si bien, como explicaré más adelante, estos mecanismos han demostrado deficiencias a la hora de poner fin a las vulneraciones de los valores europeos cometidas por Polonia y Hungría.

Resulta relevante destacar estas deficiencias debido a que, la falta de eficacia de los anteriores mecanismos respecto a Polonia y Hungría han puesto de manifiesto la necesidad de introducir un nuevo mecanismo que permita proteger estos valores, este es el mecanismo de condicionalidad financiera que explicaré en el último punto.

2. LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

En la UE conviven el derecho interno de los distintos Estados miembros y el derecho propio de la UE, lo que en ocasiones da lugar a la aparición de conflictos entre ambos ordenamientos. Cuando esto sucede, la jurisprudencia del TJUE declaró la primacía del derecho europeo sobre el derecho interno¹. La primacía como tal no se encuentra recogida en ninguna disposición, sino que ha sido consagrada jurisprudencialmente.

2.1. EL FUNDAMENTO DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL DERECHO EUROPEO

El principio de primacía del derecho europeo encuentra su fundamento en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante STJUE) en el asunto Costa-ENEL de 1964². En esta sentencia, el TJUE aporta cuatro razones por las que el derecho europeo tiene primacía. Estas son:

La primera razón dada por el TJUE se basa en la propia naturaleza de la UE, pues cuando un Estado miembro se adhiere a la misma, no sólo acepta su ordenamiento jurídico, sino que le transfiere una serie de competencias, lo que provoca que los mismos limiten su soberanía sobre aquellas competencias transferidas a la UE. Por ello, no puede prevalecer

¹ LÓPEZ ESCUDERO, M. “Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 64, 2019, pág. 788.

² STJUE de 15 de julio de 1964, en el asunto C-6/64. ECLI:EU:C:1964:66.

una norma interna sobre un ámbito cuya competencia ha sido transferida a la UE³. Dicho de otra forma, la primacía es una condición existencial del proceso de integración europea, por lo que no podría existir el derecho europeo si el derecho interno de cada Estado miembro pudiese derogarlo o modificarlo.

La segunda razón de esta primacía es la obligatoriedad de las normas del derecho derivado (reglamentos, decisiones y directivas) para los Estados miembros⁴, establecida en el artículo 288 del TFUE, de tal forma que, si los Estados miembros pudieran adoptar normas que los dejaran sin efecto este precepto carecería de sentido.

La tercera razón se basa en la obligación de los Estados miembros de “*abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión*”⁵. Por ello, los Estados miembros no pueden aprobar una norma interna que sea incompatible con una norma europea, pues tienen la obligación de dar plena eficacia a las normas europeas, aunque se contradigan con sus normas internas.

La cuarta y última razón se encuentra en la uniformidad del derecho europeo, de tal forma que, si el derecho interno de los Estados miembros pudiese modificar el derecho europeo se estaría rompiendo con esta uniformidad y los ciudadanos europeos tendrían derechos diferentes de un Estado miembro a otro, dando lugar a la discriminación por razón de nacionalidad que prohíbe el artículo 18 del TFUE.

2.2. LAS CONSECUENCIAS DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL DERECHO EUROPEO

En cuanto a las consecuencias de este principio, tiene especial relevancia la STJUE en el asunto Simmenthal de 1978⁶. En esta sentencia, el TJUE entiende que, el principio de primacía del derecho europeo supone dejar sin efecto toda norma interna existente que sea

³ MANGAS MARTÍN, A. “Los principios del Derecho de la Unión Europea en sus relaciones con los ordenamientos internos (I)”, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos (Madrid), 2020, pág. 446.

⁴ MANGAS MARTÍN, A. “Los principios del Derecho de la Unión Europea en sus relaciones con los ordenamientos internos (I)”, cit., pág. 447.

⁵ Artículo 4 apartado tercero párrafo tercero del Tratado de la Unión Europea. (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 83/13 de 30 de marzo de 2010, págs. 1-34).

⁶ STJUE, de 9 de marzo de 1978, en el asunto C-106/77. ECLI:EU:C:1978:49.

incompatible con el derecho europeo. De la misma forma que, con carácter posterior no permitirá la creación de normas internas contrarias a las normas europeas.

A raíz de este principio, el TJUE establece que si los tribunales de los Estados miembros tienen dudas sobre la aplicación del derecho europeo por encontrar una norma interna que no concuerde con las normas europeas, pueden acudir al TJUE para plantear una cuestión prejudicial antes de dictar sentencia.

Además, el TJUE entiende que, en definitiva, los tribunales de los Estados miembros deben dejar sin aplicación a todas aquellas normas internas que contradigan las normas europeas. Al tener la obligación de dar plena eficacia al derecho europeo, cuando tienen conocimiento de que la norma interna es contraria a la europea, pueden inaplicar el derecho interno por iniciativa propia sin necesidad de esperar a que estas normas internas contrarias se deroguen.

2.3. LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA

La primacía del derecho europeo es predicable respecto a todo tipo de normas de los derechos internos, incluso respecto a la Constitución de los Estados miembros⁷. Ello explica que, algunos Estados miembros al estar *“articulados sobre la base de una jerarquía normativa en la que la Constitución ocupa el lugar supremo”*⁸ desconfíen de este principio. Sin embargo, el principio de primacía del derecho europeo no es óbice para la supremacía de las constituciones de los distintos Estados miembros, pues según la declaración del Tribunal Constitucional (en adelante TC) español de 13 de diciembre de 2004 *“la supremacía de la Constitución es compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto”*.

⁷ LÓPEZ ESCUDERO, M. “Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE”, cit., pág. 809.

⁸ LÓPEZ ESCUDERO, M. “Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE”, cit., pág. 810.

En esta materia juega un papel fundamental el principio de atribución, según el cual *“la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”*⁹, pues cuando un Estado miembro se adhiere a la UE previamente ha debido adaptar su Constitución para permitir la transferencia de competencias a la UE. De esta forma, es la Constitución de los Estados miembros la que permite y acepta la primacía del derecho europeo en todas aquellas materias cuya competencia ha sido atribuida a la UE¹⁰.

La primacía no es general, sino que sólo actúa en aquellas materias cuya competencia se ha atribuido por el Estado miembro a la UE¹¹, siendo por tanto aplicable la Constitución en aquellas materias cuya competencia mantiene el Estado miembro.

En relación con el principio de primacía del derecho europeo y la Constitución de los Estados miembros cobran especial importancia dos sentencias recientes en las que, a raíz de la vulneración de los valores europeos se vulnera la propia primacía del derecho europeo, estas son: una sentencia dictada por el TC Rumano y una sentencia dictada por el TC Polaco en las que se declara la primacía de la Constitución de estos dos Estados miembros sobre el derecho europeo.

Respecto a la sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) rumano, de 8 de junio de 2021, nº 390/2021, todo comienza con una querrela planteada frente a unos miembros de la Administración de Justicia Rumana, la cual quedó registrada ante la Sección para la investigación de los delitos cometidos en la Administración de Justicia (en adelante SIAJ). En una primera sentencia del TJUE de 18 de mayo de 2021, el TJUE declaró que la normativa rumana por la que se había creado la SIAJ contravenía el derecho europeo.

⁹ Artículo 5 apartado segundo del Tratado de la Unión Europea.

¹⁰ MANGAS MARTÍN, A. “Los principios del Derecho de la Unión Europea en sus relaciones con los ordenamientos internos (I)”, cit., pág. 451.

¹¹ Prontuario de jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el Derecho de la Unión Europea. (s.f). Recuperado de <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/InformacionRelevante/Prontuario%20jurisprudencia%20constitucional%20sobre%20Derecho%20de%20la%20UE.pdf>

Tras esta STJUE el TC Rumano dictó la Sentencia nº390/2021 en la que declaraba tres aspectos: 1) Pese a que el artículo 148 de la Constitución Rumana establezca la primacía del derecho europeo sobre el derecho nacional, aclara, por un lado, que el derecho europeo no puede impedir la identidad constitucional nacional de Rumanía y que, por otro lado, cuando se menciona en este precepto al derecho nacional *“se refiere a las normas de rango inferior al constitucional”*¹², por lo que ningún órgano judicial rumano tiene la capacidad de examinar si una norma constitucional es conforme al derecho europeo; 2) Es posible que los jueces rumanos sean sancionados por incurrir en responsabilidad disciplinaria si incumplen una STC Rumano en cumplimiento de una STJUE; 3) Se prohíbe que los jueces rumanos, en un proceso penal, puedan aplicar la jurisprudencia del TJUE.

El Tribunal Superior Rumano planteó una serie de cuestiones prejudiciales al TJUE preguntando sobre los aspectos mencionados en esta sentencia. El TJUE en su sentencia de 22 de febrero de 2022 declaró, por un lado, que los tribunales nacionales efectivamente tienen la obligación de dar plena eficacia al derecho europeo en virtud del principio de cooperación leal previsto en el artículo 4.3 del TUE y, por otro lado, que para que los jueces estén amparados por la independencia judicial es necesario que *“no se derive responsabilidad disciplinaria ni los errores de hecho o de Derecho nacional o de la Unión ni del ejercicio discrecional de la facultad de plantear cuestiones prejudiciales”*¹³.

Como puede apreciarse, esta sentencia es un caso claro de vulneración grave del principio de primacía del derecho europeo derivado de la vulneración del principio de independencia judicial. Según el principio de cooperación leal recogido en el artículo 4.3 del TUE son los jueces nacionales los que tienen la obligación de hacer cumplir el derecho europeo en el Estado miembro al que pertenecen, por esta razón, si una norma interna les prohíbe poder ejercer esta obligación so pena de incurrir en responsabilidad disciplinaria y como consecuencia ser sancionados, se vulnera gravemente no sólo el principio de cooperación leal, sino también el principio de independencia judicial que garantiza que los jueces *“puedan ejercer sus funciones de forma autónoma”*¹⁴. Al mismo tiempo, si una norma

¹² Apartado a de la STJUE de 22 de febrero de 2022 en el asunto C-430/21. ECLI:EU:C:2022:99.

¹³ Apartado d de la STJUE de 22 de febrero de 2022 en el asunto C-430/21. ECLI:EU:C:2022:99.

¹⁴ Conclusiones del Abogado General de 20 de enero de 2022, en el asunto C-430/21. ECLI:EU:C:2022:44.

interna contraviene lo dispuesto en una norma comunitaria se esta vulnerando el principio de primacía del derecho europeo y como consecuencia el juez nacional debe excluir la aplicación de la norma interna y aplicar la europea, pues, como expliqué con anterioridad, no pueden existir normas internas incompatibles con las normas comunitarias.

Respeto a la STC polaco, de 7 de octubre de 2021, en el asunto K 3/2021, todo comienza cuando el TJUE, al resolver una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo (en adelante TS) polaco, considera contrario al derecho europeo el modo de nombrar a los jueces y el control de su independencia, al vulnerar la independencia de los tribunales. Frente a la decisión del TJUE, el TC polaco en su sentencia declara que la UE al permitir que los jueces apliquen disposiciones contrarias a la Constitución polaca e incluso permitir no aplicar la misma, es contrario a lo dispuesto en la Constitución de Polonia, entendiendo que los preceptos del TUE que permiten lo anterior son inconstitucionales. Por ello, en esta sentencia Polonia acaba declarando la primacía de la Constitución Polaca sobre el derecho europeo.

3. LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. LA EVOLUCIÓN DE LOS VALORES EUROPEOS

Los valores europeos se han ido consolidando en los distintos Tratados que sucesivamente han reformado a los Tratados fundacionales. Cuando la UE se creó era una organización internacional que actuaba en el ámbito económico¹⁵, por esta razón, los derechos que preveía el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 estaban enfocados al mercado común, aunque también preveía el derecho al trabajo y la igualdad en retribución por ser derechos relacionados con el mercado común¹⁶.

¹⁵ MARZOCCHI O. (2021, octubre). La protección de los valores del Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Fichas temáticas sobre la Unión Europea de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-valoresdel-articulo-2-del-tratado-de-la-union-europea>

¹⁶ BAR CENDÓN, A. “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, págs. 99-100.

Con posterioridad, la Declaración sobre la identidad europea¹⁷, la Declaración sobre el respeto de los derechos fundamentales¹⁸ y la Declaración sobre la Democracia¹⁹, sentaron la base de la identidad de la UE en el Estado de Derecho, en la democracia representativa, en la justicia social y en los derechos humanos, cuyo respeto por todos los Estados miembros garantizaría el mantenimiento de la paz dentro de la UE.

El Acta Única Europea de 1986 promovía el respeto a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos sobre la base de los derechos fundamentales, concretándolos en “*la libertad, la igualdad y la justicia social*”²⁰, para así mantener la paz y la seguridad dentro de la UE.

El Tratado de Maastricht de 1992 confirmó su adhesión a la democracia, al Estado de Derecho, a los derechos humanos y a la libertad, y los confirmó como “*principios generales del derecho comunitario*”²¹. Además, para garantizar los derechos de los ciudadanos introdujo la ciudadanía europea.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 confirmó su adhesión a los principios generales europeos y además introdujo una importante novedad: el mecanismo para proteger estos principios, pues hasta entonces se prevenían los mismos, pero no la forma de protegerlos. También fijó la consolidación de estos principios como uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad común.

El Tratado de Niza de 2001, dentro del mecanismo previsto para proteger los principios generales europeos, introdujo un nuevo procedimiento para prevenir que lleguen a vulnerarse los mismos.

¹⁷ Declaración sobre la identidad europea de la Cumbre Europea de Copenhague, de 14-15 de diciembre de 1973.

¹⁸ Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre el respeto de los derechos fundamentales, de 5 de abril de 1977.

¹⁹ Declaración sobre la Democracia del Consejo Europeo de Copenhague, de 7-8 de abril de 1978.

²⁰ Preámbulo del Acta Única Europea. (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. L 169/1 de 29 de junio de 1987, págs. 1-28).

²¹ Artículo F apartado segundo del Tratado de Maastricht de 1992. (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 191/1 de 29 de julio de 1992, págs. 1-112).

Finalmente, el Tratado de Lisboa de 2007 estableció como valores europeos la libertad, democracia y Estado de Derecho, al igual que en los tratados anteriores, sin embargo, introduce el respeto por la dignidad humana, la igualdad, el respeto por los derechos de las personas pertenecientes a minorías y añade que entre los objetivos de la UE se encuentra la promoción de estos valores²².

Como puede observarse, los valores europeos han evolucionado desde no encontrarse previstos en los Tratados, hasta convertirse el respeto y promoción de estos valores en uno de los objetivos primordiales de la UE e incluso prever procedimientos que permitan actuar cuando se han vulnerado o existe riesgo de que se vulneren.

3.2. EL ARTÍCULO 2 DEL TUE

3.2.1. La *dignidad humana*

Con relación a la dignidad humana cobra especial importancia la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CDFUE), a la que se le reconoce “*el mismo valor jurídico que los Tratados*”²³. Esta, además de ser un valor común dentro de la UE, es un valor de los humanos en la sociedad, de ahí que pueda concluirse que este valor europeo “*realizaría un puente entre la moral y el derecho*”²⁴.

Este valor europeo forma parte de la herencia cultural europea, pues la persona es el centro de la actuación de la UE²⁵. Por esta razón, las Explicaciones sobre la carta de los derechos fundamentales afirman que “*la dignidad de la persona humana no sólo es en sí un derecho fundamental, sino que constituye la base misma de los derechos fundamentales*”²⁶, es decir, el resto de los valores europeos se articulan entorno a la dignidad humana para garantizar “*una existencia humana decente*”²⁷.

²² BAR CENDÓN, A. “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad”, cit., págs. 103-104.

²³ Artículo 6 del Tratado de Lisboa. (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 306/1 de 17 de diciembre de 2007, págs. 1-269).

²⁴ PELE, A. “Dignidad humana y Derecho de la Unión Europea: Vida y Biopolítica”, *Revista Direito Práx*, Vol. 08, núm. 04, 2017, págs. 2521-2522.

²⁵ Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 364/1 de 18 de diciembre de 2000, págs. 1-22).

²⁶ Explicaciones sobre la carta de los derechos fundamentales (2007/C 303/02), pág.1.

²⁷ PELE, A. “Dignidad humana y Derecho de la Unión Europea: Vida y Biopolítica”, cit., pág. 2525.

Por todo esto, en la CDFUE se afirma su inviolabilidad. Dicho de otra forma, al ser la dignidad humana la esencia de los demás derechos previstos en esta Carta, ninguno de estos puede atentar contra ella²⁸.

3.2.2. *La libertad*

Con relación a la libertad hay que tener presentes tres textos: la CDFUE, el TUE y el TFUE. Esto se debe a que estos textos contienen las libertades reconocidas a los ciudadanos europeos, aunque tienen distintas categorías:

Como libertades fundamentales, se encuentran la libertad de circulación de mercancías, de trabajadores, de servicios y de capitales, previstas en el TUE. Es preciso destacar que estas cuatro libertades se complementan entre ellas, de tal forma que *“el objetivo perseguido por cada una de ellas no puede alcanzarse de forma completa si no va acompañada del reconocimiento y la posibilidad del efectivo ejercicio de los demás”*²⁹.

Como derechos fundamentales, en el capítulo II de la CDFUE se encuentran previstas las siguientes libertades individuales: libertad de pensamiento, de religión, reunión, expresión e información y el respeto a la vida privada.

Es posible que pueda llegar a producirse un conflicto entre los derechos fundamentales, como la libertad de religión o expresión, con las libertades fundamentales. En caso de que esto ocurra el TJUE en su sentencia sobre el caso Schmidberger (donde entraron en conflicto la libertad de expresión con la libertad de circulación de mercancías), declaró que *“al imponerse el respeto de los derechos fundamentales tanto a la Comunidad como a sus Estados miembros, la protección de tales derechos constituye un interés legítimo que puede justificar, en principio, una restricción a las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario, incluso en virtud de una libertad fundamental garantizada por el Tratado como la libre circulación de mercancías”*³⁰. Por lo que los derechos fundamentales pueden llegar a prevalecer sobre las libertades fundamentales.

²⁸ Explicaciones sobre la carta de los derechos fundamentales (2007/C 303/02), pág.1.

²⁹ ALVAREZ-PALACIOS ARRIGHI, G.I. “Las libertades fundamentales reconocidas por la U.E. Especial referencia a la Sentencia Gebhard, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 12-13, 1994-1995, pág. 46.

³⁰ Considerando 74 de la STJUE de 12 de junio de 2003, en el asunto C-112/00. ECLI:EU:C:2003:333.

Todas y cada una de estas libertades no solo se reconocen en estos textos, sino que también se promueve su protección a través de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior³¹.

3.2.3. La democracia

En la UE la democracia es representativa, esto quiere decir que, los ciudadanos se encuentran directamente representados en el Parlamento Europeo e indirectamente representados en el Consejo Europeo y en el Consejo por el presidente del Gobierno y por los miembros del Gobierno respectivamente³².

Los ciudadanos europeos participan en la democracia³³, pero participan votando a sus representantes por sufragio universal directo, y son estos quienes los representan en la toma de decisiones. El TJUE entiende que *“la participación del Parlamento en el proceso decisorio es el reflejo, a escala de la Unión, de un principio democrático fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa”*³⁴. No obstante, con el paso del tiempo se ha hecho evidente un déficit democrático con relación a la participación ciudadana en la democracia. Los ciudadanos europeos, a pesar de encontrarse representados por el Parlamento Europeo, consideran que apenas participan en la vida democrática europea, pues *“sienten que no disponen de una vía eficaz para rechazar a un «gobierno» que no les gusta o para cambiar, en ciertos aspectos, el curso de determinadas políticas”*³⁵.

Es por ello por lo que, el TUE introduce iniciativas dirigidas a aumentar la participación ciudadana en la democracia europea y lo hace a través de sus artículos 10 y 11³⁶. Por un lado, según el artículo 10 del TUE, las decisiones se adoptarán de la forma más

³¹ La Libertad en la Unión Europea. (2017, agosto 28). Recuperado de <http://blog.cantabriaeuropa.es/2017/08/28/la-libertad-en-la-union-europea/>

³² MANGAS MARTÍN, A. “La Unión Europea”, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos (Madrid), 2020, pág. 53.

³³ Artículo 10 apartado tercero del Tratado de la Unión Europea.

³⁴ Considerando 81 de la STJUE de 24 de junio de 2014, en el asunto C-658/11. ECLI:EU:C:2014:2025.

³⁵ Déficit democrático. (s.f). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:democratic_deficit

³⁶ MEDINA ORTEGA, M. “El problema de la democracia en la Unión Europea”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 6, 2014, pág. 18.

cercana a los ciudadanos y expresando la voluntad de los mismos. Por otro lado, en el artículo 11 del TUE se reconoce la relevancia del diálogo abierto entre la sociedad y las instituciones, la necesidad de cauces apropiados para que los ciudadanos puedan expresar su opinión y se introduce la iniciativa ciudadana europea (en adelante ICE), de forma que, los ciudadanos pueden solicitar a la Comisión Europea a que presente una propuesta sobre un tema que consideran necesario incluir en el programa legislativo³⁷.

3.2.4. *La igualdad*

La igualdad supone que “*todas las personas son iguales ante la ley*”³⁸, lo que da lugar a la prohibición de cualquier tipo de discriminación “*por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual*”³⁹, así como por razón de nacionalidad. Precisamente, en el artículo 2 del TUE se habla de la UE como una sociedad caracterizada, entre otras cosas, por la no discriminación y por la igualdad entre hombres y mujeres.

Pese a lo dispuesto en estos preceptos siguen existiendo ciertos grupos que continúan siendo objeto de discriminaciones, como es el caso de las mujeres, de las personas LGTBI o las personas provenientes de otros países. Por esta razón, la UE cuenta con una serie de Directivas contra la discriminación que pretenden proteger todos los ámbitos en los que las personas puedan sufrir cualquier tipo de discriminación, y prevé la posibilidad de que el Consejo de la Unión Europea pueda adoptar las medidas que estime oportunas para poner fin a cualquier tipo de discriminación⁴⁰.

3.2.5. *El Estado de Derecho*

No existe una definición exacta de Estado de Derecho, no obstante, lo importante es por lo que se caracteriza y los principios que engloba. Así, el Estado de Derecho tiene como

³⁷ SULLIVAN, L. (s.f). Democracia participativa en el ámbito de la UE. Recuperado de <https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/eno-newsletter/2019/1/es/chapter1.html>

³⁸ Artículo 20 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

³⁹ Artículo 21 apartado primero de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁴⁰ Artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 83/47 de 30 de marzo de 2010, págs. 1-154).

objetivo la protección de la justicia, por lo que somete a los Estados miembros y a las instituciones europeas a la ley. Por esta razón, se encuentra compuesto por los siguientes principios: el principio de legalidad, de acceso a la justicia, separación de poderes, igualdad ante la ley, no discriminación, seguridad jurídica y el de tutela judicial efectiva⁴¹.

He de destacar la importancia que tuvo para este valor la “Declaración sobre la identidad europea” de la Cumbre Europea de Copenhague, de 14-15 de diciembre de 1973, pues la misma declaró que el Estado de Derecho junto con democracia representativa y el respeto a los derechos humanos son valores nucleares de la identidad de la UE⁴², pues son los que la distinguen como organización internacional.

Pese a no existir una jerarquía entre los valores del artículo 2 del TUE, el Estado de Derecho es la base para la protección del resto de los valores consagrados en este precepto, pues *“no puede haber democracia ni respeto de los derechos fundamentales sin respeto del Estado de Derecho”*⁴³.

3.2.6. *El respeto a los derechos humanos*

Los derechos humanos son aquellos derechos inherentes a todas las personas, con independencia de su género, raza, religión...⁴⁴ Al ser inherentes a todos los seres humanos, la titularidad de estos se reconoce a *“toda persona”*⁴⁵. Según la profesora Isabel Lirola Delgado, esta titularidad puede concretarse en tres categorías: *“toda persona, los ciudadanos de la Unión Europea y los nacionales de terceros Estados”*⁴⁶.

En materia de Derechos Humanos, la UE cuenta con la CDFUE, la cual, además de prever los derechos básicos inherentes a todas las personas, prevé una serie de derechos específicos para la ciudadanía europea: el derecho de sufragio o el de libre circulación y

⁴¹ Artículo 2 apartado a) del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020. (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. L 433 I/1 de 22 de diciembre de 2020, págs. 1-10).

⁴² BAR CENDÓN, A. “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad”, cit., pág. 100.

⁴³ Considerando 6 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

⁴⁴ Derechos fundamentales. (s.f). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:fundamental_rights

⁴⁵ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁴⁶ LIROLA DELGADO, I. “La protección de los Derechos Humanos en la Unión Europea. Reflexiones a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Agenda Internacional*, vol. 10, núm. 20, 2004, pág. 105.

residencia⁴⁷. Todos y cada uno de estos derechos han de ser respetados por los propios órganos de la UE y por los Estados miembros. Es más, respecto a los Estados miembros, estos deben demostrar que cuentan con instituciones que garanticen estos derechos para poder ingresar en la UE⁴⁸.

3.3. EL RESPETO DEL ARTÍCULO 2 DEL TUE

Los valores europeos son comunes para todos los Estados miembros de la UE, constituyendo la base de una sociedad pacífica y segura de los Estados miembros entre sí y respecto a terceros países. Entre los objetivos de la UE se encuentra la promoción de estos valores⁴⁹ cuyo fin es asegurar la protección de todos sus ciudadanos, tanto a nivel interno (entre Estados miembros) como a nivel externo (en sus relaciones internacionales).

Todos y cada uno de estos valores han de ser respetados por todos los Estados miembros y por las instituciones europeas, pues *“el fundamento último de la Unión o razón de ser del sistema de integración es la existencia de unos valores comunes a la Unión y a sus Estados miembros”*⁵⁰, para que de esta forma todos los ciudadanos europeos disfruten de las oportunidades que brinda la UE⁵¹.

El respeto de estos valores debe existir tanto en el momento de la adhesión del Estado a la UE como durante su permanencia en la misma. Como sabemos, para que un Estado pueda integrarse en la UE, entre los requisitos exigidos para su ingreso se encuentra el respeto al artículo 2 del TUE⁵². Lo anterior no significa que este respeto desaparezca cuando el Estado ya es miembro de la Unión Europea, al contrario, tiene la obligación de respetarlos durante su permanencia en la misma.

Recalco el respeto de los valores europeos por los Estados miembros durante su permanencia en la UE debido a que, en los últimos años varios Estados miembros han

⁴⁷ LIROLA DELGADO, I. “La protección de los Derechos Humanos en la Unión Europea. Reflexiones a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, cit., pág. 105.

⁴⁸ BAR CENDÓN, A. “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad”, cit., pág. 133.

⁴⁹ Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea.

⁵⁰ MANGAS MARTÍN, A. “La Unión Europea”, cit, pág. 51.

⁵¹ SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L. “El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 69, 2021, pág. 590.

⁵² Artículo 49 primer párrafo del Tratado de la Unión Europea.

vulnerado en diversas ocasiones estos valores. Este es el caso de Polonia y Hungría, dos Estados miembros que lejos de respetar estos valores son los que con más frecuencia y gravedad han vulnerado los mismos, dejando de lado las obligaciones que en su día contrajeron al adherirse a la UE y faltando al principio de cooperación leal.

En los últimos tiempos, las vulneraciones de los valores europeos han aumentado, pues cada vez son más los Estados miembros que ponen en tela de juicio la solidez de los mismos. Por esta razón, la UE no sólo menciona los valores, sino que también prevé una serie de mecanismos para reforzar su protección. He de precisar que, es necesario reforzar los valores, no porque tengan un contenido débil, sino porque son numerosas las amenazas a las que se enfrentan.

Estos mecanismos, que expondré con más detenimiento en los apartados siguientes, son esenciales para defender los valores europeos y de esta forma proteger a la UE de la merma de su identidad y de un retroceso a un sistema autoritario, pues *“Para los regímenes autoritarios, los valores europeos son aterradores, porque las libertades permiten la igualdad, la justicia, la transparencia, la oportunidad, la paz”*⁵³. Son esenciales porque son la única vía prevista en los tratados para proteger a los valores, pues se puede sancionar a un Estado miembro pero no se le puede expulsar de la UE.

4. LA PROTECCIÓN DE LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS PROCEDIMIENTOS DEL ARTÍCULO 7 DEL TUE

4.1. EL ORIGEN DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL ARTÍCULO 7 DEL TUE

El procedimiento sancionador del artículo 7 del TUE fue introducido por primera vez por el Tratado de Ámsterdam, aunque el procedimiento preventivo fue introducido por el Tratado de Niza. Todo comenzó cuando el Grupo de Reflexión de la Conferencia Intergubernamental de 1995 introdujo la idea de un mecanismo para proteger los valores europeos del artículo 2 del TUE⁵⁴.

⁵³ Europa y la defensa de nuestros valores fundamentales; por Othmar Karas y Katarina Barley, vicepresidentes del Parlamento Europeo. (2021, julio 21). Recuperado de https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213644

⁵⁴ BECERRIL ATIENZA, B. “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 44, 2020, pág. 120.

Hasta este momento, no habían considerado necesario introducir un instrumento para proteger los valores europeos y menos un instrumento para protegerlos de los propios Estados miembros. No obstante, la UE preveía extenderse hacia países *“cuyo pasado estaba empañado por violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y estructuras notablemente antidemocráticas, y cuyo reciente entusiasmo por los derechos humanos y las prácticas democráticas podría haberse visto con cierto grado de desconfianza”*⁵⁵, por ello, consideraron que se debía dotar a la UE con un mecanismo que permitiese proteger a estos valores frente a posibles vulneraciones por parte de los Estados miembros.

En suma, el procedimiento del artículo 7 del TUE se introdujo a raíz de la adhesión de nuevos Estados a la UE. Ello se deduce del informe del Consejo de la Unión Europea de 1995, pues el mismo dispone que *“Es opinión generalizada en el seno del Grupo que, en la situación actual del proceso de integración europea, sobre todo ante la perspectiva de la ampliación, es urgente asegurar el pleno respeto de los Derechos Fundamentales, tanto en las relaciones de la Unión y los Estados miembros como entre estos y los individuos”*⁵⁶.

4.2. OBJETIVO

Como sabemos, la UE se basa en una serie de valores, recogidos todos ellos en el artículo 2 del TUE. Todos estos valores tienen como fin último la protección de los ciudadanos y la identidad europea. Por esta razón, el respeto de estos valores es uno de los objetivos más perseguidos por la UE, de ahí que sea una de las condiciones de adhesión a la misma. Pero ¿Qué ocurre cuando el Estado ya es miembro la UE y vulnera alguno de estos valores?

En este caso es cuando entran en juego los procedimientos del artículo 7 del TUE, pues este precepto tiene como objetivo garantizar el mantenimiento del respeto de los valores europeos una vez que los Estados ya son miembros de la UE.

⁵⁵ BECERRIL ATIENZA, B. “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia”, cit., pág. 121.

⁵⁶ Consejo Europeo, (1996). Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96): Informe del grupo de reflexión y otras referencias documentales, Oficina de Publicaciones, pág. 42.

4.3. FUNCIONAMIENTO

Cuando un Estado miembro vulnera alguno de los valores recogidos en el artículo 2 del TUE, se pone en marcha el artículo 7 del TUE, a través del cual es posible suspender al Estado de los derechos inherentes a su condición de miembro de la UE. Es preciso destacar que, antes de que el Tratado de Ámsterdam introdujera este precepto, “*no era posible suspender los derechos inherentes a la condición de Estado miembro de la UE*”⁵⁷.

Como explicaré a continuación el artículo 7 del TUE contiene dos procedimientos distintos: el procedimiento preventivo y el procedimiento sancionador.

4.3.1. *Las medidas preventivas*

Las medidas preventivas se encuentran previstas en el artículo 7 apartado primero del TUE. Estas medidas preventivas son de aplicación cuando no se ha llegado a producir una violación de los valores de la UE, pero existe un riesgo claro de vulneración grave de los valores del artículo 2 del TUE por parte de un Estado miembro⁵⁸. Se aplican con la finalidad de evitar que esa vulneración llegue finalmente a producirse. Es importante destacar que debe tratarse de un riesgo “claro”, como señala la Comisión, “*excluyendo así los riesgos de carácter demasiado hipotéticos*”⁵⁹.

Atendiendo al artículo 7 apartado primero, este procedimiento preventivo puede ser iniciado por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea o por 1/3 de los Estados miembros en el Consejo de la Unión Europea. Una vez iniciado corresponde al Consejo de la Unión Europea determinar si existe ese riesgo claro de vulneración grave de los valores del artículo 2 del TUE por parte de un Estado miembro, y esto lo hará “*por mayoría de cuatro quintos de sus miembros*” y habiéndolo aprobado previamente el Parlamento Europeo (por mayoría absoluta de los eurodiputados⁶⁰). Antes de tomar la decisión, escuchará al Estado miembro

⁵⁷ BOU FRANCH, V. “La Unión Europea y los Derechos Fundamentales: desafíos actuales”, *Revista europea de derechos fundamentales*, núm. 24, 2014, pág. 24.

⁵⁸ Artículo 7 apartado primero del Tratado de la Unión Europea.

⁵⁹ Comisión de las Comunidades Europeas (2003). Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del TUE. COM (2003) 0606 final, pág. 8.

⁶⁰ Estado de derecho: cómo funciona el procedimiento del artículo 7 (infografía). (2018, febrero 27). Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/estado-de-derecho-como-funciona-el-procedimiento-del-articulo-7-infografia>

en cuestión y puede emitirle recomendaciones. El Estado miembro afectado no participa en dichas votaciones.

Este procedimiento es de naturaleza política y al tratarse de un procedimiento cuyo fin es determinar si existe un riesgo claro de violación grave de los valores europeos, cuando se constata que existe este riesgo no se sanciona al Estado miembro en cuestión, sino que el Consejo le remite recomendaciones “*no obligatorias jurídicamente*”⁶¹.

Este mecanismo fue introducido por el Tratado de Niza y se hizo con vistas a que no sólo se pudiese actuar en aquellos casos en los que se ha producido una violación grave y persistente de los valores de la UE, sino también en aquellos otros casos en los que existiese un riesgo claro de violación de los mismos, activando de esta forma un mecanismo de alerta, pues “*parecía más coherente que esperar a que se produjeran los actos de violación*”⁶².

De esta forma, desde que el Tratado de Niza añadió el procedimiento preventivo al artículo 7 del TUE, éste y el procedimiento sancionador “*coexisten, sin que la puesta en marcha del primero sea condición necesaria a la del segundo*”⁶³.

La primera vez que el procedimiento preventivo fue iniciado se hizo respecto a Polonia. Todo comienza cuando el gobierno ultraconservador lleva a cabo una reforma judicial que incluía medidas relativas a la composición y funcionamiento del TC polaco y a los medios de comunicación que afectaban a la independencia de ambos, vulnerando la separación de poderes en el primero y la libertad de expresión en el segundo⁶⁴. Además, el poder legislativo realizó una modificación de la Ley por la que se rige el TC, por lo que el TC al entender que esta modificación perjudicaba a su independencia, emitió una sentencia declarándola inconstitucional, sentencia que el Gobierno se negó a publicar⁶⁵. Con esta reforma judicial también se redujo la edad de jubilación de los jueces, se introdujo un régimen

⁶¹ BOU FRANCH, V. “La Unión Europea y los Derechos Fundamentales: desafíos actuales”, cit., pág. 25.

⁶² OREJA AGUIRRE, M “La Unión Europea como comunidad de valores”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 96, 2019, pág. 31.

⁶³ OREJA AGUIRRE, M “La Unión Europea como comunidad de valores”, cit., pág. 33.

⁶⁴ PÉREZ BERNÁRDEZ, C. “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 40, 2016, pág. 90.

⁶⁵ BECERRIL ATIENZA, B. “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia”, cit., págs. 133-134.

disciplinario muy estricto para estos, había una fuerte intromisión del poder ejecutivo y legislativo en el judicial, el presidente podía libremente prorrogar su mandato, se podían poner en duda sentencias firmes, entre otras⁶⁶. Era previsible que todas estas medidas del Gobierno polaco pudiesen suponer un atentado contra el Estado de Derecho y la democracia, por lo que la Comisión decidió poner en marcha el procedimiento preventivo del artículo 7 apartado primero del TUE. Sin embargo, el inicio de este procedimiento no ha dado lugar al envío de recomendación alguna a Polonia.

Este procedimiento también fue puesto en marcha respecto a Hungría. Todo comienza cuando el Gobierno de Orbán lleva a cabo una reforma de la Constitución por la que se introdujeron “*leyes cardinales y disposiciones transitorias con una carga importante político-ideológica y religiosa*”⁶⁷. Esta reforma trata de impedir la entrada de refugiados en el país, restringe las competencias del TC húngaro, excluye el matrimonio entre personas del mismo sexo, adelanta la edad de jubilación de los jueces, no permite la pluralidad en los medios de comunicación, entre otras, generando al Parlamento Europeo la preocupación por la libertad de expresión, los derechos de los inmigrantes, la igualdad de trato, la independencia judicial, la protección de datos y los derechos de las minorías⁶⁸. Por todo ello, el Parlamento Europeo puso en marcha el procedimiento preventivo, pues entendió que existía un riesgo claro de que todos estos derechos integrados en cada uno de los valores europeos se pudiesen vulnerar. Sin embargo, al igual que ocurrió con Polonia, el inicio del procedimiento no supuso el envío de recomendación alguna a Hungría.

4.3.2. *Las medidas sancionadoras*

Las medidas sancionadoras se encuentran previstas en el artículo 7 apartado segundo y tercero del TUE. Estas medidas sancionadoras son de aplicación cuando un Estado miembro ha violado de forma grave y persistente los valores de la UE⁶⁹.

⁶⁶ BECERRIL ATIENZA, B. “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia”, cit., págs. 134-135.

⁶⁷ PÉREZ BERNARDEZ, C. “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”, cit., pág. 89.

⁶⁸ BECERRIL ATIENZA, B. “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia”, cit., págs. 130-132.

⁶⁹ Artículo 7 apartado segundo del Tratado de la Unión Europea.

En este procedimiento sancionador se distinguen dos fases: la primera se encuentra prevista en el artículo 7 apartado segundo del TUE y la segunda se encuentra en el apartado tercero del mismo precepto.

Atendiendo al artículo 7 apartado segundo (primera fase), dicho procedimiento puede iniciarse a instancia de la Comisión o de 1/3 de los Estados miembros en el Consejo de la Unión Europea. Una vez iniciado, será el Consejo Europeo el que por unanimidad y habiéndolo aprobado previamente el Parlamento Europeo (por mayoría de 2/3 de los votos que represente la mayoría de los miembros que lo componen) establezca si efectivamente se ha producido una *“violación grave y persistente de los valores europeos por parte de un Estado miembro”*. Hay que destacar que antes de la constatación de dicha vulneración por parte del Consejo Europeo, el Estado miembro afectado enviará al mismo sus observaciones, y que dicho Estado miembro no participará en las votaciones.

Una vez se ha constatado la violación grave y persistente de los valores europeos por el Consejo Europeo, entra en juego el apartado tercero del anterior precepto (segunda fase). Tras la constatación, el Consejo de la Unión Europea, por mayoría cualificada, puede suspender al Estado miembro afectado de ciertos derechos, incluido el derecho al voto como miembro en el Consejo de la Unión Europea. Pero, para que esto ocurra *“el 72% de los Estados miembros deben votar a favor y representar al 65% de la población de la UE”*⁷⁰. Al Estado se le sanciona con la suspensión de sus derechos como miembro de la UE, pero esta sanción no afecta a las obligaciones derivadas de los Tratados que continúan obligándole.

En lo que respecta a la sanción a imponer al Estado miembro en cuestión, ya el Grupo de Reflexión de 1995 preveía la suspensión de los derechos inherentes a la condición de Estado miembro, incluso llegó a plantearse la posibilidad de la expulsión, pero la mayoría rechazó esta idea, pues la consideraban *“innecesaria, si la suspensión de los derechos surte los efectos deseados, o por los riesgos que supondría poner en cuestión la irreversibilidad de la pertenencia a la Unión”*⁷¹. No obstante, para algunos autores, como el profesor José

⁷⁰ Estado de derecho: cómo funciona el procedimiento del artículo 7 (infografía). (2018, febrero 27). Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/estado-de-derecho-como-funciona-el-procedimiento-del-articulo-7-infografia>

⁷¹ Consejo Europeo, (1996). Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96): Informe del grupo de reflexión y otras referencias documentales, Oficina de Publicaciones, pág. 43.

Martín y Pérez de Nanclares *“no resulta descabellado plantearse que, en casos realmente extremos de Estados con gobiernos del todo punto incompatibles con los valores enunciados en el artículo 2 TUE y con actitudes verificables de extrema hostilidad permanente hacia la Unión hasta resultar incompatible con los fines y objetivos de los tratados, cupiera plantear la posibilidad de recurrir in extremis a las normas de Derecho Internacional General para intentar diseñar una construcción jurídica que permitiese justificar una tal expulsión”*⁷².

Por último, he de destacar que este procedimiento también es de naturaleza política y no jurídica, sin embargo, al contrario de lo que ocurre en el procedimiento preventivo, se ha podido observar que cuando en el procedimiento sancionador se constata la vulneración grave y persistente de los valores ya sí se sanciona al Estado miembro.

Los países frente a los que se inició por primera vez este procedimiento sancionador fueron Polonia y Hungría. Esto se debe a sus constantes vulneraciones de todos y cada uno de los valores recogidos en el artículo 2 del TUE. Recientemente, en concreto en julio de 2021, este procedimiento sancionador ha vuelto a ponerse en marcha respecto a estos países debido a la declaración de zonas libres de personas LGTBI en Polonia y la aprobación de una ley anti LGTBI en Hungría, pues con estos actos se han vulnerado los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías. Sin embargo, una vez más el inicio del procedimiento no ha supuesto cambio alguno por la razón que explicaré en el apartado siguiente.

4.4. LAS DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 7 DEL TUE

Cuando el Tratado de Ámsterdam introdujo el procedimiento del artículo 7, lo hizo en su aspecto sancionador, es decir, para aquellos casos en los que se diese una violación grave y persistente de los valores europeos por parte de los Estados miembros. Esto suponía que sólo podía iniciarse el procedimiento sancionador si la vulneración había llegado a materializarse. Sin embargo, pronto saldría a la luz el problema que presentaba este procedimiento sancionador.

⁷² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del estado de derecho”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 43, 2019, pág. 142.

En el año 2000, en Austria “*el partido conservador austriaco formó un Gobierno de coalición con el FPÖ, un partido que se había distinguido por sus posiciones xenófobas y extremistas*”⁷³, esta situación hizo probable que se adoptasen normas que pudieran vulnerar gravemente los derechos fundamentales. Esta fue la primera vez que se intentó poner en marcha el procedimiento del artículo 7 del TUE, pero al no haberse materializado la vulneración grave y persistente de los derechos fundamentales, su aplicación fue imposible.

Este hecho puso de manifiesto la necesidad de introducir un procedimiento que permitiese proteger los valores europeos aún antes de producirse la vulneración. Por esta razón, en 2001, el Tratado de Niza introdujo el procedimiento preventivo en el artículo 7 del TUE, el cual permitía actuar antes de que se produjese la vulneración cuando existiese “*un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2*”⁷⁴.

Sin embargo, la deficiencia que presenta en la actualidad el procedimiento sancionador se encuentra relacionada con el hecho de que requiera unanimidad para determinar si un Estado miembro ha vulnerado de forma grave y persistente alguno de los valores europeos, pues provoca que en la práctica resulte improbable su aplicación al tratarse de un umbral tan elevado⁷⁵.

Esta improbabilidad de aplicación se pone de manifiesto en los casos de Hungría y Polonia, dos Estados miembros que con sus actos vulneran de forma grave y persistente los valores del artículo 2 del TUE, lo que ha hecho necesario el inicio del procedimiento sancionador por primera vez desde su creación. Sin embargo, a pesar de las reiteradas y graves vulneraciones que cometen contra estos valores, no es posible la aplicación a los mismos del procedimiento sancionador, debido a que ambos países son buenos aliados uno respecto del otro y ya anunciaron los Gobiernos de Hungría y de Polonia que “*vetarían cualquier decisión de este tipo en relación con el otro Estado miembro*”⁷⁶. Esta es la razón

⁷³ BECERRIL ATIENZA, B. “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia”, cit., pág. 123.

⁷⁴ Artículo 7 apartado primero del Tratado de la Unión Europea.

⁷⁵ PÉREZ BERNÁRDEZ, C. “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”, cit., pág. 89.

⁷⁶ MARZOCCHI, O. (2021, octubre). La protección de los valores del Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Fichas temáticas sobre la Unión Europea de

por la que la tramitación de este procedimiento se encuentra paralizada en el Consejo de la Unión Europea.

Los casos de Hungría y Polonia han demostrado que el procedimiento sancionador adolece de fallos que provocan su falta de eficacia en los casos de vulneraciones graves y persistentes de los valores europeos. Es esta la razón de que haya sido necesaria la búsqueda de un mecanismo alternativo que permita la protección de estos valores, como es la financiación condicionada al respeto del artículo 2 del TUE que explicaré más adelante.

5. EL PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El procedimiento de infracción ante el TJUE, también denominado recurso por incumplimiento, es otro de los mecanismos para la protección del derecho europeo recogido en los artículos 258 a 260 del TFUE.

5.1. OBJETIVO

Como sabemos, la UE persigue una serie de objetivos que *“se alcanzan desde el derecho, a través del derecho y con el derecho como único instrumento”*⁷⁷. Por esta razón, entre los objetivos más perseguidos por la UE se encuentra la protección del Derecho europeo, es decir, velar por el respeto y cumplimiento de las normas europeas. Precisamente, el objetivo del procedimiento de infracción es controlar que los Estados miembros cumplen y respetan el derecho europeo.

5.2. COMPETENCIA

Como he comentado en el punto anterior, el procedimiento de infracción tiene como objetivo el control del cumplimiento de la legislación europea por los Estados miembros. Pero ¿quién se encarga de controlar que los Estados miembros cumplen con el derecho europeo? Según el artículo 17 del TUE es la Comisión Europea la que se encarga de controlar

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-valoresdel-articulo-2-del-tratado-de-la-union-europea>

⁷⁷ SANTER, J., *El Derecho Comunitario, Instrumento de la Integración Europea*, Editorial el cardo, Alicante, 1995, pág. 4.

el cumplimiento del derecho europeo y para ello dispone de una serie de instrumentos, entre los que se encuentra el procedimiento de infracción ante el TJUE de los artículos 258 a 260 del TFUE.

En cuanto a la competencia para iniciar el procedimiento, el artículo 259 del TFUE dispone que puede ser iniciado por la Comisión (de oficio o mediante denuncia de una persona física o jurídica) o por los Estados miembros. No obstante, los Estados miembros no suelen hacer uso de la posibilidad que le permite este precepto, pues dejan que sea la Comisión la que con mayor frecuencia inicie este procedimiento⁷⁸.

En cuanto a la sanción de las infracciones que cometan los Estados miembros, como regla general, el único competente para declarar si un Estado miembro ha incumplido o no el derecho europeo y sancionarlo es el TJUE⁷⁹. Sin embargo, esta regla general cuenta con varias excepciones: “*supuestos previstos respecto a las normas sectoriales (art. 108.2 del TFUE) o bien los supuestos de déficit excesivo (art. 126.11 del TFUE) así como las disposiciones que afectan al espacio de libertad, seguridad y justicia*”⁸⁰. En estos casos, la Comisión puede declarar por sí misma el incumplimiento del derecho europeo por el Estado miembro e imponerle la sanción que estime pertinente sin necesidad de acudir ante el TJUE.

5.3. FUNCIONAMIENTO

Antes de explicar el funcionamiento del este procedimiento resulta conveniente hablar sobre el incumplimiento. Pues bien, se puede decir que el Estado miembro “*ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados*”⁸¹ cuando incumple cualquier norma del “*ordenamiento jurídico de la UE en su conjunto*”⁸². Este incumplimiento puede derivar tanto de una omisión como de una acción⁸³. Un ejemplo de

⁷⁸ LIÑÁN NOGUERAS, D.J. “El sistema jurisdiccional de la Unión Europea”, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos (Madrid), 2020, pág. 478.

⁷⁹ VIÑUALES S. “Algunas reflexiones sobre la transparencia en el procedimiento de infracción en la Unión Europea”, *Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”*, núm. 9, 2015, pág. 218.

⁸⁰ REGÍ RODRÍGUEZ, J. “La tutela del derecho de la unión europea: la cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento”, *Revista de estudios jurídicos*, núm. 16, 2016, pág. 7-8.

⁸¹ Artículo 258 apartado primero del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸² LIÑÁN NOGUERAS, D.J. “El sistema jurisdiccional de la Unión Europea”, cit., págs. 477-478.

⁸³ JIMÉNEZ PIERNAS, C. “El incumplimiento del derecho comunitario por los Estados miembros cuando median actos de particulares: una aportación al debate sobre la interdependencia entre derecho comunitario y derecho internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 7, 2000, pág. 25.

omisión puede ser la no comunicación de las medidas adoptadas para transponer una directiva o su no transposición, mientras que un ejemplo de acción puede ser la adopción por el Estado de una norma contraria al derecho europeo.

Del mismo modo, resulta conveniente comentar que son tres los tipos de infracciones de la legislación europea, estas son: la falta de información por el Estado miembro de las medidas adoptadas para transponer una Directiva, el incumplimiento o no conformidad del derecho nacional con el derecho europeo y la aplicación incorrecta o no aplicación del derecho europeo por las autoridades nacionales⁸⁴.

Cuando hay indicios de que un Estado miembro ha cometido cualquiera de las infracciones anteriores, la Comisión u otro Estado miembro puede iniciar este procedimiento, si bien, ninguno puede acudir de primera mano al TJUE, pues para ello en el TFUE se prevé la fase precontenciosa⁸⁵.

De este modo, el recurso por incumplimiento consta de dos fases: la fase precontenciosa y la fase jurisdiccional. Sin embargo, la Comisión antes de iniciar el procedimiento intenta un diálogo con el Estado miembro en cuestión (el mecanismo EU Pilot que más adelante expondré) y si este diálogo no tiene éxito es cuando inicia el procedimiento formal de infracción.

5.3.1. *La fase precontenciosa*

La fase precontenciosa se encuentra recogida en el artículo 258 del TFUE. En esta fase, la Comisión intenta una conciliación con el Estado miembro en cuestión antes de acudir al TJUE. Para ello, cuando hay indicios de que un Estado miembro ha incumplido el derecho europeo la Comisión le emite una carta de emplazamiento solicitándole la remisión de sus observaciones sobre este incumplimiento en un plazo que no supere los dos meses.

Si el Estado miembro no atiende a la carta de emplazamiento o su respuesta no es satisfactoria y por ende la Comisión entiende que efectivamente se ha producido el

⁸⁴ REGÍ RODRÍGUEZ, J. “La tutela del derecho de la unión europea: la cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento”, cit., pág. 6.

⁸⁵ VINUALES S. “Algunas reflexiones sobre la transparencia en el procedimiento de infracción en la Unión Europea”, cit., pág. 218.

incumplimiento, emite un dictamen motivado en el que le explica los motivos del incumplimiento y solicita el cumplimiento del derecho europeo. Una vez el Estado miembro recibe el dictamen motivado tiene un plazo máximo de dos meses para adoptar las medidas que estime pertinentes para cumplir con el dictamen⁸⁶.

5.3.2. *La fase jurisdiccional*

En la fase jurisdiccional, es el TJUE el que debe analizar si el Estado miembro ha incumplido o no el derecho europeo. Si el Estado miembro no atiende al dictamen motivado o su respuesta no es satisfactoria, la Comisión interpone un recurso ante el TJUE solicitándole que dicte sentencia sobre el incumplimiento.

Si el TJUE entiende que efectivamente el Estado miembro ha incumplido el derecho europeo, el Estado miembro deberá adoptar las medidas que estime convenientes para cumplir con la sentencia del TJUE⁸⁷. Si tras la sentencia, la Comisión entiende que el Estado miembro no ha adoptado estas medidas podrá acudir nuevamente al TJUE para solicitarle la imposición de una sanción al Estado miembro, esta sanción puede consistir en una *“suma a tanto alzado o multa coercitiva”*⁸⁸.

El TJUE para imponer las sanciones al Estado miembro tiene en cuenta los siguientes puntos: *“la importancia de las normas infringidas y las repercusiones de la infracción para los intereses generales y particulares; el periodo durante el que no se ha aplicado la norma en cuestión; la capacidad del Estado miembro para abonar las sanciones, con el fin de garantizar que estas tengan un efecto disuasorio”*⁸⁹.

El TFUE incluye una previsión concreta para el caso en que el Estado miembro no informe a la Comisión de la adopción de las medidas para transponer una Directiva. Esta previsión se encuentra en el artículo 260 apartado tercero, en virtud de este, la Comisión, en su recurso frente al TJUE, indica la cuantía de la sanción que considera oportuno imponer al

⁸⁶ Procedimiento de infracción. (s.f). Recuperado de https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_es.htm

⁸⁷ Artículo 260 apartado primero del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸⁸ Artículo 260 apartado segundo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸⁹ Procedimiento de infracción. (s.f). Recuperado de https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_es

Estado miembro en cuestión y si el TJUE entiende que el Estado ha incumplido su obligación le sancionará respetando la cuantía límite establecida por la Comisión⁹⁰.

Como puede observarse, para abrir un procedimiento de infracción la Comisión cuenta con tres mecanismos: carta de emplazamiento, dictamen motivado y recurso ante el TJUE. Si bien, un número muy reducido de casos pasan por las dos fases completas hasta que se resuelve el incumplimiento. Según los informes anuales de la Comisión el 67,46% de los casos se resuelven en la carta de emplazamiento, el 24,9% se resuelve en el dictamen motivado y tan sólo el 7,6% llega al recurso ante el TJUE⁹¹. Dentro de este 7,6% de casos que sí llegan al TJUE se encuentran una serie de recursos por incumplimiento interpuestos por la Comisión contra Polonia y Hungría.

En primer lugar, se encuentra el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión frente a Polonia el 22 de noviembre de 2019 por la presunta vulneración del artículo 19.1 TUE por Polonia. Todo comienza cuando Polonia lleva a cabo una reforma judicial con la que permitía que el contenido de las decisiones judiciales, así como, la presentación de cuestiones prejudiciales ante el TJUE, pudieran ser objeto de una infracción disciplinaria. También creó la sala disciplinaria del TS, la cual no era independiente al estar compuesta por miembros elegidos por el poder ejecutivo y al otorgar al presidente de Sala el poder de designar al Tribunal disciplinario, evitando que conozcan de este asunto los tribunales a los que les corresponde por ley. Por último, también permitió que el Tribunal disciplinario pudiese continuar el procedimiento contra un juez por responsabilidad disciplinaria, aunque el mismo no haya acudido, atentando contra el derecho de defensa de los jueces.

Por todos estos hechos la Comisión envió a Polonia un escrito de requerimiento, al que Polonia contestó negando la infracción del derecho europeo. Tras esta contestación, le envió un dictamen motivado alegando que el régimen disciplinario infringió el derecho europeo e instándole a adoptar las medidas para cumplirlo en el plazo de dos meses, a lo que Polonia contestó que esta imputación carecía de fundamento. Tras la contestación, la Comisión interpuso el recurso ante el TJUE.

⁹⁰ Artículo 260 apartado tercero del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁹¹ ARREGUI, J. “¿Es España un Estado miembro especialmente incumplidor en la implementación de la legislación europea?”, *Real Instituto Elcano*, núm. 41, 2016, pág. 3.

El TJUE en su sentencia de 15 de julio de 2021⁹² confirmó lo alegado por la Comisión, pues entendió que Polonia, al convertir en infracción disciplinaria el hecho de que los jueces polacos planteen una cuestión prejudicial al TJUE, incumple el artículo 267 del TFUE, el cual reconoce esta facultad a los tribunales nacionales y vulnera el principio de cooperación leal entre los tribunales nacionales y el TJUE. Este Tribunal también entiende que ha vulnerado el derecho de defensa de los jueces, pues al permitir continuar el procedimiento, aunque el juez no esté presente, se impide al mismo “*poder expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista*”⁹³. Además, entiende que todos tienen derecho a un “*juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley*”⁹⁴, de forma que al permitir que el presidente de la sala disciplinaria designe al Tribunal disciplinario, vulnera este derecho al favorecer que se puedan adjudicar ciertos casos a ciertos jueces. Por último, los supuestos de responsabilidad disciplinaria deben quedar reservados para casos excepcionales y basados en actos constitutivos de una infracción disciplinaria, por lo que el hecho de que una sentencia contenga un error no debe dar lugar a que el juez incurra en responsabilidad disciplinaria. Por todo ello, el TJUE entiende que Polonia ha vulnerado el derecho europeo.

Mientras esperaba que se dictase sentencia, la Comisión solicitó al TJUE unas medidas provisionales. El TJUE en el auto de 14 de julio del 2021⁹⁵ resolvió concediendo estas medidas, entre las que se encontraba la suspensión de ciertas disposiciones relativas a la competencia de la sala disciplinaria del TS. Además, se le impuso a Polonia la obligación de comunicar las medidas adoptadas para cumplir con este auto, lo que Polonia nunca hizo. Por ello, el TJUE le ha impuesto una multa de un millón de euros diarios hasta que cumpla con estas medidas.

En segundo lugar, se encuentra el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión frente a Polonia el 2 de octubre de 2018 por la presunta vulneración del artículo 19.1 TUE y el artículo 47 CDFUE por Polonia. Todo comienza cuando Polonia lleva a cabo una reforma judicial con la que anticipa la edad de jubilación de los jueces y permite que el

⁹² STJUE de 15 de julio de 2021, en el asunto C-791/19. ECLI:EU:C:2021:596.

⁹³ Considerando 210 de la STJUE de 15 de julio de 2021, en el asunto C-791/19. ECLI:EU:C:2021:596.

⁹⁴ Artículo 47 párrafo segundo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁹⁵ Auto del TJUE de 14 de julio de 2021, en el asunto C-204/21. ECLI:EU:C:2021:593.

presidente de Polonia libremente pueda prolongar el mandato de un juez cuando llega a esa edad.

La Comisión inició la fase precontenciosa contra Polonia, para ello, le envió un escrito de requerimiento, al que Polonia respondió negando la infracción del derecho europeo. Tras su contestación, le envió un dictamen motivado al que Polonia contestó volviendo a negar la infracción de estos preceptos. Tras esta última contestación, la Comisión no podía más que interponer el recurso por incumplimiento ante el TJUE.

El TJUE dictó sentencia el 24 de junio de 2019⁹⁶, en la que confirmó lo alegado por la Comisión en su recurso, pues entendió que la anticipación de la edad de jubilación de los jueces a 65 años en realidad no pretende alcanzar los objetivos alegados por Polonia, esto es, equiparar la edad de jubilación de los jueces al del resto de trabajadores en Polonia, pues si persiguiese este objetivo el presidente de Polonia no tendría la posibilidad de mantener en el cargo a alguno de estos jueces cuando llegan a la edad de 65 años, dando la impresión de querer remover a ciertos jueces. Además, entendió que la facultad del presidente de prolongar libremente el mandato de ciertos jueces contraviene la imparcialidad e independencia a la que están sujetos, pues puede ocasionar la injerencia del presidente en sus funciones. Por todo ello, el TJUE declaró que efectivamente Polonia ha vulnerado el derecho europeo.

En tercer lugar, se encuentra el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión frente a Hungría el 8 de noviembre de 2019 por la presunta vulneración de la Directiva 2013/32 relativa a los procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional y la Directiva 2013/33 relativa a la aprobación de las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Todo comienza cuando Hungría añade otra causa para negar las solicitudes de asilo, impone como delito el abrir el procedimiento de solicitud de asilo a aquellas personas que no cumplen los requisitos establecidos en la legislación húngara e impone restricciones a los sospechosos o condenados por este delito.

⁹⁶ STJUE de 24 de junio de 2019, en el asunto C-619/18. ECLI:EU:C:2019:531.

La Comisión envió a Hungría un escrito de requerimiento, al que contestó afirmando que el derecho húngaro era conforme al derecho europeo. Tras esta contestación, le envió un dictamen motivado al que Hungría respondió en el mismo sentido que el anterior. Tras esta contestación, la Comisión decidió interponer el recurso ante el TJUE.

El TJUE dictó sentencia el 16 de noviembre de 2021⁹⁷, en la que confirmó lo alegado por la Comisión, pues entendió que, por un lado, el hecho de que Hungría disponga que una persona que proviene de un país en el que no se le ha perseguido no pueda optar a la solicitud de asilo es contrario a lo dispuesto en la Directiva 2013/32. Por otro lado, Hungría considera un delito que una persona ayude a iniciar el proceso de solicitud de asilo a una persona que no cumple con los requisitos exigidos por la ley nacional, sin embargo, el TJUE entiende que esta acción no puede equipararse a aquellas personas que ayudan a entrar de forma ilegal la personas en el país, por lo que Hungría sanciona actos que realmente no constituyen un delito. Por último, el hecho de que restrinja el acercamiento de las personas acusadas o sospechosas de este delito a las personas que han solicitado el asilo, contraviene el acceso a estas personas reconocido en la directiva 2013/32 y en la Directiva 2013/33. Por todo ello, el TJUE entiende que Hungría ha vulnerado el derecho europeo.

Por último, se encuentra el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión frente a Hungría el 6 de febrero de 2018 por la presunta vulneración del artículo 63 TFUE y de los artículos 7, 8 y 12 CDFUE. Todo comienza cuando Hungría impone condiciones accesorias a las ayudas externas dirigidas a determinadas organizaciones civiles y, además, impone sanciones a las organizaciones que no cumplan con estas condiciones accesorias.

La Comisión envió un escrito de requerimiento a Hungría, al que contestó alegando que los actos por los que se le hacía responsable carecían de fundamento. Tras su contestación, la Comisión le envió un dictamen motivado al que Hungría respondió en el mismo sentido que el anterior. Por ello, la Comisión decidió interponer un recurso ante el TJUE.

⁹⁷ STJUE de 16 de noviembre de 2021, en el asunto C-821/19. ECLI:EU:C:2021:930.

El TJUE dictó sentencia el 18 de junio de 2020⁹⁸, por la que confirmó las alegaciones de la Comisión en su recurso. De esta forma, el TJUE aclara que el artículo 63 TFUE prohíbe “*todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países*”. Por esta razón, entiende que las condiciones accesorias exigidas por Hungría y las sanciones en caso de no atender a las mismas, pueden llevar a las personas que reciben las ayudas a no admitirlas y a las personas que las prestan a que dejen de hacerlo, por lo que, estas condiciones accesorias “*pueden obstaculizar la libre circulación de capitales*”⁹⁹. Además, suponen un trato diferente entre las organizaciones que reciben ayudas desde Hungría y las que las reciben desde el extranjero, lo que da lugar a que las disposiciones de la ley de transparencia húngara que contemplan estas condiciones accesorias “*constituyen medidas indirectamente discriminatorias*”¹⁰⁰. Por último, estas condiciones se refieren a las obligaciones de declarar, registrar y publicar previstas en la mencionada ley, obligaciones que el TJUE entiende que vulneran los artículos 7, 8 y 12 CDFUE. Por todo ello, el TJUE declaró que Hungría vulneró el derecho europeo.

5.4. LA TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN

Como ha podido observarse, este procedimiento puede ser iniciado por la Comisión y por los Estados miembros, si bien, la tramitación de la fase precontenciosa corresponde a la Comisión, lo cual ha despertado dudas acerca de su transparencia.

Es cierto que la Comisión Europea tiene discrecionalidad a la hora de decidir si un Estado miembro ha incumplido o no el derecho europeo, pero esta discrecionalidad deriva de la ausencia de regulación legal sobre este aspecto¹⁰¹. De este modo, para intentar garantizar la transparencia en la tramitación y que la Comisión no pueda abusar de esta discrecionalidad, la jurisprudencia del TJUE marca una serie de pautas que se deben respetar.

Son principalmente dos las pautas que se han marcado jurisprudencialmente para evitar que la Comisión abuse de la discrecionalidad que ostenta. Por un lado, la Comisión,

⁹⁸ STJUE de 18 de junio de 2020, en el asunto C-78/18. ECLI:EU:C:2020:476.

⁹⁹ Considerando 57 de la STJUE de 18 de junio de 2020 en el asunto C-78/18. ECLI:EU:C:2020:476.

¹⁰⁰ Considerando 64 de la STJUE de 18 de junio de 2020 en el asunto C-78/18. ECLI:EU:C:2020:476.

¹⁰¹ VIÑUALES S. “Algunas reflexiones sobre la transparencia en el procedimiento de infracción en la Unión Europea”, cit., pág. 220.

en la fase precontenciosa, primero emite una carta de emplazamiento, si no hay respuesta o no es satisfactoria emite un dictamen motivado, y si no hay respuesta o no es satisfactoria envía el recurso por incumplimiento al TJUE. Pues bien, ha sido reiterado por la doctrina que *“el dictamen motivado debe contener una exposición coherente y detallada de las razones por las que la Comisión ha llegado a la convicción de que el Estado interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado”*¹⁰².

Por otro lado, cuando la Comisión envía el recurso por incumplimiento al TJUE previamente el objeto del litigio ha sido fijado por la carta de emplazamiento y por el dictamen motivado, pues este último se encuentra basado en el primero. Al estar fijado el objeto del litigio, este ya no puede ser ampliado, por ello, el recurso por incumplimiento debe basarse igualmente *“en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo”*¹⁰³.

En relación con lo último explicado cabe destacar la STJUE de 18 de octubre de 2018¹⁰⁴. Todo comenzó cuando World Wildlife Fund UK denunció ante la Comisión que Reino Unido (en adelante RU) no había designado zonas especiales de conservación (en adelante ZEC) para la marsopa común. Para completar la denuncia World Wildlife Fund UK aportó un informe en el que señalaba seis lugares que podían ser declarados ZEC. La Comisión intentó un diálogo con RU, no obstante, el mismo mantenía que sólo un lugar cumplía con los criterios para ser considerado ZEC.

Como la Comisión estimó que un solo lugar era insuficiente para la especie, emitió una carta de emplazamiento a RU en la que explicaba que había incumplido la Directiva 92/43/CE (en adelante Directiva de Hábitats). RU respondió a esta carta alegando que seguía investigando los lugares señalados en el informe.

RU no propuso otros lugares para esta especie, por lo que la Comisión le emitió un dictamen motivado en el que le exigió el cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva de Hábitats en el plazo máximo de dos meses. RU adoptó una serie de medidas, sin embargo, la

¹⁰² Considerando 54 de la STJUE de 29 de septiembre de 1998, en el asunto C-191/95. ECLI:EU:C:1998:441.

¹⁰³ Considerando 55 de la STJUE de 29 de septiembre de 1998, en el asunto C-191/95. ECLI:EU:C:1998:441.

¹⁰⁴ STJUE de 18 de octubre de 2018, en el asunto C-669/16. ECLI:EU:C:2018:844.

Comisión no las consideró suficientes y, por tanto, interpuso un recurso por incumplimiento ante el TJUE.

Ante el recurso por incumplimiento, RU interpuso una excepción de inadmisibilidad, pues consideraba que la verdadera intención de la Comisión en su recurso era alegar que el lugar designado por RU incumplía la Directiva de Hábitats, no que fuese insuficiente la proposición de un solo lugar. También consideraba que el recurso se centra en el lugar propuesto por RU con posterioridad al dictamen motivado, por lo que al hacer la Comisión imputaciones que no se encontraban en el dictamen motivado, entiende que se está vulnerando la jurisprudencia del TJUE.

La Comisión contesta a la excepción de inadmisibilidad alegando que lo expuesto en el recurso coincide con lo expuesto en el dictamen motivado, pues el incumplimiento impuesto a RU es el no haber propuesto suficientes ZEC para la marsopa común, no cumpliendo por ende con la Directiva de Hábitats.

Finalmente, el TJUE entendió que la Comisión presentó datos para probar que RU no había presentado una lista con suficientes lugares para la marsopa común, por lo que declaró que RU efectivamente había incumplido lo dispuesto en la Directiva 92/43/CE.

5.5. EL MECANISMO EU PILOT

EU Pilot nació en 2007 con una Comunicación de la Comisión (COM (2007) 502) y se puso en marcha por primera vez en 2008 con quince Estados miembros, entre ellos España. Sin embargo, debido a su gran éxito desde 2013 ya es utilizado por los 27 Estados miembros de la UE¹⁰⁵. A través de EU Pilot la Comisión Europea coopera con los Estados miembros en aquellos casos en los que sospecha sobre un incumplimiento en la aplicación del derecho europeo.

Este mecanismo es utilizado como fase previa a la fase de procedimiento de infracción, de tal forma que, la Comisión inicia un diálogo con el Estado miembro en cuestión

¹⁰⁵ EU Pilot. (s.f). Recuperado de https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/archives/2014/07/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#:~:text=The%20%22EU%20Pilot,of%20EU%20law

*“para solicitar información, encontrar soluciones a los problemas o pedir que se subsanen las infracciones”*¹⁰⁶ y de esta forma intentar solucionar los problemas antes de iniciar un procedimiento formal de infracción. Si no consigue solucionar el problema por la vía del diálogo, será cuando la Comisión opte por abrir el procedimiento formal de infracción. Por ello, con este mecanismo no se pretende eludir el procedimiento de infracción, sino dar la oportunidad al Estado miembro en cuestión de solucionar el posible incumplimiento de forma voluntaria¹⁰⁷.

EU Pilot es una base de datos que *“gestiona las consultas y quejas recibidas de ciudadanos y empresas, así como los casos de iniciativa propia”*¹⁰⁸ con la finalidad de dar una respuesta rápida a quienes hayan interpuesto una denuncia frente a un Estado miembro que consideren que ha incumplido el derecho europeo.

Se ha demostrado que este mecanismo ha permitido resolver un gran número de incumplimientos sin tener que acudir al procedimiento formal de infracción. No obstante, en los últimos años ha disminuido el número de casos tramitados por EU Pilot, y esto se debe a que la Comisión *“señaló la necesidad de recurrir menos al EU Pilot, con el fin de evitar más fases burocráticas antes de un procedimiento de infracción real. Por este motivo, en casos urgentes, se puede iniciar un procedimiento de infracción sin una investigación anterior de EU Pilot”*¹⁰⁹.

¹⁰⁶ EU PILOT, una respuesta rápida a las quejas de los ciudadanos y las empresas. (2010, marzo 03). Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_10_226

¹⁰⁷ REGÍ RODRÍGUEZ, J. “La tutela del derecho de la unión europea: la cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento”, cit., pág. 10.

¹⁰⁸ La segunda evaluación de «EU Pilot» muestra que se ha convertido en un método de trabajo eficaz. (2011, diciembre 30). Recuperado de <https://euroalert.net/news/14333/la-segunda-evaluacion-de-eu-pilot-muestra-que-se-ha-convertido-en-un-metodo-de-trabajo-eficaz>

¹⁰⁹ Todo lo que siempre quiso saber sobre los procedimientos de infracción de la UE. (2019, octubre 15). Recuperado de <https://voxeurop.eu/es/todo-lo-que-siempre-quiso-saber-sobre-los-procedimientos-de-infraccion-de-la-ue/#>

6. LA FINANCIACIÓN CONDICIONADA AL RESPETO DEL ARTÍCULO 2 DEL TUE

6.1. LAS CAUSAS DE LA CREACIÓN DEL MECANISMO DE CONDICIONALIDAD

La creación de este instrumento se hizo necesaria ante la ineficacia de los anteriores instrumentos en el caso de Polonia y Hungría, dos Estados miembros que en repetidas ocasiones han vulnerado los valores recogidos en el artículo 2 del TUE. Ejemplos de estas vulneraciones serían los siguientes:

En el caso de Polonia, por un lado, en 2019 se declararon varias zonas libres de LGTBI, lo cual atenta gravemente contra los derechos de estas minorías. En Polonia *“la intolerancia y la violencia hacia las personas LGBTI están aumentando”*¹¹⁰, dejando el Gobierno polaco cada vez más desprotegidos a estos colectivos, cuando es precisamente el Gobierno el que debe garantizar los derechos de las minorías para la protección de estas personas. Sin embargo, como se puede observar, en lugar de garantizarles dicha protección los excluyen, vulnerando uno de los valores del artículo 2 del TUE, como es el *“respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”*.

Por otro lado, el Derecho Polaco permite al Ministro de Justicia trasladar jueces a tribunales superiores de lo penal a través de comisiones de servicio, y si lo estima conveniente, ponerles fin en cualquier momento sin tener que dar ninguna justificación. Como se puede apreciar, Polonia atenta contra el principio de separación de poderes, al mezclarse el poder ejecutivo con el poder judicial, poniendo en grave riesgo la independencia judicial.

En este caso, el TJUE determinó que *“la exigencia de independencia obliga a que las normas que rigen la adscripción de los jueces en comisión de servicio presenten las garantías de independencia y de imparcialidad necesarias para evitar cualquier riesgo de que la comisión de servicio se utilice como herramienta de control político del contenido de*

¹¹⁰ Estado de derecho y derechos fundamentales en Polonia: la preocupación aumenta. (2020, septiembre 10). Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2020-09-14/9/estado-de-derecho-y-derechos-fundamentales-en-polonia-la-preocupacion-aumenta>

las resoluciones judiciales”¹¹¹. De esta forma, al faltar estas garantías necesarias, el TJUE declaró que ese poder otorgado al Ministro de Justicia es opuesto a la normativa europea. Dicho de otro modo, con ese precepto del Derecho Polaco se está vulnerando otro de los valores recogidos en el artículo 2 del TUE, como es el “*Estado de Derecho*”, siendo el mismo esencial para la protección de los demás valores europeos¹¹².

En el caso de Hungría, por un lado, se pueden encontrar diversas reformas que han dejado ver el deseo de este Estado miembro de excluir de derechos a la comunidad LGTBI. Solo en el año 2020 llevó a cabo dos reformas: por un lado, prohibió a las personas transexuales la modificación de su sexo en el registro a fin de imposibilitar el reconocimiento del mismo, y, por otro lado, negaba a las personas LGTBI el derecho a adoptar. Posteriormente, en el año 2021 el Parlamento húngaro aprobó una ley anti LGTBI por la que se prohíbe en los centros escolares hablar sobre la diversidad de género y sexual.

Todas estas reformas, aparentemente llevadas a cabo para garantizar una protección a los niños, excluyen de derechos y visibilidad a estas personas, siendo, por tanto, según dispone la Comisión Europea, “*contrarias a la dignidad humana, la libertad de expresión y de información, el derecho al respeto de la vida privada y el derecho a la no discriminación*”¹¹³, atentando contra los derechos fundamentales de este colectivo.

Por otro lado, en 2020 el Parlamento húngaro aprobó una declaración por la que pedía al Gobierno la no ratificación del Convenio de Estambul, es decir, el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica. La no ratificación de la Convención de Estambul supone dejar a las mujeres y niñas totalmente desprotegidas frente a la violencia machista, además de “*transmitir a los*

¹¹¹ Considerando 73 de la STJUE de 16 de noviembre de 2021, en los asuntos C-748/19 a C-754/19. ECLI:EU:C:2021:931.

¹¹² 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, pág. 2.

¹¹³ Valores fundacionales de la UE: La Comisión emprende acciones legales contra Hungría y Polonia por vulneraciones de los derechos fundamentales de las personas LGBTIQ. (2021, Julio 15). Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_3668

*maltratadores el dañino mensaje de que sus actos no serán perseguidos judicialmente*¹¹⁴. Con este acto Hungría quebrantó nuevamente los derechos de las minorías.

Por todo lo expuesto anteriormente se puede apreciar que Hungría y Polonia contravienen continuamente el Derecho europeo, poniendo en peligro sus valores. En particular, en los últimos tiempos, el valor objeto de más vulneraciones ha sido el Estado de Derecho, lo que resulta especialmente preocupante para la UE al ser este valor el que engloba al resto de valores del artículo 2 del TUE¹¹⁵. Ante las diversas conculcaciones de los valores, en especial, del Estado de Derecho, y la falta de eficacia de los instrumentos existentes para la protección de los mismos, se ha hecho necesaria la creación del mecanismo de condicionalidad.

6.2. EL REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2092, DE 16 DE DICIEMBRE DE 2020, SOBRE UN RÉGIMEN GENERAL DE CONDICIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN

Antes de entrar en materia, es conveniente destacar que este mecanismo tiene un contexto doble¹¹⁶: por un lado, se ha previsto para las vulneraciones que se puedan cometer contra el Estado de Derecho y, por otro lado, se ha previsto dentro de marco financiero plurianual 2021 a 2027. Por ello, protege el presupuesto de la UE cuando se produce alguna vulneración de cualquiera de los principios del Estado de Derecho. También hay que destacar que este mecanismo es complementario a los otros instrumentos con los que cuenta la UE para proteger los valores europeos, como son los procedimientos del artículo 7 del TUE y el procedimiento de infracción de los artículos 258-260 del TFUE. Este mecanismo de condicionalidad es subsidiario, pues se aplicará cuando ningún otro procedimiento resulte más eficaz para proteger el presupuesto de la UE¹¹⁷.

¹¹⁴ Hungría: Bloquear el tratado sobre la violencia de género intrafamiliar pone en peligro a las mujeres durante la crisis de COVID-19. (2020, Mayo 05). Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/05/hungary-blocking-of-domestic-violence-treaty-further-exposes-women/#>

¹¹⁵ BAR CENDÓN, A. (S.F). Los principios, valores y objetivos de la Unión Europea. Recuperado de <https://www.openeuropeuv.es/los-principios-valores-y-objetivos-de-la-union-europea/>

¹¹⁶ DE GREGORIO MERINO, A. “El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 71, 2022, pág. 12.

¹¹⁷ Considerando 17 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

6.2.1. *Objetivo*

El objetivo del presente Reglamento es la protección del presupuesto de la UE¹¹⁸, privando del mismo a aquellos Estados miembros de la UE que vulneren los principios del Estado de Derecho. Dicho de otro modo, esta condicionalidad financiera supone supeditar un beneficio tangible, como es el desembolso de los fondos europeos, al respeto de los valores europeos, en especial, al respeto de los principios del Estado de Derecho. De tal forma que, si la UE tiene conocimiento de que un Estado miembro no respeta estos principios, no transferirá dinero del presupuesto de la UE a este, pues los Estados miembros *“sólo pueden garantizar la buena gestión financiera si las autoridades públicas actúan conforme a derecho”*¹¹⁹.

Para identificar cuando se está en presencia de una vulneración de los principios del Estado de Derecho, el artículo 3 del Reglamento proporciona una serie de indicios que indican situaciones en las que se puede producir una vulneración de los principios de este valor europeo. Estos indicios serían los siguientes: *“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”*.

6.2.2. *El procedimiento*

Como he comentado en el punto anterior, el objetivo del presente Reglamento es la protección del presupuesto de la UE. De esta forma, la finalidad de este procedimiento es la adopción de las medidas adecuadas que permitan proteger el presupuesto europeo cuando se produzcan una serie de condiciones que veremos más adelante.

¹¹⁸ Artículo 1 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹¹⁹ SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L. “El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia”, cit., pág. 591.

En primer lugar, la Comisión va a comprobar si efectivamente se ha producido, por parte de un Estado miembro, una vulneración de los principios del Estado de Derecho, para ello realizará una evaluación minuciosa. Esta evaluación deberá ser “*objetiva, imparcial y justa*”¹²⁰, recabando información a través de ciertas fuentes, como pueden ser: STJUE, el informe anual sobre el Estado de Derecho, los informes de la OLAF, entre otras.

En segundo lugar, una vez que la Comisión ha constatado la existencia de una vulneración de los principios del Estado de Derecho, debe comprobar que dicha vulneración afecta gravemente a la buena gestión del presupuesto de la UE, debido a que, la sola existencia de la vulneración de estos principios no provoca por sí sola la puesta en marcha del mecanismo de condicionalidad previsto en el Reglamento. Para llevar a cabo esta comprobación la Comisión puede recabar toda la información que considere necesaria, como “*decisiones, conclusiones y recomendaciones*”¹²¹. Además, puede obtener toda la información adicional que estime conveniente¹²².

En tercer lugar, cuando la Comisión ha comprobado que efectivamente la vulneración afecta de forma grave a la buena gestión financiera del presupuesto europeo, remite al Estado miembro en cuestión un escrito en el que expone los motivos en los que fundamenta su conclusión¹²³.

Constatado que la vulneración afecta gravemente a la buena gestión financiera del presupuesto europeo y remitida la notificación al Estado miembro en cuestión, dicho Estado miembro, en un plazo de tiempo no menor a un mes ni mayor a tres meses desde la notificación, aportará toda la información que se le pida y podrá aportar sus observaciones sobre la notificación recibida, en la que podrá proponer medidas correctoras¹²⁴.

En cuarto lugar, la Comisión debe evaluar si presenta una propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas. Esta evaluación debe llevarla a cabo en el plazo de un mes desde que recibió la información, observaciones y medidas correctoras

¹²⁰ Considerando 16 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹²¹ Artículo 6 apartado tercero del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹²² Artículo 6 apartado cuarto del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹²³ Artículo 6 apartado primero del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹²⁴ Artículo 6 apartado quinto del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

proporcionadas por el Estado miembro, o en su defecto, desde la terminación del plazo de presentación de estas¹²⁵.

En quinto lugar, si la Comisión decide presentar la propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas, en el plazo de un mes, el Estado miembro en cuestión podrá presentar sus observaciones sobre la proporcionalidad de estas medidas¹²⁶. Esta propuesta debe expresar los motivos en los que se basa.

En último lugar, transcurrido un mes desde que el Consejo recibió la propuesta, y en casos excepcionales a los dos meses, el mismo deberá adoptar la decisión de ejecución de las medidas adecuadas¹²⁷. Es importante destacar que dicha propuesta también puede ser modificada por el Consejo por mayoría cualificada¹²⁸.

6.2.3. *Las medidas para proteger el presupuesto*

Cuando un Estado miembro ha cometido una vulneración de los principios del Estado de Derecho que afecte gravemente a la buena gestión financiera del presupuesto europeo, las medidas que pueden adoptarse para la protección del mismo se encuentran previstas en el artículo 5 del Reglamento sobre condicionalidad financiera.

Este precepto enumera una serie de medidas consideradas adecuadas para la protección del presupuesto europeo. Ejemplos de algunas de estas medidas son las siguientes: *“la suspensión del desembolso total o parcial de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos garantizados por el presupuesto de la Unión; la suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la Unión; la prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión; la suspensión de la aprobación de uno o más programas o su modificación; la reducción de la prefinanciación; la suspensión de los pagos”*¹²⁹.

¹²⁵ Artículo 6 apartado sexto del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹²⁶ Artículo 6 apartado séptimo del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹²⁷ Artículo 6 apartado décimo del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹²⁸ Artículo 6 apartado undécimo del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹²⁹ Artículo 5 apartado primero a) y b) del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

Resulta relevante destacar que, si estas medidas se imponen por un periodo superior a dos años el Estado miembro puede perder el derecho a los fondos, tal y como establece el artículo 7 apartado tercero de dicho Reglamento. El hecho de que la suspensión pueda llegar a convertirse en pérdida supone “*un claro incentivo para el retorno al respeto del Estado de Derecho*”¹³⁰ por parte del Estado miembro.

A la hora de adoptar las medidas se tendrá en cuenta “*la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho*”¹³¹, pues resulta imprescindible que las mismas sean proporcionales, es decir, guarden correlación con la repercusión que sobre la correcta gestión del presupuesto europeo ha tenido la vulneración de que se trate.

Esta proporcionalidad también ha sido destacada por el TJUE en la sentencia que resuelve sobre los recursos planteados por Polonia y Hungría frente a este Reglamento, cuestión que más adelante expondré. Según este Tribunal “*estas medidas deben ser proporcionales, es decir, limitadas a lo que resulte estrictamente necesario a la luz del actual o potencial impacto de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho sobre la gestión financiera del presupuesto de la Unión o sobre los intereses financieros de la Unión*”¹³².

6.2.4. *Las condiciones para la adopción de medidas*

Visto el procedimiento recogido en el artículo 6 del presente Reglamento, es preciso destacar que el mismo no puede ponerse en marcha si no se cumplen una serie de condiciones. Estas condiciones se encuentran previstas en el artículo 4 de este mismo cuerpo legal.

De conformidad con el artículo 4 apartado primero del Reglamento, para poder adoptar las medidas de acuerdo con el procedimiento del artículo 6 es necesario que la vulneración de los principios del Estado de Derecho afecte gravemente a la buena gestión del presupuesto europeo, y también es necesario que, conforme al apartado segundo de este

¹³⁰ MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pág. 135.

¹³¹ Artículo 5 apartado tercero del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹³² Considerando 112 de la STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-156/21. ECLI:EU:C:2022:97.

mismo precepto, dichas vulneraciones se refieran a alguna de las situaciones que se prevén en este apartado, ejemplos de ellas serían: “*el buen funcionamiento de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión; el buen funcionamiento de las autoridades que realizan el control financiero; la prevención y la sanción del fraude; la cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la OLAF*”.

En resumen, las condiciones previstas en este precepto se cumplirán cuando se den tres situaciones: 1) un Estado miembro haya vulnerado algunos de los principios del Estado de Derecho; 2) esta vulneración afecte de forma grave a la buena gestión financiera del presupuesto europeo 3) esta vulneración se refiera a una o varias de las situaciones enumeradas en el artículo 4 apartado segundo del Reglamento¹³³.

Pese a que la anterior enumeración de condiciones pueda revestir la apariencia de “*numerus clausus*”, es decir, una lista cerrada, la realidad es que en la letra h) del apartado segundo de este precepto se habla de “*otras situaciones*”, lo que hay que poner en relación con su apartado primero cuando dispone “*de un modo suficientemente directo*”, pues lo realmente relevante a la hora de decidir si se aplica o no el Reglamento es que esas otras situaciones afecten de forma suficientemente directa a la correcta gestión del presupuesto europeo¹³⁴.

Por todo lo expresado anteriormente, en el momento en el que la vulneración cometida por el Estado miembro cumpla con todas las condiciones previstas en dicho precepto, es posible el inicio del procedimiento previsto en el artículo 6 del Reglamento para adoptar las medidas adecuadas que permitan proteger el presupuesto de la UE, siempre y cuando la Comisión entienda que no hay otro procedimiento de los previstos en la legislación europea que pueda proteger de manera más eficaz el presupuesto¹³⁵.

¹³³ Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, pág. 2-3.

¹³⁴ MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, cit., pág. 133.

¹³⁵ Considerando 17 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

6.2.5. El levantamiento de las medidas

El hecho de que el Consejo acuerde adoptar la decisión de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión no supone que estas medidas sean perpetuas, al contrario, pueden ser levantadas de conformidad con el artículo 7 del Reglamento sobre condicionalidad financiera. El levantamiento de las medidas adoptadas puede ser a petición del Estado miembro o por iniciativa de la Comisión:

Por un lado, si es a petición del Estado miembro, el mismo presentará a la Comisión un escrito con pruebas que demuestren que ya no se cumplen las condiciones del artículo 4 que condujeron a la adopción de las medidas¹³⁶, debiendo la Comisión adoptar su decisión en el plazo de un mes desde que recibió el escrito, siendo posible la prórroga de este plazo siempre que sea por justa causa¹³⁷. Por otro lado, si es a iniciativa de la Comisión, la misma dentro del año siguiente a la adopción de las medidas evaluará la situación del Estado miembro en cuestión¹³⁸. La Comisión puede encontrarse ante tres situaciones: 1) Si ya no se cumplen las condiciones del artículo 4 del Reglamento sobre condicionalidad emite al Consejo una propuesta de levantamiento de las medidas adoptadas¹³⁹; 2) Si la situación que llevó a la adopción de las medidas se ha subsanado de forma parcial emite al Consejo una propuesta de adaptación de dichas medidas¹⁴⁰; 3) Si siguen cumpliéndose las condiciones del artículo 4 del Reglamento lo notifica al Consejo y remitirá al Estado miembro en cuestión una decisión¹⁴¹.

Como lo que se trata de proteger es el presupuesto de la UE, es posible que, si la vulneración persiste, pero ya no afecta de forma grave al presupuesto europeo o a sus intereses financieros, las medidas adoptadas puedan ser levantadas¹⁴².

¹³⁶ Artículo 7 apartado primero del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹³⁷ Artículo 7 apartado segundo párrafo quinto del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹³⁸ Artículo 7 apartado segundo párrafo primero del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹³⁹ Artículo 7 apartado segundo párrafo segundo del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹⁴⁰ Artículo 7 apartado segundo párrafo tercero del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹⁴¹ Artículo 7 apartado segundo párrafo cuarto del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹⁴² Considerando 178 de la STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-156/21. ECLI:EU:C:2022:97.

6.2.6. *La protección de los beneficiarios o destinatarios finales de los fondos de la Unión Europea*

La protección de los beneficiarios o destinatarios finales de los fondos europeos es una cuestión de suma importancia recogida en el Reglamento sobre condicionalidad financiera, concretamente en el artículo 5 apartado segundo y en el considerando 19.

Como regla general, las medidas adoptadas por el Consejo se aplican al Estado miembro o a las entidades públicas que se encarguen de la gestión de los fondos europeos, “salvo que se disponga de otro modo en la decisión por la que se adopten las medidas”¹⁴³. Luego, esta regla general supone que estas medidas no puedan afectar a las obligaciones existentes respecto a los beneficiarios finales de los fondos europeos. Sin embargo, como en toda regla general existen excepciones, pues “cuando el beneficiario o destinatario final haya estado involucrado en la vulneración de los principios del Estado de derecho, como en los casos de corrupción, fraude sistémico y conflicto de intereses, las medidas que se adopten en virtud del reglamento sobre condicionalidad también podrán tener efectos sobre ese beneficiario o destinatario”¹⁴⁴, es decir, podrá verse privado de los fondos europeos.

Esta limitación se lleva a cabo con la finalidad de impedir al Estado miembro o entidad pública liberarse de su obligación respecto a los beneficiarios finales, protegiéndolos frente a los perjuicios que puedan sufrir si no reciben los fondos. Por esta razón, “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”¹⁴⁵.

6.3. LOS RECURSOS CONTRA EL REGLAMENTO

Desde la negociación del mecanismo de condicionalidad, Polonia y Hungría mostraron sus reticencias, pues cuando el Consejo y el Parlamento llegaron a un acuerdo sobre el mismo, ambos Estados miembros pidieron el abandono de la propuesta o la exigencia

¹⁴³ Artículo 5 apartado segundo del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

¹⁴⁴ Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, pág. 26-27.

¹⁴⁵ Artículo 5 apartado segundo del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020.

de unanimidad a la hora de decidir si se sancionaba a un Estado miembro con la suspensión de los fondos¹⁴⁶. De lo contrario, al exigirse “*unanimidad para la adopción de partes esenciales de dicho paquete presupuestario*”¹⁴⁷ vetarían la propuesta. Finalmente, Polonia y Hungría accedieron, pues el Consejo Europeo emitió unas conclusiones en las que disponía que este mecanismo se empleará para proteger el presupuesto europeo, que es subsidiario, proporcional, que las medidas adoptadas serán revisadas, entre otras¹⁴⁸.

Una vez 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” entro en vigor, Polonia y Hungría plantearon cada uno un recurso de anulación ante el TJUE.

En los recursos de anulación interpuestos por Polonia y por Hungría¹⁴⁹, de fecha 11 de marzo de 2021, ambos Estados miembros alegan que dicho Reglamento carece de una base jurídica legal, pues sostienen que el mismo tiene como objetivo sancionar a aquellos Estados miembros que no cumplan con las obligaciones que les corresponden, en lugar de tener como objetivo aquello para lo que faculta el artículo 322.1 del TFUE, es decir, el establecimiento de normas financieras para ejecutar el presupuesto. También alegan en sus recursos la vulneración del principio de seguridad jurídica, pues sostienen que los criterios para determinar si se han vulnerado algunos de los principios del Estado de Derecho no son claros y son imprecisos. Además, han defendido la vulneración del principio de atribución¹⁵⁰, al no respetar el Reglamento los límites competenciales de la Unión Europea, así como, la vulneración del artículo 7 del TUE, debido a que entienden que el objetivo de dicho Reglamento es equivalente al del mecanismo previsto en el mencionado precepto, es decir, sancionar a los Estados miembros que no cumplan con la obligación de respetar los valores europeos, en este caso, que no cumplan con algunos de los principios del Estado de Derecho.

¹⁴⁶ DE GREGORIO MERINO, A. “El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”, cit., pág. 15.

¹⁴⁷ MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, cit., pág. 129.

¹⁴⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre, (EUCO 22/20), págs. 1-3.

¹⁴⁹ Recurso de 11 de marzo de 2021 (Polonia/Parlamento y Consejo) en el asunto C-157/21 y Recurso de 11 de marzo de 2021 (Hungría/Parlamento y Consejo) en el asunto C-156/21.

¹⁵⁰ Artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

6.4. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Frente a los recursos de anulación interpuestos por Polonia y Hungría, el TJUE dictó sentencia el 16 de marzo de 2022¹⁵¹, por la que los desestimó íntegramente. El TJUE entendió que, respecto a la falta de base jurídica legal, el procedimiento previsto en dicho Reglamento únicamente puede ponerse en marcha cuando se ha constatado la existencia de una vulneración de alguno de los principios del Estado de Derecho y, muy importante, cuando esa vulneración afecta gravemente y de forma “*suficientemente directa*”¹⁵² a la buena gestión del presupuesto de la UE. Dicho Reglamento tiene como objetivo la protección del presupuesto y lo protege adoptando medidas de ejecución del mismo y no sancionando la vulneración propiamente dicha. Es más, las medidas adoptadas podrán levantarse cuando el daño al presupuesto haya cesado, aunque la vulneración de los principios del Estado de Derecho persista¹⁵³. Por lo que efectivamente cuenta con una base jurídica legal.

Respecto al artículo 7 del TUE, dicho procedimiento se refiere a todos los valores europeos, mientras que el Reglamento 2020/2092 se refiere a uno de los valores europeos (el Estado de Derecho)¹⁵⁴. Por ello, al tener ambos procedimientos objetos distintos, el TJUE señala que no es posible la vulneración del mencionado precepto.

Respecto a las competencias atribuidas a la UE, el Reglamento atribuye a la Comisión y al Consejo la facultad de supeditar la recepción de fondos del presupuesto europeo al cumplimiento de los principios del Estado de Derecho por los Estados miembros, controlando de esta forma la correcta ejecución del presupuesto de la UE. Es por ello por lo que, según el TJUE, en ningún momento se sobrepasan los límites de las competencias atribuidas a la UE, pues esta actuación entra dentro de las competencias que el artículo 322 del TFUE les atribuye¹⁵⁵.

Por último, respecto al principio de seguridad jurídica, el TJUE señala que, siendo cierto que en el Reglamento no se define el Estado de Derecho, son conceptos ya

¹⁵¹ STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-156/21 (ECLI:EU:C:2022:97) y STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-157/21 (ECLI:EU:C:2022:98).

¹⁵² Considerando 125 de la STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-157/21. ECLI:EU:C:2022:98.

¹⁵³ Considerando 127 de la STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-157/21. ECLI:EU:C:2022:98.

¹⁵⁴ Considerando 212 de la STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-157/21. ECLI:EU:C:2022:98.

¹⁵⁵ Considerando 140 de la STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-157/21. ECLI:EU:C:2022:98.

desarrollados jurisprudencialmente y son conocidos por los Estados miembros¹⁵⁶, de tal forma que, no ha lugar la vulneración del principio de seguridad jurídica.

7. CONCLUSIONES

I. A raíz de las recientes vulneraciones de los valores europeos, en particular contra el Estado de Derecho, por parte de varios Estados miembros como Polonia y Hungría, este principio básico de la UE se ha visto gravemente vulnerado. Como se ha comentado, la primacía del derecho europeo es un principio fundamental en la UE, pues permite garantizar la uniformidad del derecho europeo. Si en caso de contradicción entre el derecho europeo y el derecho nacional de un Estado miembro, este último pudiera llegar a prevalecer sobre el primero, en cada Estado miembro habría una aplicación del derecho diferente, lo que supondría crear una desigualdad a los ciudadanos europeos a la hora de disfrutar de las oportunidades que ofrece la UE y un atentado contra la condición existencial de la misma, pues la naturaleza de la UE es la existencia de un derecho uniforme en todos los Estados miembros para que los ciudadanos disfruten de las mismas oportunidades.

II. Los valores europeos son los pilares entorno a los que la UE articula su actuación, pues son la base de una convivencia segura y pacífica, de ahí que el respeto de estos valores sea uno de los objetivos primordiales de la UE. El respeto a estos valores es tan importante que es incluso uno de los requisitos de ingreso y permanencia en la UE, pues se pretende garantizar que no entre en la UE un Estado que no comparta estos valores comunes para evitar graves vulneraciones de los mismos. De la misma forma, cuando un Estado ya es miembro de la UE y vulnera alguno de estos valores, ante la gravedad del hecho y la imposibilidad de expulsar a un Estado miembro, existen unos mecanismos que permiten sancionarle por el hecho cometido.

Con todo lo anterior lo que se pretende es la protección absoluta de estos valores, pues son fundamentales para que todos los ciudadanos vivamos en un entorno libre de injusticias y seguros de que velan por nuestros intereses.

¹⁵⁶ Considerando 266 de la STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-157/21. ECLI:EU:C:2022:98.

III. Pese a la importancia de los valores europeos, son constantes las vulneraciones de estos por los Estados miembros. En los últimos tiempos, Polonia y Hungría son los que con mayor frecuencia y gravedad cometen este tipo de vulneraciones, lo que ha hecho necesario que la UE se haya visto obligada a poner en marcha los mecanismos existentes para poner fin a estas vulneraciones.

IV. Como ha podido observarse, el procedimiento sancionador del artículo 7 del TUE ha demostrado su falta de eficacia, pues desde su introducción por el Tratado de Ámsterdam ha presentado deficiencias. La primera vez que intentó ponerse en marcha fue respecto a Austria, sin embargo, al preverse sólo la posibilidad de sancionar al Estado miembro cuando efectivamente había vulnerado de forma grave y persistente los valores europeos, no pudo utilizarse en este caso al no haberse producido todavía la vulneración, pero donde sí existía un riesgo claro de producirse. Esta deficiencia fue subsanada por el Tratado de Niza, pues el mismo introdujo el procedimiento preventivo, dando así la posibilidad de actuar antes de que se produjese la vulneración.

La segunda deficiencia que ha mostrado este procedimiento sancionador es la exigencia de unanimidad para poder sancionar al Estado miembro que ha vulnerado estos valores. Esto ocurre en el caso de Polonia y Hungría, dos Estados miembros que han vulnerado grave y reiteradamente estos valores, pero al ser aliados, uno no va a votar a favor de sancionar al otro, por lo que ha resultado imposible poder sancionar a estos Estados miembros a través de este procedimiento.

V. Por el contrario, el procedimiento de infracción ante el TJUE ha demostrado haber resuelto multitud de casos de incumplimiento del derecho europeo por los Estados miembros. El inicio de este procedimiento no da lugar a que el Estado miembro deba acudir directamente ante el TJUE y que el mismo resuelva sobre si el Estado miembro ha incumplido o no, sino que el procedimiento cuenta con varias fases independientes por las que se solicita al Estado miembro en cuestión el cumplimiento, y no es hasta que la Comisión agota estas vías cuando impone el recurso ante el TJUE. Incluso se prevé el mecanismo EU Pilot, el cual permite el diálogo entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión para evitar iniciar el procedimiento propiamente dicho.

Esta es la razón por la que este procedimiento ha resultado ser tan eficaz a la hora de poner solución a los incumplimientos, pues otorga diversas oportunidades para cumplir el derecho europeo al Estado miembro en cuestión antes de tener que enfrentarse a las medidas coercitivas que el TJUE decida imponerle, incluso le otorga esta posibilidad mediante un mecanismo extrajudicial para intentar su cumplimiento y evitar acudir a la vía judicial.

No obstante, Polonia ha supuesto una vez más la debilidad de este procedimiento, pues a pesar de los intentos de la Comisión para solucionar las distintas vulneraciones cometidas contra los valores europeos, Polonia ha ignorado incluso una de las decisiones del TJUE, obligando a la Comisión a acudir nuevamente al TJUE para solicitar la sanción a este Estado miembro y de esa forma conseguir su cumplimiento, lo cual ha resultado no tener efecto, pues Polonia ha vuelto a hacer caso omiso a la decisión del TJUE por la que le imponía una sanción.

VI. Tras la falta de eficacia de los anteriores procedimientos para poner fin a cualquier vulneración de los valores europeos, se ha creado el mecanismo de condicionalidad financiera, pues países como Polonia y Hungría se han estado aprovechando de estas insuficiencias para seguir vulnerando los valores europeos.

Este mecanismo se ha creado con la expectativa de obligar a países como Polonia y Hungría a respetar los valores a través del dinero, es decir, al condicionar la obtención de los fondos europeos se prevé que países como estos cumplan con estos valores y así reducir el número de vulneraciones de los mismos. Por ello, era previsible que Polonia y Hungría interpusieran algún recurso contra el Reglamento que regula esta condicionalidad financiera, pues durante mucho tiempo han recibido los fondos europeos mientras vulneraban continuamente los valores europeos.

Una parte muy importante de este mecanismo es que se protege a los beneficiarios finales de los fondos, de tal forma que no se verían perjudicados si al Estado miembro al que pertenecen se le sanciona con la suspensión del derecho a percibir los fondos.

Este mecanismo aún no ha sido puesto en marcha en ninguna ocasión, pero se prevé que va a resultar eficaz, pues condiciona a los Estados miembros sobre algo tan importante como son los fondos que reciben de la UE.

8. BIBLIOGRAFÍA

Capítulos de libros, capítulos de libros y artículos de revista

- ALVAREZ-PALACIOS ARRIGHI, G.I. “Las libertades fundamentales reconocidas por la U.E. Especial referencia a la Sentencia Gebhard, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 12-13, 1994-1995, págs. 43-70.
- ARREGUI, J. “¿Es España un Estado miembro especialmente incumplidor en la implementación de la legislación europea?”, *Real Instituto Elcano*, núm. 41, 2016, págs. 1-6.
- BAR CENDÓN, A. “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, págs. 99-140.
- BECERRIL ATIENZA, B. “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 44, 2020, págs. 113-144.
- BOU FRANCH, V. “La Unión Europea y los Derechos Fundamentales: desafíos actuales”, *Revista europea de derechos fundamentales*, núm. 24, 2014, págs. 15-50.
- DE GREGORIO MERINO, A. “El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 71, 2022, págs. 11-26.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C. “El incumplimiento del derecho comunitario por los Estados miembros cuando median actos de particulares: una aportación al debate sobre la interdependencia entre derecho comunitario y derecho internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 7, 2000, págs. 15-48.
- LÓPEZ ESCUDERO, M. “Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 64, 2019, págs. 787-825.
- LIÑÁN NOGUERAS, D.J. “El sistema jurisdiccional de la Unión Europea”, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos (Madrid), 2020, págs. 477-478.
- LIROLA DELGADO, I. “La protección de los Derechos Humanos en la Unión Europea. Reflexiones a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Agenda Internacional*, vol. 10, núm. 20, 2004, págs. 93-111.

- MANGAS MARTÍN, A. “La Unión Europea”, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos (Madrid), 2020, págs. 51-53.
- MANGAS MARTÍN, A. “Los principios del Derecho de la Unión Europea en sus relaciones con los ordenamientos internos (I)”, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos (Madrid), 2020, págs. 446-451.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del estado de derecho”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 43, 2019, págs. 121-159.
- MEDINA ORTEGA, M. “El problema de la democracia en la Unión Europea”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 6, 2014, págs. 9-45.
- OREJA AGUIRRE, M “La Unión Europea como comunidad de valores”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 96, 2019, págs. 27-39.
- PELE, A. “Dignidad humana y Derecho de la Unión Europea: Vida y Biopolítica”, *Revista Direito Práx*, Vol. 08, núm. 04, 2017, págs. 2516-2541.
- PÉREZ BERNÁRDEZ, C. “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 40, 2016, págs. 48-95.
- REGÍ RODRÍGUEZ, J. “La tutela del derecho de la unión europea: la cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento”, *Revista de estudios jurídicos*, núm. 16, 2016, págs.1-24.
- SÁNCHEZ-BARRUECO, M. L. “El nuevo marco presupuestario de la Unión Europea para la recuperación postpandemia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 69, 2021, págs. 555-599.
- SANTER, J., *El Derecho Comunitario, Instrumento de la Integración Europea*, Editorial el cardo, Alicante, 1995.
- VIÑUALES S. “Algunas reflexiones sobre la transparencia en el procedimiento de infracción en la Unión Europea”, *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, núm. 9, 2015, págs. 218-224.

Recursos web

- BAR CENDÓN, A. (s.f). Los principios, valores y objetivos de la Unión Europea. Recuperado de <https://www.openeuropeuv.es/los-principios-valores-y-objetivos-de-la-union-europea/>
- Déficit democrático. (s.f). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:democratic_deficit
- Derechos fundamentales. (s.f). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:fundamental_rights
- Estado de derecho: cómo funciona el procedimiento del artículo 7 (infografía). (2018, febrero 27). Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/estado-de-derecho-como-funciona-el-procedimiento-del-articulo-7-infografia>
- Estado de derecho y derechos fundamentales en Polonia: la preocupación aumenta. (2020, septiembre 10). Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2020-09-14/9/estado-de-derecho-y-derechos-fundamentales-en-polonia-la-preocupacion-aumenta>
- EU Pilot. (s.f). Recuperado de https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_archives/2014/07/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#:~:text=The%20%22EU%20Pilot,of%20EU%20law
- EU PILOT, una respuesta rápida a las quejas de los ciudadanos y las empresas. (2010, marzo 03). Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_10_226
- Europa y la defensa de nuestros valores fundamentales; por Othmar Karas y Katarina Barley, vicepresidentes del Parlamento Europeo. (2021, julio 21). Recuperado de https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213644
- Hungría: Bloquear el tratado sobre la violencia de género intrafamiliar pone en peligro a las mujeres durante la crisis de COVID-19. (2020, mayo 05). Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/05/hungary-blocking-of-domestic-violence-treaty-further-exposes-women/#>

- La Libertad en la Unión Europea. (2017, agosto 28). Recuperado de <http://blog.cantabriaeuropa.es/2017/08/28/la-libertad-en-la-union-europea/>
- La segunda evaluación de «EU Pilot» muestra que se ha convertido en un método de trabajo eficaz. (2011, diciembre 30). Recuperado de <https://euroalert.net/news/14333/la-segunda-evaluacion-de-eu-pilot-muestra-que-se-ha-convertido-en-un-metodo-de-trabajo-eficaz>
- MARZOCCHI O. (2021, octubre). La protección de los valores del Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Fichas temáticas sobre la Unión Europea de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-valoresdel-articulo-2-del-tratado-de-la-union-europea>
- Procedimiento de infracción. (s.f). Recuperado de https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_es.htm
- Procedimiento de infracción. (s.f). Recuperado de https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_es
- Prontuario de jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el Derecho de la Unión Europea. (s.f). Recuperado de <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/InformacionRelevante/Prontuario%20jurisprudencia%20constitucional%20sobre%20Derecho%20de%20la%20UE.pdf>
- SULLIVAN, L. (s.f). Democracia participativa en el ámbito de la UE. Recuperado de <https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/en-newsletter/2019/1/es/chapter1.html>
- Todo lo que siempre quiso saber sobre los procedimientos de infracción de la UE. (2019, octubre 15). Recuperado de <https://voxeurop.eu/es/todo-lo-que-siempre-quiso-saber-sobre-los-procedimientos-de-infraccion-de-la-ue/#>
- Valores fundacionales de la UE: La Comisión emprende acciones legales contra Hungría y Polonia por vulneraciones de los derechos fundamentales de las personas LGBTIQ. (2021, Julio 15). Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_3668

Legislación

- Acta Única Europea, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. L 169/1 de 29 de junio de 1987, págs. 1-28).
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 364/1 de 18 de diciembre de 2000, págs. 1-22).
- Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. L 433 I/1 de 22 de diciembre de 2020, págs. 1-10).
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 325/33 de 24 de diciembre de 2002, págs. 1-152).
- Tratado de Ámsterdam, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 340/1 de 10 de noviembre de 1997, págs. 1-144).
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 83/47 de 30 de marzo de 2010, págs. 1-154).
- Tratado de la Unión Europea, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 83/13 de 30 de marzo de 2010, págs. 1-34).
- Tratado de Lisboa, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 306/1 de 17 de diciembre de 2007, págs. 1-269).
- Tratado de Maastricht, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 191/1 de 29 de julio de 1992, págs. 1-112).
- Tratado de Niza, (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 80/1 de 10 de marzo de 2001, págs. 1-87).

Jurisprudencia

- Auto del TJUE de 14 de julio de 2021, en el asunto C-204/21. ECLI:EU:C:2021:593.
- Conclusiones del Abogado General de 20 de enero de 2022, en el asunto C-430/21. ECLI:EU:C:2022:44.
- Recurso de 11 de marzo de 2021, en el asunto C-157/21.
- Recurso de 11 de marzo de 2021, en el asunto C-156/21.
- STJUE de 15 de julio de 1964, en el asunto C-6/64. ECLI:EU:C:1964:66.
- STJUE, de 9 de marzo de 1978, en el asunto C-106/77. ECLI:EU:C:1978:49.
- STJUE de 29 de septiembre de 1998, en el asunto C-191/95. ECLI:EU:C:1998:441.

- STJUE de 12 de junio de 2003, en el asunto C-112/00. ECLI:EU:C:2003:333.
- STJUE de 24 de junio de 2014, en el asunto C-658/11. ECLI:EU:C:2014:2025.
- STJUE de 18 de octubre de 2018, en el asunto C-669/16. ECLI:EU:C:2018:844.
- STJUE de 24 de junio de 2019, en el asunto C-619/18. ECLI:EU:C:2019:531.
- STJUE de 18 de junio de 2020, en el asunto C-78/18. ECLI:EU:C:2020:476.
- STJUE de 15 de julio de 2021, en el asunto C-791/19. ECLI:EU:C:2021:596.
- STJUE de 16 de noviembre de 2021, en los asuntos C-748/19 a C-754/19. ECLI:EU:C:2021:931.
- STJUE de 16 de noviembre de 2021, en el asunto C-821/19. ECLI:EU:C:2021:930.
- STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-156/21. ECLI:EU:C:2022:97.
- STJUE de 16 de febrero de 2022, en el asunto C-157/21. ECLI:EU:C:2022:98.
- STJUE de 22 de febrero de 2022, en el asunto C-430/21. ECLI:EU:C:2022:99.

Otros textos y documentos

- Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020. EUCO 22/20.
- Consejo Europeo (1996). Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96): Informe del grupo de reflexión y otras referencias documentales, Oficina de Publicaciones.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003). Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del TUE. COM (2003) 0606 final.
- Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre el respeto de los derechos fundamentales, de 5 de abril de 1977.
- Declaración sobre la Democracia del Consejo Europeo de Copenhague, de 7-8 de abril de 1978.
- Declaración sobre la identidad europea de la Cumbre Europea de Copenhague, de 14-15 de diciembre de 1973.
- Explicaciones sobre la carta de los derechos fundamentales (2007/C 303/02).
- Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.