

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 75/2026

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced752026>

PRESENTACIÓN / INTRODUCTION

Cristina Ares, Andrea Noferini

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3631>

Publicado en línea: octubre de 2026 • E-published: October 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

1. Autoría y Ética

Al entregar sus manuscritos a **Cuadernos Europeos de Deusto (CED)**, los/las autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto)**. Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de CED ni derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

Copyright and Open Access

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Deusto Journal of European Studies (DJES)**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach DJES's Ethical Guidelines or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota a pie de página con la referencia completa de CED (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

CED es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to DJES (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open access

DJES is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

Presentación

Cristina Ares

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidade de Santiago de Compostela
cristina.ares@usc.es

Andrea Noferini

Profesor lector, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universitat Pompeu Fabra
andrea.noferini@upf.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3631>

Publicado en línea: octubre de 2026

Resumen: Este número monográfico analiza la ampliación de las herramientas de la Unión Europea (UE) en materia de Estado de Derecho como un hito en la manera en que este sistema político articula valores, presupuesto e influencia, reordenando los incentivos y los equilibrios entre los distintos niveles de gobierno. Muestra cómo la condicionalidad financiera desplaza el foco desde los debates predominantemente normativos hacia un entramado de sanciones e incentivos y hacia las capacidades y el funcionamiento cotidiano de las burocracias públicas. El prisma del monográfico permite identificar tensiones clave en la integración europea y abre una agenda de investigación orientada a valorar si los nuevos instrumentos de protección del Estado de Derecho contribuyen a consolidar capacidades institucionales o, por el contrario, generan sobre todo acomodaciones coyunturales. El número presta atención a los debates sobre el uso de las inversiones de la Unión como instrumento de política pública y a sus implicaciones para el refuerzo del mercado interior y la competitividad de la economía europea. Parte de la idea de que la protección del Estado de Derecho opera cada vez más como condición de posibilidad de un modelo de crecimiento sustentado en la seguridad jurídica, la integridad pública, la igualdad de condiciones competitivas y la previsibilidad regulatoria. El monográfico incluye investigaciones centradas en los países candidatos a la adhesión y en Estados de América Latina y el Caribe, extendiendo así más allá de las fronteras actuales de la UE el análisis de los efectos de la relación entre las inversiones europeas y los valores democráticos consagrados en el artículo 2 del TUE.

Palabras clave: condicionalidad y presupuesto de la Unión, valores de la UE, Estado de Derecho, Informe anual sobre el Estado de Derecho, Next Generation EU (NGEU).

La extensión de la acción de la Unión en materia de Estado de Derecho responde a una doble dinámica: por un lado, la profundización del proceso de integración europea, que ha reforzado el carácter funcional del Estado de Derecho; por otro, la reactivación política de esta cuestión ante episodios de retroceso democrático en algunos Estados miembros. En este contexto, las instituciones supranacionales han ampliado sus actuaciones dirigidas a la protección del Estado de Derecho sobre la base de una narrativa que presenta a la UE como una «unión de valores: derechos fundamentales, democracia y Estado de Derecho», y subraya que el Estado de Derecho es «la piedra angular de nuestra sociedad y nuestra identidad común» y del funcionamiento del ordenamiento jurídico de la UE, de modo que los desafíos en un solo Estado miembro repercuten en el conjunto.¹

La pandemia de COVID-19 abrió una ventana de oportunidad para desplegar una nueva generación de herramientas de condicionalidad en el campo del Estado de Derecho, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en el marco del instrumento *NextGenerationEU* (NGEU), el régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (Reglamento 2020/2092) y la condición habilitante horizontal relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales (Reglamento 2021/1060), que conectan de forma directa la salvaguarda del Estado de Derecho con el acceso a los recursos financieros de la Unión.

En cuanto al rendimiento práctico de estos mecanismos, y en contraste con los procedimientos del artículo 7 TUE, caracterizados por avances limitados y bloqueos persistentes,² el régimen general de condicio-

¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Informe sobre el Estado de Derecho en 2022: La situación del Estado de Derecho en la Unión Europea»*, COM (2022) 500 final, 13 de julio de 2022 (Bruselas), 1.

² Con anterioridad a la puesta en marcha de los mecanismos financieros que analiza este número especial, el Tratado de la Unión Europea (TUE) ya preveía, en el artículo 7, un dispositivo de respuesta en caso de «existencia de una violación grave y persistente» de los valores contemplados en el artículo 2 TUE por parte de un Estado miembro: el Consejo, por mayoría cualificada, puede suspender determinados derechos derivados de los Tratados, incluido el derecho de voto de su representante en el Consejo, una vez ofrecida al Estado en cuestión la posibilidad de presentar observaciones y constatada previamente por el Consejo Europeo, por unanimidad, esa violación grave y persistente. Es importante destacar que tanto el procedimiento preventivo como el sancionador del artículo 7 TUE presentan debilidades significativas, relacionadas, por un lado, con los elevados costes políticos de reconocer formalmente una violación de los valores democráticos por parte de un Estado miembro y, por otro, con la complejidad y el carácter intergubernamental de las decisiones en el Consejo y el Consejo Europeo, en contraste con el perfil más proactivo del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea que valoramos en este número monográfico.

nalidad y las cláusulas asociadas a la ejecución de inversiones han dado lugar a decisiones concretas de suspensión, congelación y condicionamiento de pagos.³

Hungría es el primer país para el que se ha activado el régimen general de condicionalidad. La Comisión también ha suspendido o supeditado la liberación de fondos de gestión compartida, especialmente frente a riesgos en la independencia e imparcialidad del poder judicial y la ausencia de mecanismos efectivos de reparación para los titulares de derechos. La tabla 1 resume estas decisiones.

Tabla 1
Instrumentos de condicionalidad en materia de Estado de Derecho

	Ámbito de aplicación	Procedimiento de toma de decisiones	Primeros casos
Régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión	La totalidad del presupuesto de la Unión; se requiere un vínculo directo con el presupuesto común	La Comisión Europea propone la suspensión de los fondos; el Consejo adopta la decisión por mayoría cualificada	Hungría: 6,3 mil millones de euros
Condición habilitante horizontal relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales	Fondos de la política de cohesión y en materia de migraciones	La Comisión decide sobre el cumplimiento de las condiciones y sobre el pago de estos fondos	Polonia: 76,5 mil millones de euros Hungría: 21,9 mil millones de euros

³ Luisa Antonioli y Carlo Ruzza (eds.), *The Rule of Law in the EU: Challenges, Actors and Strategies* (Cham: Springer, 2024); Carlos Closa y Gisela Hernández, «Unravelling National Governments’ Positions on EU Rule of Law Enforcement: Structural, Semi-Structural and Ideological Factors», *Journal of European Public Policy* (2025), <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2451365>; Jasper Krommendijk, «Small States and Coalition Building in Extremis: The Netherlands and the Adoption of the Conditionality Regulation Linking Rule of Law and the EU Budget», *Journal of European Public Policy* 32 (6): 1545-1571 (2025), <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2360591>; Kim Lane Scheppele y John Morijn, «Money for Nothing? EU Institutions’ Uneven Record of Freezing EU Funds to Enforce EU Values», *Journal of European Public Policy* 32 (2): 474-497 (2025), <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2406275>; Tribunal de Cuentas Europeo, *Estado de Derecho en la UE. Informe especial* (Luxemburgo, 2024), <https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-03>.

	Ámbito de aplicación	Procedimiento de toma de decisiones	Primeros casos
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en el marco del NGEU)	Unos 800 mil millones de euros en subvenciones y préstamos a precios corrientes	La Comisión propone la aprobación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia; el Consejo adopta la decisión por mayoría cualificada; la Comisión autoriza los desembolsos una vez cumplidos los hitos y objetivos	Polonia: 59,8 mil millones de euros Hungría: 10,4 mil millones de euros

Fuente: adaptado de Thu Nguyen, «Raising the cost of rule of law breaches: Rule of law conditionality in the next EU budget», Policy Brief, Jacques Delors Centre, Hertie School, Berlín, 22 de abril, 2026, 5.

No obstante, la condicionalidad en materia de Estado de Derecho, en el marco financiero plurianual 2021-2027, presenta también límites estructurales y riesgos políticos. En primer lugar, la aplicación de algunos instrumentos (en particular, el régimen general de condicionalidad) sigue dependiendo de decisiones del Consejo, adoptadas por mayoría cualificada, lo que eleva el umbral político para su activación y ha dado lugar a una aplicación extraordinariamente cautelosa. Este requisito de mayoría cualificada favorece la formación de minorías de bloqueo cuando varios gobiernos con incentivos similares se oponen a sancionar un país, lo que podría vaciar de contenido su potencial disuasorio y reintroducir las dinámicas intergubernamentales que se pretendía superar. En segundo lugar, la posición reforzada de la Comisión Europea en la aplicación de la condición habilitante horizontal y del MRR plantea interrogantes en términos de transparencia, rendición de cuentas y riesgo de instrumentalización política. Asimismo, la condicionalidad vinculada al Estado de Derecho entraña el riesgo de generar efectos no deseados sobre actores internos que no son responsables de su deterioro. La suspensión de grandes volúmenes de fondos de cohesión o de recuperación puede afectar negativamente a autoridades regionales y locales y beneficiarios finales que dependen de esos recursos, alimentando narrativas de agravio que los gobiernos iliberales pueden explotar en clave euroescéptica.

En definitiva, la evolución de la acción supranacional en materia de Estado de Derecho refleja un desplazamiento desde herramientas principalmente declarativas hacia instrumentos vinculados a la ejecución de las

inversiones de la Unión. Estos mecanismos, aunque no exentos de limitaciones, resultan más eficaces y se sitúan en el núcleo de la gobernanza multinivel. Esta lógica no se limita a las fronteras actuales de la UE, sino que se extiende a los países candidatos a la adhesión. Ello obedece tanto a la revisión de la metodología de ampliación aprobada por el Consejo en 2020 como a la incorporación, en 2024, de varios países candidatos al ciclo del Informe anual, lo que refuerza la coherencia entre la vigilancia interna y la condicionalidad preadhesión.

En definitiva, frente a la literatura centrada en el análisis doctrinal, este número examina cómo la combinación de valores democráticos, condicionalidad financiera y capacidades administrativas reconfigura las relaciones entre niveles de gobierno en la UE y el funcionamiento cotidiano de las burocracias públicas.⁴ Los distintos artículos analizan la articulación de los mecanismos de salvaguarda del Estado de Derecho como un sistema de incentivos y controles que opera a lo largo del ciclo de diversas políticas y a través de la ejecución del presupuesto de la Unión, ofreciendo una perspectiva integrada y dinámica sobre su impacto en las transformaciones en curso del modelo europeo de gobernanza.

El artículo de **Paula Lamoso-González**, Profesora Ayudante Doctora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide, y **Bruno Theodoro Luciano**, investigador de la Universidade Estadual Paulista (UNESP), de Brasil, analiza cómo la pandemia, la guerra en Ucrania y el giro geopolítico de Estados Unidos aceleran la transición hacia un orden internacional marcado por la rivalidad estratégica y el proteccionismo, empujando a la UE a redefinir su papel global en clave de autonomía estratégica a través de la iniciativa Global Gateway (GG). La UE deja así de actuar principalmente como potencia normativa para convertirse en un actor inserto en la lógica geoeconómica, donde comercio e inversión ganan peso frente a la defensa de los derechos humanos y del Estado de Derecho como instrumentos de influencia.

El texto subraya el carácter híbrido de la GG: se presenta como iniciativa de infraestructuras sostenibles y asociaciones «entre iguales», pero corre el riesgo de instrumentalizar la cooperación al desarrollo y subordinarla a objetivos de poder y seguridad, como evidencia el sesgo de los proyectos en América Latina y el Caribe hacia países estratégicos y sectores climáti-

⁴ Cristina Ares Castro-Conde, «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 29 (2022): 52-71, <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>; Cristina Ares Castro-Conde. «Desarrollo de capacidades administrativas para el fortalecimiento de la democracia». En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo y L. Herrera Díaz-Aguado (coords.), *Una nueva gobernanza para el siglo XXI* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023): 359-369.

cos, energéticos y extractivos, con escasa visibilidad de acciones orientadas al fortalecimiento democrático.

El siguiente artículo, de **Borja Gambau** y **Carmen López**, ambos de Analistas Financieros Internacionales (Afi) y la Red por las buenas prácticas en evaluación (RedEv), ofrece una revisión crítica de la evolución de las inversiones europeas en España, desde los primeros marcos de la política de cohesión hasta el escenario actual con el *NextGenerationEU*, comparando las lógicas subyacentes a las intervenciones e identificando los aprendizajes acumulados. Frente a enfoques centrados en los efectos contables, los autores reconstruyen el ecosistema actual de las inversiones europeas y destacan la creciente centralidad de la evaluación de políticas.

El estudio se pregunta si la experiencia en cohesión y el impulso del MRR han reforzado las capacidades administrativas, entendidas no solo como absorción y control del gasto, sino también como diseño, planificación, implementación y evaluación orientados a resultados. De cara al Marco Financiero Plurianual 2028-2034, subraya que un modelo de inversiones basado en el desempeño exige capacidades burocráticas sólidas y mecanismos que incentiven transparencia, rendición de cuentas y uso sistemático de evaluaciones de impacto en las decisiones de inversión.

A continuación, el artículo firmado por **Cristina Ares**, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidade de Santiago de Compostela, y **Andrea Noferini**, profesor lector del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra, analiza la construcción de capacidades administrativas en los Estados miembros a través de los instrumentos de apoyo técnico y financiero de la Unión para la reforma del sector público, mostrando cómo el Instrumento de Apoyo Técnico (IAT) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) actúan como mecanismos de intervención directa que combinan diagnóstico, asistencia técnica y condicionalidad financiera, pero cuyo impacto se concentra sobre todo en el nivel micro (conocimientos, competencias, redes) y apenas modifica la arquitectura de las organizaciones públicas.

Una aportación del trabajo es la tipología construida a partir del pilar anticorrupción de los Informes sobre el Estado de Derecho, que distingue entre Estados con problemas de resultados, con déficits de arquitectura institucional, y con riesgos normativos, permitiendo pasar de diagnósticos genéricos a agendas de reforma diferenciadas. Finalmente, propone que este instrumento preventivo se convierta en un dispositivo operativo de construcción de capacidades administrativas transformadoras.

Luego, **Marcin Roman Czubala Ostapiuk**, Profesor Contratado Doctor de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), muestra cómo la introducción de la condicionalidad presupuestaria del Reglamento (UE) 2020/2092 marca una etapa decisiva en la

arquitectura de gobernanza europea. Transforma el Estado de Derecho, concebido como conjunto de principios legales compartidos, en una condición operativa directamente vinculada a la ejecución del presupuesto de la Unión, e integra progresivamente esta dimensión en el ámbito de la gobernanza económica.

A partir de los casos de Polonia y Hungría, presenta evidencia empírica sobre la capacidad de la condicionalidad presupuestaria para generar efectos verificables en términos de presión política interna, adaptación institucional y reformas administrativas. El artículo detalla asimismo las novedades diseñadas para minimizar los riesgos de bloqueo intergubernamental, subrayando el papel central de la Comisión Europea en la evaluación y activación del mecanismo.

Después, el artículo de **Inmaculada Ordiales**, del Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España (CES), se sitúa en la intersección entre integración económica y Estado de Derecho, al defender que el funcionamiento del mercado único depende de la calidad institucional y de la aplicación uniforme del Derecho de la UE, más allá de la mera eliminación de barreras.

El núcleo de su análisis identifica obstáculos persistentes derivados de la fragmentación normativa, la complejidad regulatoria y la falta de «apropiación nacional» de las normas europeas, que actúan como costes adicionales para empresas y operadores. Con evidencias sobre percepción empresarial, muestra cómo la imprevisibilidad normativa, la baja calidad regulatoria y las deficiencias en la tutela judicial erosionan la confianza inversora y fragmentan funcionalmente el mercado interior. La incorporación de esta dimensión en el Informe sobre el Estado de Derecho permite concluir que la profundización del mercado interior depende decisivamente de la capacidad de los Estados miembros para garantizar una aplicación coherente, previsible y no discriminatoria del Derecho de la UE.

Finalmente, el artículo de **Ruth Ferrero**, Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid, muestra que el Estado de Derecho se ha consolidado como condición necesaria, pero ya no suficiente, para una ampliación sostenible de la UE, porque la convergencia formal no garantiza una integración efectiva en contextos de polarización, debilidad administrativa y captura del Estado.

Su investigación sitúa el principal punto de bloqueo de la agenda de la ampliación en el terreno financiero: la incorporación de economías de menor renta, como la ucraniana, tensiona al límite la política de cohesión, la política agrícola común y un presupuesto europeo sin recursos propios robustos y con fuertes resistencias a aumentar las contribuciones nacionales, desplazando así el foco desde los déficits institucionales de los países

candidatos hacia la incapacidad de la UE para reformar su arquitectura presupuestaria en coherencia con sus ambiciones geopolíticas. La ampliación se plantea como un dilema existencial del proyecto europeo, que reabre interrogantes sobre gobernanza, capacidad redistributiva, legitimidad democrática e identidad política, y como expresión de una tensión constitutiva entre la UE como comunidad de valores y como actor geopolítico, carente de instrumentos de política suficientes para sostener simultáneamente ambas aspiraciones.

Sobre los autores

Cristina Ares es Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidade de Santiago de Compostela (USC), donde desarrolla su labor docente e investigadora en el ámbito de la gobernanza multinivel y el análisis de las políticas públicas de la Unión Europea (UE). Es Máster en Estudios Políticos y Administrativos por el Colegio de Europa (Brujas) y ha realizado estancias como investigadora visitante en el Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB), el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston y el Centro Jacques Delors de la Hertie School (Berlín). Es fundadora y coordinadora del grupo de investigación EUROPEA: Administraciones públicas y políticas en Europa (USC). Su agenda investigadora y de transferencia se orienta actualmente al estudio del fortalecimiento de las capacidades administrativas y de la ética pública en el contexto europeo.

Andrea Noferini es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra. Es doctor en Economía por la Università degli Studi di Firenze y máster en Ciencia Política por la Universitat Pompeu Fabra. Actualmente dirige el Programa de Preparación para la Carrera Diplomática del CEI (Centro de Estudios Internacionales) y es profesor afiliado del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Su investigación se centra en el análisis de políticas públicas, la gobernanza multinivel y la integración europea. Ha participado en proyectos de investigación y consultoría para organizaciones internacionales y administraciones públicas, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea y diversas instituciones públicas españolas.

Introduction

Cristina Ares

Associate Professor of Political Science and Public Administration
Universidade de Santiago de Compostela
cristina.ares@usc.es

Andrea Noferini

Assistant Professor, Department of Political and Social Sciences,
Universitat Pompeu Fabra
andrea.noferini@upf.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3631>

E-published: october 2026

Abstract: This special issue examines the expansion of the European Union's (EU) tools in the area of the Rule of Law as a turning point in the way this political system articulates values, budgets, and influence, reshaping incentives and balances between different levels of government. It shows how financial conditionality shifts the focus from predominantly normative debates towards an interplay of sanctions and incentives and towards the capacities and day-to-day functioning of public bureaucracies. The issue's analytical lens helps identify key tensions in European integration and opens a research agenda focused on assessing whether the new rule-of-law safeguarding instruments contribute to consolidating institutional capacities or, by contrast, generate mainly circumstantial accommodations. It pays attention to debates on the use of Union investments as an instrument of public policy and to their implications for strengthening the internal market and the competitiveness of the EU economy. It proceeds from the premise that the protection of the Rule of Law increasingly functions as a condition of possibility for a growth model grounded in legal certainty, the integrity of public administrations, a level playing field, and regulatory predictability. The special issue includes research focused on both candidate countries and Latin American and Caribbean states, thereby extending beyond the current borders of the EU the analysis of the political effects of the relationship between EU investments and the democratic values set out in Article 2 TEU.

Keywords: conditionality and the EU budget, EU values, EU Rule of Law Report, Rule of Law, Next Generation EU (NGEU).

The extension of the Union's action in the field of the Rule of Law responds to a dual dynamic: on the one hand, the deepening of European integration, which has reinforced the functional character of the Rule of Law; on the other, the political reactivation of this issue in response to episodes of democratic backsliding in certain Member States. In this context, the supranational institutions have broadened their activities aimed at safeguarding the Rule of Law on the basis of a narrative that presents the EU as a "Union of values: fundamental rights, democracy, rule of law", and stressing that "this is the bedrock of our society and our common identity" and of the functioning of the EU legal order. Thus, challenges in a single Member State have effects on the Union as a whole.¹

The COVID-19 pandemic opened a window of opportunity for deploying a new generation of rule-of-law conditionalities, through the Recovery and Resilience Facility (RRF) under the NextGenerationEU (NGEU) framework, the rule of law conditionality mechanism (Regulation 2020/2092), and the so-called horizontal enabling conditions to comply with the Charter of Fundamental Rights (Regulation 2021/1060), which directly link rule-of-law breaches to access to the Union's budget.

As regards the practical performance of these mechanisms, and in contrast to the Article 7 TEU procedures, characterised by limited progress and persistent blockages,² the general conditionality regime and the clauses attached to the implementation of investments have led to concrete decisions suspending, freezing or conditioning payments.³

¹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: "2022 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union", COM (2022) 500 final, 13 July 2022 (Brussels), p. 1.

² Prior to the implementation of the financial mechanisms analysed in this special issue, the Treaty on European Union (TEU) already provided, in Article 7(2), for a sanctioning procedure in the event of a «serious and persistent breach» by a Member State of the values listed in Article 2 TEU. In such a case, the Council, acting by a qualified majority, may suspend certain rights deriving from the Treaties, including the voting rights of that Member State's representative in the Council, once the Member State has been afforded the opportunity to comment and the European Council, acting unanimously, has previously established that such a breach exists. It is important to emphasise that this mechanism displays significant weaknesses, related, on the one hand, to the high political costs of formally acknowledging a violation of democratic values by a Member State and, on the other, to the complexity and intergovernmental nature of decision-making in the Council and the European Council, in contrast with the more proactive stance of the European Parliament and the European Commission, which this special issue appraises.

³ Luisa Antoniolli and Carlo Ruzza (eds.), *The Rule of Law in the EU: Challenges, Actors and Strategies* (Cham: Springer, 2024); Carlos Closa and Gisela Hernández, "Unravelling National Governments' Positions on EU Rule of Law Enforcement: Structural, Semi-Structural and Ideological Factors", *Journal of European Public Policy* (2025), <https://>

Hungary is the first country for which the general conditionality regime has been activated. The Commission has also suspended or made conditional the release of funds under shared management, in particular with regard to the independence and impartiality of the judiciary and the existence of effective remedies for rights-holders. Table 1 summarises these decisions.

Table 1
Rule-of-law conditionality instruments

	Scope of application	Decision-making procedure	Early cases
Rule of law conditionality mechanism	The entire Union budget; a direct link to the common budget is required.	The European Commission proposes the suspension of funds; the Council adopts the decision by qualified majority.	Hungary: €6.3 bn.
Horizontal enabling conditions	Cohesion policy funds and migration funds.	The Commission decides on compliance with these conditions and payment of funds.	Poland: €76.5 bn. Hungary: €21.9 bn.
Recovery and Resilience Facility	Approximately €800 bn. in grants and loans from NGEU	The Commission proposes the approval of national recovery and resilience plans; the Council adopts the decision by qualified majority; the Commission authorises disbursements once milestones and targets have been met.	Poland: €59.8 bn. Hungary: €10.4 bn.

Source: adapted from Thu Nguyen, “Raising the cost of rule of law breaches: Rule of law conditionality in the next EU budget”, Policy Brief, Jacques Delors Centre, Hertie School, Berlin, 22 April 2026, p. 5.

doi.org/10.1080/13501763.2025.2451365; Jasper Krommendijk, “Small States and Coalition Building in Extremis: The Netherlands and the Adoption of the Conditionality Regulation Linking Rule of Law and the EU Budget”, *Journal of European Public Policy* 32 (6): 1545-1571 (2025), <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2360591>; Kim Lane Scheppele and John Morijn, “Money for Nothing? EU Institutions’ Uneven Record of Freezing EU Funds to Enforce EU Values”, *Journal of European Public Policy* 32 (2): 474-497 (2025), <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2406275>; European Court of Auditors, *The rule of law in the EU: An improved framework to protect the EU’s financial interests, but risks remain* (Luxembourg, 2024), https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-03/SR-2024-03_EN.pdf.

However, rule-of-law conditionality, as introduced in the 2021-2027 multiannual financial framework, also displays structural limitations and political risks. First, the application of certain instruments (in particular, the rule of law conditionality mechanism) continues to depend on decisions of the Council adopted by qualified majority, which raises the political threshold for activation and has led to an exceptionally cautious application. This requirement of qualified majority facilitates the formation of blocking minorities whenever several governments with similar incentives oppose sanctioning a country, potentially undermining the deterrent effect of the mechanism and reintroducing the intergovernmental dynamics that the reform sought to overcome.

Second, the enhanced role of the European Commission in applying the horizontal enabling conditions and the RRF raises questions in terms of transparency, accountability and the risk of political instrumentalization. Moreover, rule-of-law conditionality entails the risk of generating unintended effects on domestic actors who are not responsible for its deterioration. The suspension of large volumes of cohesion or recovery funds may negatively affect regional and local authorities or final beneficiaries dependent on those resources, fuelling narratives of grievance that illiberal governments can exploit in a Eurosceptic vein.

All in all, the evolution of supranational action in the field of the Rule of Law reflects a shift from primarily declaratory tools towards instruments linked to the implementation of Union investments. These mechanisms, although not without limitations, have proved more effective and lie at the core of multilevel governance. This logic is not confined to the EU's current borders but extends to candidate countries. This follows both from the revision of the enlargement methodology adopted by the Council in 2020 and from the inclusion, in 2024, of several of these countries in the EU Rule of Law Report, which strengthens the coherence between internal monitoring and pre-accession conditionality.

In contrast to the literature focused on doctrinal analysis, this special issue examines how the combination of democratic values, financial conditionality and administrative capacities reconfigures relations between levels of government in the EU and the day-to-day functioning of public bureaucracies.⁴ The various contributions analyse the articulation of

⁴ Cristina Ares Castro-Conde, "Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 29 (2022): 52-71, <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>; Cristina Ares Castro-Conde, "Desarrollo de capacidades administrativas para el fortalecimiento de la democracia". En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo and L. Herrera Díaz-Aguado (coords.), *Una nueva gobernanza para el siglo XXI* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023): 359-369.

rule-of-law safeguarding mechanisms as a system of incentives and controls that operates across the cycles of different policies and through the implementation of the Union's budget, offering an integrated and dynamic perspective on their impact on the ongoing transformation of the EU model of governance.

The article by **Paula Lamoso-González**, Assistant Professor of Political Science and Public Administration at Pablo de Olavide University, and **Bruno Theodoro Luciano**, researcher at São Paulo State University (UNESP) in Brazil, analyses how the pandemic, the war in Ukraine, and the geopolitical turn of the United States accelerate the transition toward an international order marked by strategic rivalry and protectionism, pushing the EU to redefine its global role in terms of strategic autonomy through the Global Gateway (GG) initiative. The EU thus ceases to act primarily as a normative power and becomes an actor embedded in a geoeconomic logic, in which trade and investment gain weight vis-à-vis the defence of human rights and the Rule of Law.

The article underscores the hybrid nature of GG: it is presented as an initiative of sustainable infrastructures and peer partnerships, but risks instrumentalizing development cooperation and subordinating it to power and security objectives, as evidenced by the bias of projects in Latin America and the Caribbean toward strategic countries and climate, energy, and extractive sectors, with limited visibility of actions aimed at democratic strengthening.

Next, **Borja Gambau** and **Carmen López**, both from *Analistas Financieros Internacionales* (Afi) and the Network for Good Practices in Evaluation (RedEv), offer a critical review of the evolution of European investments in Spain, from the early frameworks of cohesion policy to the current scenario with *Next Generation EU*, comparing the underlying logics of interventions and identifying lessons learned. In contrast to approaches focused on accounting effects, the authors reconstruct the current ecosystem of European investments and highlight the growing centrality of policy evaluations.

The article asks whether cohesion policy experience and the impetus of the RRF have strengthened administrative capacities, understood not only as absorption and control of expenditure but also as results-oriented design, planning, implementation, and evaluation. Looking ahead to the Multiannual Financial Framework (MFF) 2028-2034, it underscores that a European investment model based on performance requires robust bureaucratic capacities and mechanisms that incentivize transparency, accountability, and the systematic use of impact evaluations in investment decisions.

The following article by **Cristina Ares**, Associate Professor of Political Science and Public Administration at the Universidade de Santiago

de Compostela, and **Andrea Noferini**, Assistant Professor in the Department of Political and Social Sciences at Universitat Pompeu Fabra, analyses the building of administrative capacities in the Member States through the Union's technical and financial support instruments for public sector reform, showing how the Technical Support Instrument (TSI) and the Recovery and Resilience Facility (RRF) operate as direct intervention mechanisms that combine diagnosis, technical assistance, and financial conditionality, but whose impact is concentrated mainly at the micro level (knowledge, skills, networks) and only marginally alters public organizations.

An innovative contribution of the article is the typology constructed from the anti-corruption pillar of the Rule of Law Reports, which distinguishes between states with performance problems, with institutional architecture deficits, or with regulatory risks, thus making it possible to move from generic diagnoses to differentiated reform agendas. The authors argue that this preventive instrument should evolve into an operational device for building transformative administrative capacities.

In his contribution, **Marcin Roman Czubala Ostapiuk**, Associate Professor of Applied Economics at the National University of Distance Education (UNED), shows how the introduction of budgetary conditionality through Regulation (EU) 2020/2092 marks a decisive stage in the European governance architecture. It transforms the Rule of Law, conceived as a set of shared legal principles, into an operational condition directly linked to the implementation of the Union budget and gradually integrates this dimension into the sphere of economic governance.

Drawing on the cases of Poland and Hungary, the author presents empirical evidence on the capacity of budgetary conditionality to generate verifiable effects in terms of domestic political pressure, institutional adaptation, and administrative reforms. The article also details the innovations designed to minimize the risks of intergovernmental deadlock, emphasizing the central role of the European Commission in the assessment and activation of this mechanism.

Next, the article by **Inmaculada Ordiales**, from the Economic and Social Council (CES) of Spain, is situated at the intersection between economic integration and the Rule of Law by arguing that the functioning of the single market depends on institutional quality and the uniform application of Union law, beyond the mere removal of barriers.

The core of her analysis identifies persistent obstacles arising from regulatory fragmentation, complexity, and the lack of «national ownership» of EU rules, which operate as additional costs for firms and economic operators. Using evidence on business perceptions, she shows how regulatory unpredictability, low regulatory quality, and shortcomings in

judicial protection erode investor confidence and functionally fragment the internal market. Incorporating this dimension into the Rule of Law Report leads to the conclusion that deepening the single market depends decisively on the ability of Member States to ensure a coherent, predictable, and non-discriminatory application of EU law.

Finally, the contribution by **Ruth Ferrero**, Associate Professor of Political Science and Public Administration at Complutense University of Madrid, shows that the Rule of Law has become a necessary but no longer sufficient condition for sustainable EU enlargement, because formal convergence does not guarantee effective integration in contexts of polarization, administrative weakness, and state capture.

Her research locates the main blockage point of enlargement in the financial realm: the incorporation of lower-income economies, such as Ukraine, places extreme pressure on cohesion policy, the Common Agricultural Policy, and a budget that lacks robust own resources and faces strong resistance to increasing national contributions, thereby shifting the focus from the institutional deficits of candidate countries to the EU's inability to reform its budgetary architecture in line with its geopolitical ambitions. Enlargement thus comes to be read as an existential dilemma for the European project, reopening questions about governance, redistributive capacity, democratic legitimacy, and political identity, and as an expression of a constitutive tension between the EU as a community of values and as a geopolitical actor, without sufficient policy instruments to sustain both aspirations simultaneously.

About the authors

Cristina Ares is Associate Professor of Political Science and Public Administration at the Universidade de Santiago de Compostela (USC), specialising in multilevel governance and European Union (EU) public policy analysis. She holds an MA in European Political and Administrative Studies from the College of Europe (Bruges) and has been a visiting scholar at the Berlin Social Science Center (WZB), the Center for the Study of Europe at Boston University, and the Jacques Delors Centre at the Hertie School (Berlin). She founded and coordinates the research group EUROPEA: Public Administrations and Policies in Europe (USC). Her current work focuses on strengthening administrative capacities and examining public ethics in the European context.

Andrea Noferini is Assistant Professor in the Department of Political and Social Sciences at Universitat Pompeu Fabra. He holds a PhD in Economics from the Università degli Studi di Firenze and an MA in

Political Science from Universitat Pompeu Fabra. He currently directs the Diplomatic Career Preparation Programme at CEI (Centre for International Studies) and is also affiliated with the Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). His research focuses on public policy analysis, multilevel governance, and European integration. He has participated in research and consultancy projects for international organizations and public administrations, including the United Nations Development Programme (UNDP), the European Commission, and Spanish public institutions.