

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 75/2026

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

ESTUDIOS

La condicionalidad del presupuesto de la Unión en materia de Estado de Derecho: experiencias nacionales

Rule of Law Conditionality in the EU Budget: National Experiences

Marcin Roman Czubala Ostapiuk

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3636>

Recibido el 20 de abril de 2026 • Aceptado el 1 de junio de 2026 •

Publicado en línea: octubre de 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

1. Autoría y Ética

Al entregar sus manuscritos a **Cuadernos Europeos de Deusto (CED)**, los/as 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 In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach DJES's Ethical Guidelines or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are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.

La condicionalidad del presupuesto de la Unión en materia de Estado de Derecho: experiencias nacionales

Rule of Law Conditionality in the EU Budget: National Experiences

Marcin Roman Czubala Ostapiuk

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

mczubala@cee.uned.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3636>

Recibido el 20 de abril de 2026

Aceptado el 1 de junio de 2026

Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. Defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea.—III. Vinculación del Estado de Derecho al presupuesto comunitario.—IV. Vulneraciones del Estado de Derecho en Polonia y Hungría.—V. Conclusiones.—VI. Bibliografía.

Resumen: Con motivo de la adopción del presupuesto general de la Unión Europea para el periodo 2021-2027, junto con el Plan de Recuperación para Europa, se incorporó la cláusula de condicionalidad, que supedita la transferencia de fondos comunitarios al cumplimiento del Estado de Derecho, reforzando el conjunto de instrumentos disponibles para su salvaguarda. El artículo se dispone a través de un planteamiento reflexivo sobre dichos mecanismos de protección en el contexto de la UE. En primer lugar, se examina el marco jurídico que faculta a las instituciones europeas a intervenir ante retrocesos democráticos en los países miembros. A continuación, se considera la denominada «vía financiera» como estrategia de cumplimiento, con especial atención a la condicionalidad establecida en el Reglamento 2020/2092. Asimismo, se revisan brevemente los principales aspectos de los enfrentamientos entre los gobiernos de Polonia y Hungría y las autoridades europeas en torno a los valores fundamentales, con el objetivo de evaluar en qué medida el Reglamento en cuestión contribuye a fortalecer la condicionalidad democrática en el ámbito comunitario. Por último, se presenta una síntesis de los resultados obtenidos.

Palabras clave: Presupuesto de la Unión Europea, Estado de Derecho, Polonia, Hungría, crisis.

Abstract: *On the occasion of the adoption of the European Union's general budget for the 2021-2027 period, together with the Recovery Plan for Europe, a conditionality clause was introduced, making the transfer of EU funds subject to adherence to the rule of law and thereby strengthening the set of instruments available for its safeguarding.*

This article adopts a reflective approach to these protection mechanisms within the EU context. First, it examines the legal framework that empowers European institutions to intervene in the face of democratic backsliding in Member States. It then considers the so-called “financial route” as a compliance strategy, with particular attention to the conditionality established in Regulation 2020/2092. Likewise, it reviews the main aspects of the confrontations between the governments of Poland and Hungary and the European authorities regarding fundamental values, assessing the extent to which this Regulation contributes to reinforcing democratic conditionality at the EU level. Finally, a synthesis of the obtained results is presented.

Keywords: *European Union budget, rule of law, Poland, Hungary, crisis.*

I. Introducción

La construcción europea se ha caracterizado históricamente por un equilibrio delicado entre la profundización de la integración supranacional y el respeto a la identidad constitucional de los Estados miembros (EEMM). Desde sus primeras formulaciones, la Comunidad Europea y, posteriormente, la Unión Europea (UE) han aspirado a configurar un espacio marcado por la vigencia de principios comunes que garanticen la estabilidad institucional, la previsibilidad normativa y la tutela efectiva de los derechos. Entre estos valores, el Estado de Derecho constituye un elemento vertebrador, en la medida en que asegura tanto la eficacia del sistema jurídico de la Unión como la confianza recíproca entre los países miembros, permitiendo el desarrollo de políticas compartidas y la consolidación de un entramado normativo cuya aplicación depende, en última instancia, del respeto a estándares universales de legalidad y control institucional.¹

No obstante, en los últimos años han emergido desafíos de carácter inédito derivados de procesos de regresión democrática en determinados EEMM. Se han puesto en entredicho principios esenciales como la independencia del poder judicial, el equilibrio entre poderes, la protección efectiva de los derechos fundamentales y el pluralismo de los medios de comunicación. La reiteración y la gravedad de estas quiebras han generado una creciente inquietud en el seno de las instituciones europeas, obligando a reconsiderar la suficiencia de los mecanismos previstos en los Tratados para responder a desviaciones sistémicas que, aun manifestándose en el ámbito interno, proyectan efectos directos sobre el conjunto del proyecto europeo.² La problemática mencionada resulta especialmente visible en el entorno presupuestario, dado que la correcta ejecución de los fondos europeos presupone la existencia de estructuras administrativas y judiciales capaces de garantizar legalidad, transparencia y rendición de cuentas. El debilitamiento de tales garantías implica, por consiguiente, un riesgo directo para la protección de los intereses financieros de la Unión.

En este contexto, la respuesta normativa más novedosa ha sido la instauración de un mecanismo de condicionalidad que vincula el acceso a los recursos financieros de la UE al respeto de los principios inherentes al Estado de Derecho. La aprobación del Reglamento 2020/2092 representa un giro cualitativo en la estrategia de defensa de los valores europeos, al incorporar el presupuesto comunitario como instrumento de salvaguardia del or-

¹ Sabrina Ragone, «El giro «reactivo» de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 37, (2022).

² Belén Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», *Historia y Política*, n.º 44 (2020): 138.

den jurídico común. La presente evolución evidencia una progresiva toma de conciencia acerca de las limitaciones de los mecanismos tradicionales, fundamentalmente de naturaleza política o jurisdiccional, para hacer frente a incumplimientos persistentes.³ Al mismo tiempo, plantea cuestiones relevantes relativas a la configuración del poder presupuestario de la Unión Europea, la extensión de sus competencias en materia de valores fundamentales y los límites derivados del principio de atribución y del respeto a las identidades constitucionales nacionales. Asimismo, la introducción de este régimen ha suscitado un intenso debate doctrinal e institucional sobre su compatibilidad con los Tratados, su articulación con otros instrumentos de garantía del Estado de Derecho y su posible incidencia en la cohesión política del proyecto europeo.⁴

Desde el punto de vista metodológico, en el presente trabajo se adopta un enfoque jurídico-dogmático, complementado con el examen de las dinámicas políticas e institucionales relevantes. El análisis no se limita a una interpretación estrictamente normativa, sino que pretende ofrecer una comprensión más amplia de los factores que condicionan la eficacia de los mecanismos europeos de garantía, con especial atención a la condicionalidad presupuestaria de la Unión. La consideración de las experiencias nacionales facilita, además, la identificación de las dificultades que emergen cuando los instrumentos jurídicos europeos se enfrentan a resistencias políticas internas.

La selección de Polonia y Hungría como estudios de caso responde a la relevancia objetiva de estos Estados en el debate europeo contemporáneo. En los dos supuestos se han adoptado reformas de carácter estructural que han suscitado dudas fundadas respecto de su compatibilidad con los estándares europeos en materia de independencia judicial, libertades públicas y protección de los derechos fundamentales.⁵ Estas situaciones han generado una intensa actividad institucional por parte de la Comisión Europea (CE), el Parlamento Europeo y el Consejo, así como un volumen considerable de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). La observación de ambos escenarios proporciona, por tanto, un marco especialmente adecuado para evaluar el alcance efectivo de la condicionalidad presupuestaria y su capacidad de incidencia en contextos de retroceso democrático.

³ *Idem*, 138.

⁴ Alberto de Gregorio Merino, «El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 71 (2022): 11-26

⁵ Cesare Pinelli, «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los “valores comunes” y las respuestas de las instituciones europeas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 40 (2023).

La pertinencia de la investigación se ve reforzada por el encuadre económico y político en el que se ha desarrollado la condicionalidad presupuestaria. La aprobación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y del instrumento extraordinario *Next Generation EU* ha incrementado de forma sustancial los recursos gestionados por la Unión y ha puesto de relieve la necesidad de garantizar que su utilización se ajuste a los principios del Estado de Derecho. En dichas circunstancias, la protección del presupuesto europeo trasciende su dimensión técnica para convertirse en un elemento central de la legitimidad del proyecto de integración ante la ciudadanía.⁶ La percepción de que los fondos europeos puedan ser utilizados para debilitar del Estado de Derecho plantea riesgos no solo financieros, sino también políticos y simbólicos, que la Unión no puede ignorar.

La estructura del artículo responde a la necesidad de abordar estas cuestiones de forma progresiva. Tras la introducción, se examinan, en primer lugar, los mecanismos tradicionales de protección del Estado de Derecho en la UE, atendiendo a sus fundamentos, funcionamiento, potencialidades y límites. Seguidamente, se analiza la incorporación de la condicionalidad presupuestaria, con referencia al Reglamento 2020/2092, su configuración normativa y los debates que ha suscitado. A continuación, se tratan brevemente los principales aspectos de los enfrentamientos entre los gobiernos de Polonia y Hungría, liderados respectivamente por Ley y Justicia y por Fidesz, y las autoridades europeas, con el fin de valorar la incidencia concreta del nuevo régimen. El estudio concluye con una síntesis de los resultados obtenidos.

En definitiva, el presente trabajo pretende contribuir al debate académico sobre uno de los retos más relevantes que enfrenta actualmente la Unión Europea. La condicionalidad presupuestaria vinculada al Estado de Derecho conforma una innovación de amplio alcance que pone a prueba la capacidad de la UE para proteger sus valores esenciales sin menoscabar los principios básicos de su ordenamiento jurídico.⁷ El análisis crítico de este vínculo, a la luz de experiencias nacionales concretas, permite esclarecer las tensiones inherentes al proceso descrito y valorar las posibilidades reales de avanzar hacia una integración más coherente, efectiva y fiel a los principios en los que se fundamenta.

⁶ Justyna Łacny, «The Rule of Law Conditionality Under Regulation N.º 2092/2020 – Is it all About Money?», *Hague Journal on the Rule of Law*, n.º 13 (2021): 81-82.

⁷ Andrea Garrido Raya, «El Estado de derecho como principio inspirador del espacio jurídico europeo y sus implicaciones para con el proceso de integración» (congreso, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 8 de noviembre de 2022).

II. Defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea

La defensa del Estado de Derecho constituye uno de los pilares esenciales sobre los que se asienta el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. A diferencia de otros sistemas de integración internacional, la UE no se limita a coordinar políticas entre Estados soberanos, sino que configura un espacio jurídico propio cuya eficacia depende de la aplicación uniforme de sus normas y de la existencia de estructuras estatales capaces de garantizar esta transposición.⁸ Por consiguiente, el respeto a los principios que integran el Estado de Derecho no es únicamente una exigencia ética o política, sino una condición funcional para el correcto desenvolvimiento del sistema jurídico europeo. La progresiva explicitación de estos principios en el Derecho originario refleja la conciencia de que la integración solo puede sostenerse sobre la base de valores compartidos y efectivamente observados.

El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea⁹ (TUE) ocupa una posición central en esta arquitectura axiológica. En él se proclama que la Unión se fundamenta en valores comunes a los países miembros, entre los que se incluyen el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho, y el respeto de los derechos humanos. Esta disposición no se limita a formular una declaración programática, sino que cumple una función estructural en el sistema de los Tratados. Los valores enunciados instauran parámetros de interpretación del conjunto del ordenamiento de la Unión Europea y actúan como criterios de legitimidad tanto para la acción de sus instituciones como para el comportamiento de los EEMM en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.¹⁰ En este sentido, la jurisprudencia del TJUE¹¹ ha subrayado reiteradamente que estos principios forman parte de la identidad constitucional de la Unión y que su observancia es obligatoria para todos los Estados que participan en el proyecto de integración.

⁸ Pablo Cruz Mantilla de los Ríos, «Identidad nacional y valores de la Unión Europea: límites a una interpretación extensiva del artículo 4.2 TUE», *Revista de Derecho Político* n.º 114, (2022): 270.

⁹ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (DOUE de 30 de marzo de 2010, C 83/15).

¹⁰ Ana María González Marín, «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos», *Foro, Nueva época*, vol. 24, n.º 2 (2021): 173.

¹¹ Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 168; Dictamen 1/17 (Acuerdo UE-Canadá), de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341, apartado 110; Asunto C-156/21, Hungría versus Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Sentencia de TJUE (Pleno) de 16 de febrero de 2022, EU:C:2022:97, apartado 127; Asunto C-157/21, Polonia versus Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Sentencia de TJUE (Pleno) de 16 de febrero de 2022, EU:C:2022:98, apartado 145.

Su formulación presenta una redacción deliberadamente abierta, evitando ofrecer una definición acotada del Estado de Derecho. Esta decisión permite incorporar una concepción dinámica y evolutiva del principio, que no se reduce a la mera existencia de un entramado normativo, sino que presupone la concurrencia de garantías materiales e institucionales orientadas a asegurar la efectiva sujeción del poder público al orden jurídico. Mediante una interpretación sistemática del Derecho primario, el Tribunal de Justicia ha vinculado el Estado de Derecho con exigencias tales como la legalidad, la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva y la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.¹² Esta labor hermenéutica ha contribuido a dotar al artículo 2 TUE de una densidad normativa progresiva, aun cuando su invocación directa sigue planteando dificultades desde la perspectiva de la técnica procesal. En la práctica, dicha disposición opera como una norma de referencia que guía la interpretación de preceptos más específicos y fundamenta la activación de mecanismos concretos de salvaguardia.

En todo caso, su centralidad se ve reforzada por su articulación con otras disposiciones del Derecho originario, en particular con el artículo 49 TUE. Este precepto regula las condiciones de adhesión a la UE y establece expresamente que todo país europeo que aspire a convertirse en miembro debe respetar los valores consagrados en el artículo 2 TUE y comprometerse a promoverlos. La agregación de esta exigencia al procedimiento de adhesión pone de manifiesto que el respeto del Estado de Derecho no es una condición meramente coyuntural, sino un requisito permanente que acompaña a los Estados desde su integración en el ordenamiento jurídico de la Unión.¹³ La lógica subyacente es inequívoca: la pertenencia al proyecto europeo presupone la aceptación de un acervo de valores comunes cuya observancia no se agota en el momento de la adhesión, sino que debe mantenerse de forma continuada.

Durante el proceso de incorporación, los países candidatos quedan sometidos a un escrutinio riguroso que abarca ámbitos como la organización del poder judicial, la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos fundamentales y el funcionamiento de las instituciones democráticas, entre otros. La condicionalidad aplicada en esta etapa permite impulsar reformas profundas y, en numerosos casos, de carácter estructural. En esta línea, la experiencia de las sucesivas ampliaciones ha resaltado la capacidad transformadora del artículo 49 TUE, afianzándolo como uno de los instru-

¹² Trajan Shipley Gozalo, «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?», *Revista Jurídica*, n.º 49 (2024): 174.

¹³ González Marín, «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos», 174.

mentos más eficaces de que ha dispuesto la Unión Europea para fomentar la consolidación del Estado de Derecho en su entorno geográfico.¹⁴

Sin embargo, esta eficacia contrasta con la relativa debilidad de las herramientas disponibles una vez adquirida la figura de EEMM. El sistema de los Tratados revela una asimetría significativa entre el control previo a la entrada y el control posterior, circunstancia que ha suscitado una crítica creciente.¹⁵ Mientras que los Estados candidatos deben acreditar incesantemente su adecuación a los valores de la UE, los miembros disfrutan de una presunción de conformidad que solo puede ser cuestionada mediante procedimientos complejos y políticamente sensibles. Esta desproporción ha resultado especialmente problemática en contextos de regresión democrática, en los que medidas adoptadas tras la adhesión han erosionado progresivamente las garantías inherentes al Estado de Derecho.¹⁶

El compromiso asumido en virtud del artículo 49 TUE no produce, por tanto, un efecto automático de congelación del modelo constitucional de los países miembros. La pertenencia a la Unión tampoco impide la adopción de revisiones legislativas, siempre que estas respeten los valores comunes. La dificultad principal reside en determinar en qué punto una acumulación de reformas, formalmente adoptadas conforme a los procedimientos nacionales, alcanza un umbral incompatible con el Estado de Derecho en el sentido del artículo 2 TUE.¹⁷ Esta cuestión acentúa la tensión existente entre el respeto a la identidad constitucional nacional y la necesidad de preservar un núcleo común de valores, sin el cual la Unión Europea no podría funcionar adecuadamente.

La progresiva activación del artículo 2 TUE en el discurso institucional es otro indicio de la creciente toma de conciencia de esta problemática. Las instituciones comunitarias han comenzado a invocar de modo más evidente el Estado de Derecho como parámetro para evaluar el comportamiento de los EEMM, especialmente en situaciones en las que se identifican riesgos sistémicos. No obstante, la ausencia de un procedimiento específico directamente vinculado a dicho precepto ha obligado a recurrir a mecanismos complementarios, lo que explica la centralidad adquirida por el artículo 7 TUE, que se configura como el siguiente eslabón en el sistema de protección de los valores fundamentales de la Unión.

Su introducción en el Tratado responde a la necesidad de dotar a la UE de un instrumento específico que permita reaccionar frente a vulneraciones

¹⁴ Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», 138.

¹⁵ *Idem*, 185-186.

¹⁶ *Idem*, 194.

¹⁷ Shipley Gozalo, «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?», 177-178.

de los valores fundacionales por parte de los Estados miembros. Esta incorporación debe situarse, asimismo, en el marco de la evolución progresiva del proyecto europeo, en la que la dimensión axiológica de la integración ha obtenido una relevancia creciente. Frente a una concepción inicial predominantemente orientada a la cooperación económica, la Unión ha afirmado de manera cada vez más explícita su carácter de comunidad de valores, lo que hace indispensable la existencia de mecanismos adecuados para garantizar su preservación.

El sentido del artículo 7 TUE descansa en un equilibrio delicado entre dos exigencias potencialmente contrapuestas. Por un lado, la protección efectiva de los valores fundacionales de la Unión Europea, sin los cuales el proceso de integración pierde coherencia y legitimidad; por otro, el respeto a la soberanía de los países miembros y a sus identidades constitucionales, que continúa siendo un principio estructural del sistema europeo.¹⁸ Su diseño refleja este binomio mediante un procedimiento escalonado, que articula una fase preventiva, centrada en el diálogo, y una fase sancionadora, concebida como recurso de última instancia.

La primera se estructura en torno a la facultad del Consejo de constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores enunciados en el artículo 2 TUE. Tal reconocimiento no equivale a una declaración de incumplimiento, sino que tiene por objeto alertar sobre una situación potencialmente problemática y activar un marco institucional de seguimiento y diálogo. El atributo preventivo del mecanismo responde así a una concepción cooperativa de la protección del Estado de Derecho.¹⁹ En esta etapa, la UE no actúa como una autoridad sancionadora, sino como un actor que procura reconducir la coyuntura mediante el intercambio de argumentos, la formulación de recomendaciones y el ejercicio de presión política. Igualmente, la intervención del Consejo, previa propuesta motivada de un tercio de los EEMM, de la Comisión o del Parlamento Europeo, busca dotar al procedimiento de una amplia legitimidad institucional y evitar la percepción de una actuación unilateral.

De todas maneras, la eficacia de esta fase depende en gran medida de factores extrajurídicos. En particular, resulta determinante la disposición del Estado afectado a entablar un diálogo genuino y a introducir modificaciones en su ordenamiento interno. En contextos en los que el cuestionamiento del Estado de Derecho forma parte de una estrategia política deliberada, la ló-

¹⁸ Pinelli, «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los «valores comunes» y las respuestas de las instituciones europeas».

¹⁹ Sofía Lucas Areizaga, «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE», en *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, ed. por Silvia Romboli (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020): 524.

gica cooperativa del mecanismo preventivo enfrenta límites evidentes. Además, la ausencia de consecuencias jurídicas inmediatas reduce los incentivos para alterar conductas, especialmente cuando las reformas controvertidas cuentan con un respaldo político interno significativo.

Desde el punto de vista procedimental, la activación de la fase preventiva incorpora una dimensión política importante en el proceso decisorio. El elevado umbral exigido puede dificultar la adopción de posiciones claras y coherentes, especialmente cuando los países miembros muestran reticencias a intervenir en asuntos percibidos como de índole nacional.²⁰ La experiencia práctica ha puesto de manifiesto que la formación de consensos en este ámbito resulta particularmente compleja, lo que puede retrasar la intervención y favorecer la consolidación de las deficiencias detectadas. También, la noción de «riesgo claro» de violación grave plantea problemas interpretativos de notable relevancia. Su estimación precisa una evaluación prospectiva basada en indicios y tendencias, más que en constataciones definitivas. Esta característica, inherente a la lógica preventiva, amplía el margen de apreciación política y puede dar lugar a acusaciones de arbitrariedad o de aplicación selectiva del mecanismo, percepción que se ve reforzada por la carencia de criterios jurídicos exactos para determinar cuándo concurre mencionado riesgo.²¹

Pese a estas limitaciones, la fase preventiva del artículo 7.1 TUE cumple una función simbólica y política significativa. La mera activación del procedimiento es una señal inequívoca de que la situación de un Estado miembro genera una preocupación seria en el seno de la Unión Europea. Esta visibilización puede producir efectos de presión tanto interna como externa y servir de referencia para la utilización de otros instrumentos de intervención. Por ende, la fase preventiva no debe analizarse de manera aislada, sino como parte de un entramado más amplio de mecanismos destinados a salvaguardar los valores de la UE, cuya función principal reside en la detección temprana de riesgos y en la creación de un marco institucional de seguimiento.

La segunda fase constituye el componente más controvertido y, al mismo tiempo, más ambicioso del sistema de protección de los valores fundamentales. Introduce una dimensión constitucional sin precedentes en la historia de la integración europea, al habilitar la adopción de medidas que inciden directamente en la posición institucional del EEMM dentro de la Unión.²² Con-

²⁰ Jorge Urbaneja Cillán, reseña de *Una unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*, de María José Cervell Hortal, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 75 (2023): 451, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-10/4020312rdce75jorge-urbaneja.html>.

²¹ Lucas Areizaga, «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE», 525.

²² *Idem*, 525.

forme a lo dispuesto en el artículo 7.2 TUE, el mecanismo sancionador se articula en torno a la constatación, por parte del Consejo Europeo, de la existencia de una violación grave y persistente de los valores consagrados en el artículo 2 TUE. Esta comprobación supone un salto cualitativo respecto de la fase preventiva, en la medida en que deja de tratarse de la identificación de un riesgo potencial para afirmar la concurrencia de un incumplimiento estructural. El carácter solemne de dicha declaración se refleja en los requisitos procedimentales previstos, entre los que destaca la necesidad de unanimidad, con exclusión del país afectado, a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión, y previa aprobación del Parlamento Europeo.

La exigencia de unanimidad conforma uno de los principales obstáculos para la efectividad del mecanismo sancionador. Si bien puede justificarse desde la óptica del respeto a la soberanía estatal y de la gravedad de las consecuencias asociadas a la imposición de sanciones, en la práctica ha demostrado tener un efecto claramente paralizante.²³ La posibilidad de que uno o varios países miembros bloqueen la confirmación de una violación grave limita de forma significativa la capacidad de la Unión Europea para reaccionar frente a procesos de regresión democrática, especialmente cuando concurren afinidades políticas entre los gobiernos involucrados.

Una vez demostrada la existencia de una violación grave y persistente, el artículo 7.3 TUE faculta al Consejo para suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado en cuestión, incluidos los derechos de voto en el propio Consejo. Esta previsión introduce una forma de sanción institucional que, sin llegar a la expulsión del EEMM, implica una alteración sustancial de su participación en el proceso decisorio europeo.²⁴ Asimismo, de manera indirecta, comporta una limitación de la representación de los ciudadanos del país afectado en las instituciones de la Unión. Aun cuando la revocación de derechos se concibe como una medida proporcional y reversible, orientada a incentivar la corrección de las deficiencias detectadas y a preservar la integridad del sistema frente a vulneraciones graves del Estado de Derecho, plantea interrogantes relevantes desde la perspectiva del principio democrático.²⁵ La conciliación entre la protección de los valores comunes y el respeto a la participación ciudadana supone, en este sentido, uno de los desafíos más complejos del diseño del artículo 7 TUE.

²³ Pinelli, «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los «valores comunes» y las respuestas de las instituciones europeas».

²⁴ Armin Von Bogdandy y Michael Ioannidis, «La deficiencia sistémica en el Estado de derecho. Qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 165 (2014): 50.

²⁵ *Idem*, 50.

Cabe destacar, además, la complejidad que entraña definir con precisión el concepto de «violación grave y persistente». Su valoración requiere un análisis cualitativo y cuantitativo de las medidas adoptadas por el Estado miembro, así como de sus efectos sobre el funcionamiento del sistema institucional. Una vez más, la ausencia de parámetros jurídicos claros incrementa el margen de discrecionalidad e intensifica la dimensión política del procedimiento, lo que contrasta con las exigencias de previsibilidad propias de los mecanismos sancionadores en un Estado de Derecho.²⁶ Dificultades análogas surgen en relación con el catálogo de sanciones disponibles. El artículo 7.3 TUE no delimita de manera precisa qué derechos pueden ser objeto de suspensión ni en qué medida, lo que otorga al Consejo un espectro de apreciación amplio. Esta flexibilidad, captada inicialmente como una ventaja, puede generar incertidumbre y obstaculizar una aplicación coherente del mecanismo. En consecuencia, la falta de criterios definidos para graduar las sanciones según la gravedad de las vulneraciones dificulta la evaluación de su proporcionalidad.

Como resultado, el mecanismo sancionador del artículo 7 TUE no ha sido aplicado plenamente hasta la fecha, lo que ha alimentado la percepción de que se trata de un instrumento de alcance más simbólico que operativo. La activación de los procedimientos relativos a Polonia y Hungría ha puesto de relieve las dificultades existentes para avanzar desde la fase preventiva hacia la constatación formal de una violación grave y persistente. Los bloqueos políticos, las negociaciones informales y la reticencia a adoptar decisiones de alto impacto han contribuido a prolongar los trámites sin que se haya alcanzado un desenlace concluyente. Esta politización del mecanismo sancionador se presenta, por tanto, como uno de los principales factores explicativos de su limitada efectividad. La toma de decisiones en el seno del Consejo Europeo se ve condicionada por consideraciones estratégicas, equilibrios geopolíticos y dinámicas de alianza que trascienden la evaluación estrictamente jurídica de las situaciones examinadas. Esta realidad pone de relieve la tensión inherente entre la naturaleza jurídica de los valores protegidos y la característica eminentemente política de los órganos encargados de su defensa.²⁷

²⁶ Laurent Pech y Kim Lane Scheppele, «Rule of Law Backsliding in the EU: Learning from past and present failures to prevent illiberal regimes from consolidating within the EU», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n.º 19 (2017): 3-47.

²⁷ Juan José Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», *Revista de Estudios Europeos* 80 (2022): 9; Alicia Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», *Real Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo*, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales 118 (2022): 5.

La experiencia acumulada ha impulsado reflexiones en torno a la urgencia de reformar o complementar el mecanismo sancionador con el fin de superar sus deficiencias estructurales. Entre las propuestas formuladas se incluyen la revisión de los requisitos de votación, el refuerzo del papel del TJUE, la introducción de sanciones automáticas vinculadas a indicadores objetivos o admitir la participación de otros organismos.²⁸ Estas iniciativas prueban la existencia de un consenso creciente acerca de la insuficiencia del diseño actual para hacer frente a escenarios de regresión sistémica del Estado de Derecho.

Ciertamente, la existencia del mecanismo sancionador establece un límite último frente a las desviaciones de los Estados miembros y reafirma el carácter vinculante de los valores consagrados en el artículo 2 TUE. A este respecto, el artículo 7 TUE actúa como una cláusula de salvaguardia constitucional, cuya eficacia no debe evaluarse exclusivamente en términos de aplicación efectiva, sino también atendiendo a su función disuasoria. Al mismo tiempo, su incapacidad para ofrecer una respuesta rápida y eficaz frente a vulneraciones persistentes ha sido uno de los factores que han impulsado la búsqueda de soluciones alternativas, entre las que destaca el recurso estratégico al procedimiento de infracción.

Previsto en los artículos 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²⁹ (TFUE), constituye uno de los mecanismos más consolidados del sistema jurídico de la UE para garantizar el respeto del Derecho europeo por parte de los EEMM. Concebido como un instrumento técnico, dirigido a corregir incumplimientos concretos de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, este procedimiento ha experimentado en los últimos años una transformación significativa, que ha ampliado su alcance material y reforzado su relevancia en la protección del Estado de Derecho.

Se caracteriza por su condición jurídico-contenciosa y por la parte central que desempeñan la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La CE actúa como guardiana de los Tratados y dispone de un amplio margen de apreciación para decidir si inicia o no un procedimiento frente a un país miembro. Esta discrecionalidad se justifica por la necesidad de gestionar los recursos institucionales y establecer prioridades en función de la gravedad y el impacto de los incumplimientos detectados, aunque ha sido objeto de críticas en la medida en que puede propiciar una aplicación selectiva del mecanismo.³⁰

²⁸ Urbaneja Cillán, reseña, 451.

²⁹ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (*DOUE* de 30 de marzo de 2010, C 83/47).

³⁰ Shipley Gozalo, «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?», 185.

El procedimiento se estructura en dos fases principales: una fase pre-contenciosa, orientada al diálogo y a la corrección voluntaria del incumplimiento, y una fase contenciosa, que culmina con la interposición de un recurso ante el TJUE. La fase inicial, que comprende el envío de una carta de emplazamiento y de un dictamen motivado, permite al Estado miembro formular observaciones y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para poner fin a la infracción. Este diseño refleja una concepción cooperativa del cumplimiento del Derecho comunitario, en la que el litigio se considera como última opción.

En el contexto específico de la protección del Estado de Derecho, la utilización del procedimiento de infracción plantea retos particulares. Las vulneraciones en este ámbito suelen tener un carácter sistémico y estructural, difícilmente reducible a un incumplimiento aislado de una disposición concreta. Esta situación ha llevado tanto a la Comisión como al Tribunal de Justicia a desarrollar estrategias interpretativas innovadoras, centradas en vincular deficiencias institucionales de alcance general con obligaciones específicas derivadas del Derecho europeo, especialmente en lo relativo a la independencia judicial y a la tutela judicial efectiva.³¹ Dicha evolución ha provocado una reconfiguración funcional del procedimiento de infracción, que ha dejado de operar únicamente como un mecanismo reactivo para asumir un rol más proactivo en la protección de los valores fundamentales. La CE ha recurrido a este instrumento para impugnar reformas legislativas que afectan a la organización del poder judicial, a los regímenes disciplinarios de los jueces o a las condiciones de jubilación de los magistrados, argumentando que tales medidas comprometen la independencia judicial y, con ello, la aplicación efectiva del Derecho de la Unión.³² Este enfoque ha permitido superar, al menos parcialmente, las limitaciones inherentes al artículo 7 TUE.

El artículo 260 TFUE prevé la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, reforzando de este modo la efectividad del procedimiento en cuestión. La eventual imposición de multas coercitivas o de sumas a tanto alzado puede operar como un incentivo significativo para la corrección de las vulneraciones constatadas, especialmente cuando estas afectan a intereses fi-

³¹ Pinelli, «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los «valores comunes» y las respuestas de las instituciones europeas».

³² Asunto C-619/18, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia de TJUE (Gran Sala) de 15 de noviembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:910; Asunto C-192/18, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia de TJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:924; Asunto C-791/19, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia de TJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, ECLI:EU:C:2021:596.

nancieros significativos. En el ámbito del Estado de Derecho, el recurso a este instrumento ha obtenido una relevancia creciente, aun cuando su aplicación continúa siendo excepcional y políticamente sensible.

Desde una óptica temporal, el procedimiento de infracción presenta limitaciones notables, dado que su tramitación, desde la fase precontenciosa hasta la eventual imposición de sanciones, puede prolongarse durante varios años. En contextos de reformas rápidas y acumulativas, esta dilación reduce la capacidad de reacción de la UE y favorece la consolidación de las deficiencias detectadas. Aunque el Tribunal de Justicia ha recurrido en determinados supuestos a la adopción de medidas provisionales, estas no suscitan una respuesta de carácter estructural.³³

A pesar de tales dificultades, ofrece ventajas relevantes frente a otros mecanismos de salvaguardia del Estado de Derecho. Su naturaleza jurídica y su sometimiento al control jurisdiccional garantizan un elevado grado de objetividad y previsibilidad.³⁴ Las resoluciones del TJUE contribuyen, además, a precisar el contenido de las obligaciones que incumben a los países miembros y a consolidar estándares jurídicos comunes en entornos especialmente sensibles. A ello se añade que la posibilidad de ejecución forzosa refuerza la credibilidad del sistema.

La interacción entre el procedimiento de infracción y el artículo 7 TUE plantea cuestiones relevantes de coherencia institucional. Así pues, el procedimiento de infracción debe entenderse como un elemento esencial, aunque no autosuficiente, del sistema de protección del Estado de Derecho en la Unión Europea. Su eficacia depende en gran medida de su adecuada articulación con otros instrumentos disponibles y de la voluntad política de las instituciones para aplicarlo de manera coherente y consistente.

En último lugar, la creación del Marco sobre el Estado de Derecho³⁵ se fundamenta en el reconocimiento, por parte de las instituciones de la Unión, de las deficiencias estructurales de los mecanismos tradicionales de

³³ Auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, de 14 de julio de 2021, Comisión Europea versus República de Polonia, Asunto C-204/21 R, EU:C:2021:593; Auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, de 6 de octubre de 2021, República de Polonia versus Comisión Europea, Asunto C-204/21 R-RAP, ECLI:EU:C:2021:834; Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia, de 27 de octubre de 2021, Comisión Europea versus República de Polonia (Procedimiento sobre medidas provisionales), Asunto C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878.

³⁴ Adrián García Ortiz, «La defensa del estado de derecho en la Unión Europea. una valoración con motivo de la crisis polaca», en *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, ed. por Silvia Romboli (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020), 557.

³⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho» (COM(2014) 158 final de 11 de marzo de 2014).

salvaguardia de los valores consagrados en el artículo 2 TUE. Se configura como un instrumento intermedio, orientado a reforzar la dimensión preventiva de la acción de la UE y a estructurar el diálogo con los Estados miembros antes de que las deficiencias adquieran una forma irreversible. No está expresamente previsto en los Tratados, sino es una iniciativa de la Comisión basada en su función de guardiana del Derecho europeo. Su carácter no vinculante permite dotar a la CE de una herramienta flexible y adaptable, capaz de responder a situaciones complejas sin activar de inmediato procedimientos de índole formalmente sancionadora.³⁶

Se articula como un proceso en varias etapas destinado a identificar, analizar y abordar riesgos sistémicos para el Estado de Derecho. En una fase inicial, la Comisión Europea lleva a cabo una evaluación exhaustiva del EEMM afectado, apoyándose en información procedente de fuentes diversas, entre ellas autoridades nacionales, organizaciones internacionales y expertos independientes. Esta valoración aspira a ofrecer una visión global y contextualizada de las deficiencias detectadas, superando el enfoque fragmentario propio del procedimiento de infracción. A continuación, se desarrolla un diálogo estructurado entre la Comisión y el país implicado, en el que se formulan las preocupaciones percibidas y se solicitan explicaciones o compromisos de reforma. Este intercambio se concibe como un espacio de cooperación institucional, orientado a facilitar soluciones consensuadas a través de una lógica de persuasión y presión política, más que de sanción jurídica inmediata.³⁷ En caso de que dicho diálogo no arroje resultados satisfactorios, la CE puede emitir recomendaciones dirigidas al Estado miembro, estableciendo plazos concretos para la adopción de medidas correctoras. Aunque carecen de fuerza jurídicamente vinculante, estas recomendaciones poseen un notable valor político, especialmente cuando se hacen públicas e integran el discurso institucional de la Unión Europea, contribuyendo a intensificar la presión y a movilizar a otros actores institucionales.³⁸

La relación entre el Marco sobre el Estado de Derecho y el artículo 7 TUE reviste una especial relevancia. El Marco se concibe explícitamente como un instrumento previo y complementario al precepto, orientado a preparar el terreno para una eventual activación de este último. Al estructurar el análisis y documentar las deficiencias observadas, facilita la identificación de un riesgo claro de violación grave de los valores del artículo 2

³⁶ Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», 127.

³⁷ García Ortiz, «La defensa del estado de derecho en la Unión Europea. una valoración con motivo de la crisis polaca», 570.

³⁸ Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», 11.

TUE, reduciendo la incertidumbre asociada a la fase preventiva del artículo 7 TUE. En este sentido, actúa como un puente entre la detección temprana de problemas y la activación de mecanismos formales de control.³⁹ Igualmente, complementa el procedimiento de infracción al permitir abordar escenarios que no pueden encuadrarse fácilmente en incumplimientos específicos del Derecho de la Unión. Mientras que este último exige la identificación de una obligación jurídica concreta vulnerada, el Marco posibilita el examen de patrones estructurales y acumulativos que, considerados aisladamente, podrían no justificar una acción contenciosa. Esta capacidad para ofrecer una aproximación holística es una de sus principales aportaciones al sistema de protección del Estado de Derecho.

Sin perjuicio de lo anterior, el carácter no vinculante del Marco comporta límites evidentes en términos de efectividad. La ausencia de consecuencias jurídicas directas reduce los incentivos para que los EEMM adopten reformas sustanciales. En tales circunstancias, el diálogo estructurado corre el riesgo de convertirse en un ejercicio meramente formal, con un impacto limitado sobre el cambio de la situación, lo que ha llevado a cuestionar la utilidad del Marco como instrumento autónomo. A ello se añade que el protagonismo atribuido a la Comisión en su gestión ha suscitado objeciones relativas al equilibrio interinstitucional.⁴⁰ Al tomar un papel central en la evaluación y el seguimiento del Estado de Derecho en los países miembros, la CE amplía su influencia en un ámbito particularmente sensible desde la perspectiva de la soberanía estatal. Pese a que esta extensión puede justificarse por la necesidad de proteger los valores comunes, plantea dudas acerca de los límites de su actuación en ausencia de una base jurídica explícita en los Tratados.

La práctica reciente muestra que el Marco tiende a integrarse en un enfoque más amplio de supervisión del Estado de Derecho, que incluye informes periódicos y evaluaciones comparativas.⁴¹ Esta evolución expone la normalización del escrutinio y la reducción de la percepción de selectividad, reforzando la legitimidad del sistema y evitando la estigmatización de eventos concretos. En tal sentido, su existencia revela la voluntad de la Unión de asumir un rol activo en la defensa de sus valores fundacionales, las dificultades inherentes a la articulación de mecanismos plenamente eficaces en un entorno basado en la cooperación entre países soberanos, al igual que la preferencia por instrumentos flexibles y orientados al diálogo que, en determinadas situaciones, puede resultar insuficiente.

³⁹ Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», 127.

⁴⁰ Lucas Areizaga, «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE», 524.

⁴¹ Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», 12.

III. Vinculación del Estado de Derecho al presupuesto comunitario

Tradicionalmente, el presupuesto de la Unión se ha concebido como un instrumento centrado en la financiación de políticas compartidas y al fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial. Su dimensión axiológica ha permanecido en gran medida tácita, circunscrita al principio de buena gestión financiera, consagrado en el artículo 317 del TFUE. No obstante, la implementación de los Fondos estructurales y de inversión evidenció que su efectividad depende de la existencia de marcos institucionales nacionales capaces de asegurar la legalidad, la transparencia y un control jurisdiccional efectivo, ejercidos tanto por órganos judiciales independientes como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.⁴² Cuando estas garantías se erosionan, la solidaridad financiera, uno de los pilares del presupuesto comunitario, se ve comprometida.

La constatación de procesos de regresión del Estado de Derecho en Polonia y Hungría puso de manifiesto la vulnerabilidad de la UE frente a deficiencias estructurales en ámbitos como la independencia judicial, la lucha contra la corrupción o el control de la legalidad administrativa.⁴³ La gestión de los fondos europeos quedó expuesta a riesgos significativos, con repercusiones sobre la salvaguardia de los intereses financieros de la Unión y sobre el principio de confianza mutua entre los Estados miembros. La activación del artículo 7 TUE evidenció, además, las limitaciones de los mecanismos tradicionales de protección de los valores fundacionales, dada la dificultad de avanzar hacia la fase sancionadora y la percepción de estancamiento derivada de bloqueos políticos. Ante estas restricciones, la «vía financiera» se configuró como una forma de intervención potencialmente más efectiva, enfatizada por la magnitud excepcional de los recursos movilizados mediante el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el instrumento de recuperación *Next Generation EU*, aumentando la presión por establecer garantías sólidas en materia de legalidad y control.

En este contexto de urgencia institucional y financiera, la aprobación del Reglamento 2020/2092⁴⁴ estuvo marcada por resistencias estatales, debates políticos y una intensa litigiosidad ante el TJUE, reflejando la sensibilidad del tema y los enfoques heterogéneos en el marco comunitario. Estas

⁴² R. Daniel Kelemen, «Europe's Other Democratic Deficit: National authoritarianism in Europe's democratic union», *Government and Opposition*, n.º 52 (2017): 211-238.

⁴³ Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», 11.

⁴⁴ 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 (*DOUE* L 433I de 22 de diciembre de 2020).

controversias condicionaron el proceso legislativo y determinaron el diseño final del mecanismo, disminuyendo la esfera de aplicación inicialmente propuesta por la Comisión Europea.⁴⁵

Una de las objeciones más relevantes apuntó a la exigencia de acreditar un vínculo suficientemente directo entre las vulneraciones del Estado de Derecho y el impacto sobre el presupuesto de la UE. Si bien este requisito cumple una función delimitadora, esencial desde la perspectiva competencial, el legislador logró encuadrar el mecanismo dentro de un ámbito en el que la Unión Europea dispone de competencias claras y consolidadas. El instrumento responde así a una lógica funcional coherente con el principio de atribución, reforzando la previsibilidad jurídica, aunque sin eliminar por completo el margen de apreciación en su aplicación. En otras palabras, averiguar si una reforma o práctica nacional constituye un incumplimiento del Estado de Derecho requiere un análisis contextual y cualitativo, especialmente ante deficiencias de carácter estructural. La ausencia de parámetros cuantitativos precisos amplía la libertad de valoración de la CE, pero al mismo tiempo permite una adaptación flexible del mecanismo a la diversidad de casos en los distintos países miembros.⁴⁶

Pese a estos factores, el instrumento normativo conforma uno de los avances más relevantes de la última década en el marco del Derecho de la Unión. Su principal aporte radica en haber superado una aproximación exclusivamente declarativa a los valores consagrados en el artículo 2 TUE, traduciéndolos en consecuencias jurídicas tangibles vinculadas a la ejecución del presupuesto.⁴⁷ Este desplazamiento, desde una retórica axiológica hacia una condicionalidad efectiva, representa una transformación sustancial en la arquitectura de la Unión Europea.

El Reglamento presenta una estructura relativamente concisa, aunque con elevada densidad jurídica, reflejo de la complejidad inherente al equilibrio entre efectividad, garantías procedimentales y respeto de las competencias conferidas a la UE. Su orientación estratégica ha contribuido a minimizar controversias sobre una posible ampliación implícita de sus facultades en materia del artículo 2 TUE, a fomentar la solidez jurídica frente a eventuales impugnaciones y a garantizar la coherencia del sistema.⁴⁸ En consonancia con esto, el articulado se organiza en torno a la delimitación del objeto y ámbito de aplicación, la identificación de los supuestos relevantes de

⁴⁵ Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», 17-18.

⁴⁶ Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», 29.

⁴⁷ Ragone, «El giro “reactivo” de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua».

⁴⁸ *Idem*.

infracción del Estado de Derecho, la regulación del procedimiento para la adopción de medidas y la determinación de los efectos jurídicos resultantes de su ejecución.

Dentro de este esquema, el catálogo de condiciones recogido en el artículo 4, que pueden ocasionar la activación del mecanismo, abarca, entre otros, las deficiencias en el funcionamiento de las autoridades responsables del presupuesto, la falta de independencia de los órganos jurisdiccionales, la debilidad de los mecanismos de prevención y sanción de la corrupción, y la limitación del acceso a recursos efectivos. Inspirada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en documentos previos de la Comisión, esta relación, aunque no exhaustiva, cumple una función interpretativa relevante al precisar el marco conceptual en que deben analizarse las situaciones nacionales.

Sobre esta base, y conforme a lo dispuesto en el artículo 5, las medidas previstas incluyen, en términos generales, la suspensión de pagos, la congelación de compromisos, la interrupción de la financiación y la prohibición de contraer nuevos compromisos con cargo al presupuesto de la Unión, ideadas para responder a la gravedad, duración y alcance de las infracciones constatadas. En este escenario, el principio de proporcionalidad desempeña un papel transversal, exigiendo que las decisiones adoptadas resulten estrictamente necesarias para salvaguardar los intereses financieros de la Unión Europea, y que sean objeto de revisión periódica en función de la evolución de los hechos.⁴⁹ Mencionado planteamiento, plasmado en el artículo 7, alienta el carácter correctivo del instrumento, incentivando a los Estados miembros a subsanar las deficiencias detectadas y a restablecer el acceso pleno a los fondos, pero exige una base de criterios claros y verificables para evaluar el progreso realizado.

El mecanismo se ve además matizado por la introducción de salvaguardias destinadas a proteger a los destinatarios finales. En particular, se mantiene la obligación de que los EEMM continúen realizando los pagos correspondientes, incluso cuando se adopten medidas restrictivas a nivel comunitario.⁵⁰ Esta previsión revela una atención especial a la mitigación de efectos colaterales desproporcionados, demostrando sensibilidad institucional hacia las consecuencias sociales y económicas de la condicionalidad presupuestaria. Aunque su aplicación práctica plantea interrogantes, especialmente en momentos de tensión fiscal nacional, su implantación normativa es un avance notable que contrasta con enfoques más rígidos y punitivos.

⁴⁹ Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», 30-31.

⁵⁰ Justyna Łacny, «The Rule of Law Conditionality Under Regulation N° 2092/2020 – Is it all About Money?», 99.

Desde el punto de vista procedimental, el artículo 6 confiere a la Comisión Europea una parte central, tanto en la identificación de las eventualidades que puedan activar el mecanismo como en la formulación de medidas. La CE debe realizar una estimación objetiva y basada en pruebas, apoyada en información procedente de fuentes fiables y reconocidas. Esta exigencia refuerza la legitimidad técnica del instrumento y atenúa posibles percepciones de arbitrariedad. Sin embargo, el uso de conceptos jurídicos indeterminados amplía el margen interpretativo, generando un grado significativo de discrecionalidad.⁵¹ Cuando no se ejerce con criterios coherentes y transparentes, esto puede dar lugar a percepciones de selectividad o politización, afectando la credibilidad del mecanismo. A este respecto, la obligación de justificación exhaustiva obtiene una relevancia singular.

Una vez finalizada la fase de evaluación, la Comisión puede remitir al Consejo una propuesta de adopción de medidas, cuya aprobación se decide por mayoría cualificada. Este diseño supone un cambio sustancial frente al artículo 7 TUE, al eliminar la unanimidad y reducir el riesgo de parálisis políticos.⁵² Simultáneamente, se mantiene un control intergubernamental en el proceso decisorio, preservando el equilibrio institucional y fortaleciendo la legitimidad democrática del mecanismo. Se introduce, también, una articulación equilibrada entre la dimensión técnica y el control político, difícil de alcanzar en instrumentos de esta naturaleza. Pese a ello, no se suprime por completo la incidencia de consideraciones estratégicas ni de alianzas coyunturales entre los países miembros, de modo que, en contextos de alta polarización, el proceso decisorio puede verse influido por *inputs* externos a una valoración estrictamente jurídica de las vulneraciones del Estado de Derecho.

El Reglamento incorpora una lógica de condicionalidad que se superpone, en parte, a otros mecanismos existentes. Su relación con los regímenes de gestión financiera y los instrumentos de control antifraude plantea retos de coordinación y coherencia.⁵³ Asimismo, la coexistencia del mecanismo de condicionalidad con el artículo 7 TUE, el procedimiento de infracción y el Marco sobre el Estado de Derecho configura otro entramado normativo complejo. La ausencia de jerarquía explícita entre estos instrumentos puede generar solapamientos, duplicidades o respuestas incoherentes de la Unión frente a situaciones de degradación del Estado de Derecho.

⁵¹ Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», 23-24.

⁵² Ragone, «El giro «reactivo» de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua».

⁵³ Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», 20-21.

Evitar las disfunciones requiere una aplicación prudente y una delimitación clara de los ámbitos de actuación. Esta complejidad expresa, en última instancia, el carácter transversal del Estado de Derecho como condición esencial para el correcto funcionamiento de múltiples políticas de la UE.

IV. Vulneraciones del Estado de Derecho en Polonia y Hungría

Las vulneraciones del Estado de Derecho en Polonia y Hungría representan uno de los desafíos más significativos que ha enfrentado la Unión Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁵⁴. Las reformas implementadas por los gobiernos liderados, respectivamente, por Ley y Justicia y por Fidesz han incidido en elementos esenciales de los sistemas constitucionales de ambos países, poniendo en cuestión los fundamentos sobre los que se asienta la integración europea. En los dos casos, la transformación del orden constitucional se produjo mediante procesos políticos internos, graduales y desarrollados dentro de los cauces formales de la legalidad, sin recurrir a rupturas abruptas.⁵⁵ La utilización estratégica de mayorías parlamentarias estables permitió modificar normas, procedimientos y sistemas de contrapesos, dificultando la respuesta de la Unión, al tiempo que generaba complejos problemas de calificación jurídica respecto al alcance de sus competencias de supervisión.

En Polonia, aunque no se produjo una sustitución formal de la Carta Magna, el uso intensivo de legislación ordinaria permitió al gobierno intervenir en ámbitos tradicionalmente protegidos por la estabilidad constitucional, especialmente en lo relativo a la independencia judicial. La captura del Tribunal Constitucional y la posterior reconfiguración del Consejo Nacional del Poder Judicial cambiaron sustancialmente los mecanismos de nombramiento, promoción y responsabilidad disciplinaria de los jueces, facilitando la injerencia directa del poder político en la función jurisdiccional.⁵⁶ La creación de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, dotada de amplias competencias sancionadoras, profundizó esta dinámica y generó un entorno antagónico con los estándares de independencia judicial propios del ordenamiento de la UE. En su sentencia de 15 de julio de 2021 (asunto C-791/19), el Tribunal de Justicia de la Unión

⁵⁴ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (*DOUE* C 306 de 17 de diciembre de 2007).

⁵⁵ Cruz Mantilla de los Ríos, «Identidad nacional y valores de la Unión Europea: límites a una interpretación extensiva del artículo 4.2 TUE», 262.

⁵⁶ González Marín, «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos», 186.

Europea declaró la incompatibilidad de dicho régimen con el artículo 19.1 TUE. La posterior reacción del Tribunal Constitucional polaco, al cuestionar su competencia del TJUE y la primacía del Derecho de la Unión, marcó un punto de inflexión al desafiar los principios estructurales del sistema jurídico comunitario.⁵⁷

En Hungría, la erosión del Estado de Derecho se materializó a través de una profunda reconfiguración constitucional, iniciada con la adopción de la Ley Fundamental de 2011. En el contexto judicial, la jubilación anticipada forzosa de jueces, declarada contraria al Derecho de la Unión en el asunto C-286/12⁵⁸, y la creación de la Oficina Judicial Nacional favorecieron la centralización y la progresiva reducción de los *checks and balances* institucionales. Al igual que en el caso polaco, estas reformas responden a una concepción de «democracia iliberal» que restringe libertades y debilita la separación de poderes, en tensión con los valores consagrados en el artículo 2 TUE.⁵⁹ Sus efectos trascienden el plano interno. La pérdida de independencia de los órganos de control, unida a la reducción del pluralismo político y social, configura un ambiente en el que las decisiones del poder ejecutivo encuentran escasa resistencia institucional. Ello compromete el principio de confianza mutua entre los EEMM y debilita el sistema de cooperación judicial de la Unión Europea, en el que los tribunales nacionales ejercen un rol esencial como garantes de la aplicación efectiva del Derecho comunitario.⁶⁰

A este deterioro institucional se añade una retórica gubernamental que presenta a los tribunales, a los medios críticos y a las instituciones independientes como obstáculos frente a la voluntad popular, al tiempo que consolida una concepción mayoritaria de la democracia en la que la legitimidad electoral se emplea para justificar el monopolio del poder y la neutralización de los mecanismos de control.⁶¹ Esta dinámica se proyecta igualmente sobre el pluralismo mediático. Si bien la organización de los sistemas de comunicación corresponde primordialmente a los Estados miembros, la UE reconoce que la concentración excesiva de los medios y la falta de independencia editorial pueden afectar gravemente a sus valores fundamentales, ge-

⁵⁷ Asunto K 3/21, de 7 de octubre de 2021, Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁸ Asunto C-286/12, Comisión Europea versus Hungría, Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, ECLI:EU:C:2012:687.

⁵⁹ González Marín, «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos», 187-189.

⁶⁰ García Ortiz, «La defensa del estado de derecho en la Unión Europea. una valoración con motivo de la crisis polaca», 556; Von Bogdandy y Ioannidis, «La deficiencia sistémica en el Estado de derecho. Qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer», 57.

⁶¹ Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», 129.

nerando riesgos para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación política informada.⁶²

En Polonia, la apodada «repolonización» de los medios evidenció un dominio indirecto del panorama mediático, ejemplificado en la adquisición de la red de diarios locales *Polska Press* por la empresa estatal PKN Orlen. Aunque inicialmente existía una mayor diversidad estructural, las reformas introducidas en los medios públicos alteraron radicalmente su función institucional, difuminando la línea entre información y propaganda. Esta evolución ha empobrecido la calidad del debate democrático y ha afectado la igualdad de oportunidades en la competencia política. Paralelamente, la presión sobre los medios privados se manifestó mediante instrumentos más sutiles, como regulaciones sobre la propiedad extranjera o el régimen fiscal del sector.

De forma análoga, en Hungría, la creación de la Fundación para la Libertad de Prensa y Medios de Europa Central (KESMA) cristalizó un oligopolio mediático estrechamente vinculado al poder gubernamental, eludiendo de facto los controles ordinarios sobre competencia y pluralismo. La Comisión Europea ha advertido que la consolidación de medios, junto con la asignación selectiva de publicidad institucional, puede operar como ayuda de Estado indirecta, distorsionando el mercado interior y debilitando el debate público crítico.⁶³ Este proceso se articuló fundamentalmente por medio de la instauración de condiciones sistémicas que restringen el acceso a información independiente y favorecen la difusión de narrativas afines al poder, sin apoyarse en mecanismos de censura explícita.

Desde esta perspectiva, la erosión de la libertad de prensa, protegida por el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales⁶⁴, no constituye una afectación meramente sectorial, sino que compromete la calidad del proceso democrático en su conjunto, al privar a la ciudadanía de un acceso efectivo a información diversa e imparcial, condición indispensable para la rendición de cuentas de los gobernantes.

Por otro lado, conviene recordar que la protección de los derechos fundamentales descansa en un compromiso común con la dignidad humana, la igualdad y el pluralismo como elementos indisociables del Estado de Derecho.⁶⁵ En

⁶² Juan Fernando López Aguilar, «El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de derecho y “Dilema de Copenhague”», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38 (2016): 104-112.

⁶³ Guillermo Íñiguez, «El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo de recuperación: ¿bloqueo institucional o falta de voluntad política?», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, n.º 45 (2020): 200.

⁶⁴ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE C 202 de 7 de junio de 2016).

⁶⁵ María Mut Bosque, «La Unión Europea. El difícil equilibrio entre una identidad común basada en los valores fundacionales y el respeto a las identidades nacionales», *Qua-*

contraste con este enfoque, el retroceso democrático descrito ha ido acompañado de una ofensiva sostenida contra los derechos del colectivo LGTBI y de las mujeres, instrumentalizados como ejes de polarización identitaria, lo que revela una concepción restrictiva y excluyente. En ambos países se han desarrollado marcos normativos y prácticas administrativas dirigidos a limitar el reconocimiento y la visibilidad de la diversidad sexual y de género.

En Polonia, la instauración de las denominadas «zonas libres de ideología LGTBI» por parte de autoridades locales y regionales constituyó una vulneración manifiesta del principio de no discriminación y del derecho a la dignidad humana.⁶⁶ Aunque el gobierno central las presentó como declaraciones carentes de efectos jurídicos vinculantes, su impacto no puede subestimarse, en la medida en que contribuyeron a legitimar discursos discriminatorios y a normalizar prácticas de exclusión en el espacio público. Similarmente, los derechos de las mujeres han sido objeto de regresión, particularmente en el contexto de los derechos reproductivos. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional implantó restricciones adicionales al acceso al aborto, generando un escenario de profunda inseguridad jurídica y afectando de manera desproporcionada a la autonomía personal del grupo social en cuestión.⁶⁷ Denunciadas por diversos organismos internacionales como incompatibles con los estándares de derechos humanos, estas disposiciones inciden directamente en derechos protegidos a nivel europeo, como la dignidad humana y el derecho al respeto de la vida privada.

En Hungría, la adopción de la denominada Ley de Protección de la Infancia⁶⁸, que prohíbe la exhibición de contenidos LGTBI a menores, ha restringido la representación de la diversidad sexual y de género en los ámbitos educativo y mediático. Estas medidas, justificadas por las autoridades en términos de defensa de valores tradicionales, introducen una diferenciación normativa basada en la orientación sexual o la identidad de género y se inscriben en una estrategia más amplia de redefinición del orden social al margen de los estándares europeos y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁶⁹

derns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus 4(1) (2025): 40, doi: 10.5565/rev/quadernsiee.114.

⁶⁶ Juan Francisco Barroso Márquez, «Estado de derecho e igualdad: poder ejecutivo «ilimitado» como respuesta a la crisis de la COVID-19 y vulneración de los derechos LGTBI en Hungría y Polonia», *IgualdadES*, n.º 4 (2021): 201.

⁶⁷ Asunto K 1/20, de 22 de octubre de 2020, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

⁶⁸ Ley LXXIX, 23 de junio de 2021, sobre medidas más estrictas contra los delincuentes pedófilos y sobre la modificación de ciertas leyes para proteger a los niños.

⁶⁹ Shipley Gozalo, «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?», 185.

Junto a estas dinámicas, la intervención de las políticas públicas en materia de educación e inmigración ha adquirido una dimensión estructural, orientada a la regulación administrativa, así como a la redefinición del espacio cívico y cultural. Las dos áreas constituyen una manifestación adicional de una transformación más amplia del modelo constitucional y resultan especialmente sensibles desde la perspectiva del Estado de Derecho, ya que permiten a los poderes públicos proyectar concepciones ideológicas sobre la identidad nacional, la pertenencia y los valores sociales.⁷⁰ Desde el punto de vista de la Unión Europea, estas tendencias plantean un desafío particularmente complejo, dado que la experiencia de los dos Estados demuestra que la inacción en estos planos puede favorecer la consolidación de modelos de gobernanza incompatibles con los principios fundacionales de la Unión.

En el terreno educativo, las reformas adoptadas han afectado tanto a la organización institucional como a los contenidos curriculares y a la autonomía académica. En Polonia, aunque estas transformaciones han sido menos visibles, la revisión de los programas de estudio y la promoción de narrativas históricas oficiales han contribuido a reforzar una visión homogénea de la identidad nacional. En Hungría, por su parte, se han impuesto restricciones significativas a la actividad de determinadas instituciones de educación superior, especialmente aquellas con proyección internacional.⁷¹ La implementación de requisitos administrativos y organizativos específicos ha frenado su capacidad de operar con autonomía. Estas intervenciones cuestionan el principio de libertad de enseñanza y la autonomía académica como elementos esenciales del Estado de Derecho, al tiempo que reducen el pluralismo intelectual y el espacio para el pensamiento crítico, afectando a la función social de la educación como marco para la formación de una ciudadanía democrática.

En relación con la inmigración, ambos países han adoptado políticas inscritas en una narrativa securitaria y excluyente.⁷² Más allá de la gestión de los flujos migratorios, estas medidas reflejan una concepción cerrada de

⁷⁰ Jaume Ferrer Lloret, «La Unión Europea ante el derecho de asilo: a propósito de la Sentencia *Comisión/Hungría (acogida de solicitantes de protección internacional)*», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 68 (2021): 25-66; Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, «Políticas migratorias y coherencia constitucional. Una visión desde los valores y derechos fundamentales de la Unión Europea», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 56 (2025): 289-325.

⁷¹ Petra Bárd, «The Open Society and Its Enemies: An attack against CEU, academic freedom and the rule of law», *CEPS Policy Insights*, n.º 14 (2017): 1-20; Gábor Halmi, 31 de marzo de 2017, «Legally sophisticated authoritarians: the Hungarian Lex CEU», *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, <https://dx.doi.org/10.17176/20170401-102552>.

⁷² Cruz Mantilla de los Ríos, «Identidad nacional y valores de la Unión Europea: límites a una interpretación extensiva del artículo 4.2 TUE», 262-263.

la comunidad política, en la que la pertenencia se define de forma restrictiva. El recurso a disposiciones administrativas y legislativas orientadas a disuadir la llegada de inmigrantes y solicitantes de asilo ha suscitado serias dudas en relación con el respeto de las obligaciones internacionales y europeas en la esfera de derechos humanos, resaltando nuevas tensiones entre soberanía estatal y compromisos derivados del Derecho de la Unión.

Las vulneraciones descritas han supuesto una prueba decisiva para la coherencia y la efectividad del sistema de protección de valores consagrado en los Tratados. A diferencia de incumplimientos puntuales del Derecho comunitario, tradicionalmente abordables mediante instrumentos clásicos de control jurídico, los casos analizados revelaron la insuficiencia de una respuesta exclusivamente sectorial. La ausencia inicial de una infracción claramente identificable del Derecho derivado y la dificultad de encuadrar estas dinámicas en categorías jurídicas convencionales limitaron el recurso inmediato al procedimiento de infracción, retrasando la reacción de la UE.⁷³ Solo cuando los efectos sistémicos de la captura institucional se hicieron evidentes se consolidó la conciencia de que el problema exigía un enfoque más amplio.

El mecanismo previsto en el artículo 7 TUE se configuró como el eje político de la respuesta europea. Su activación frente a Polonia y Hungría tuvo un significado normativo sustancial, al reconocer formalmente la existencia de un riesgo sistémico para los valores del artículo 2 TUE.⁷⁴ Su aplicación práctica ha evidenciado, por el contrario, importantes debilidades estructurales. La exigencia de mayorías cualificadas reforzadas y, en última instancia, de unanimidad para la adopción de sanciones ha reducido su eficacia, transformándolo en un instrumento de presión política más que en una herramienta correctiva efectiva. En presencia de alianzas defensivas entre Estados miembros, su capacidad disuasoria ha resultado claramente aminorada.

El procedimiento de infracción también ha desempeñado un papel relevante. A través de este instrumento, la Comisión Europea ha impugnado reformas concretas que afectaban, entre otros ámbitos, a la independencia judicial y a la libertad académica, dando lugar a la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y al desarrollo de una jurisprudencia de

⁷³ Lucas Areizaga, «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE», 531-532.

⁷⁴ Propuesta de Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2017, relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE); Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7 [TUE], apartado 1, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión [2017/2131 (INL)] (DO, C 433 de 23.12.2019).

gran alcance, en la que se ha afirmado que la tutela judicial efectiva y la independencia judicial forman parte del núcleo esencial del ordenamiento jurídico de la Unión.⁷⁵ No obstante, concebido para corregir incumplimientos específicos, el procedimiento se ha revelado estructuralmente inadecuado para hacer frente a procesos de erosión sistémica, especialmente cuando las reformas nacionales se adaptan formalmente sin modificar las prácticas subyacentes.

Con el fin de colmar parcialmente estas carencias, el Marco sobre el Estado de Derecho introdujo un enfoque preventivo basado en la evaluación periódica y comparada de todos los EEMM. En el caso de Polonia y Hungría, los informes han cumplido una función primordial al documentar de manera sistemática las deficiencias detectadas y proporcionar una base empírica para la activación de otros mecanismos. Con todo, la ausencia de efectos jurídicos vinculantes ha mermado su facultad para inducir grandes cambios en situación de confrontación abierta con la UE.

Ante este escenario de estancamiento, la adopción del Reglamento 2020/2092 marcó un punto de inflexión. Su efectividad se ha manifestado con especial claridad en el caso de Hungría, donde la Comisión identificó riesgos de malversación asociados a la falta de controles internos y a la concentración de poder en determinados organismos nacionales, especialmente respecto a los Fondos estructurales y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El escrutinio realizado por la CE permitió establecer criterios objetivos para vincular las deficiencias en el Estado de Derecho con riesgos presupuestarios concretos, como la dependencia de ciertas autoridades nacionales respecto del poder ejecutivo o la insuficiencia de mecanismos de supervisión independientes. Sobre esta base, se adoptaron decisiones de suspensión parcial de pagos y se condicionó la aprobación de nuevos programas a la introducción de garantías adicionales de transparencia y control. Esta presión financiera obligó al gobierno húngaro a proponer enmiendas en materia de lucha contra la corrupción y creación de autoridades de integridad, si bien persiste el riesgo de que tales modificaciones respondan a una lógica de cumplimiento meramente formal.

En Polonia, la vinculación del Plan de Recuperación y Resiliencia al cumplimiento de hitos relativos a la independencia judicial actuó como un catalizador político determinante. Asimismo, la condicionalidad se activó en relación con proyectos de infraestructura y desarrollo regional, ante la identificación de vulnerabilidades en la gestión administrativa y en los sistemas de supervisión. La aplicación del Reglamento implicó la exigen-

⁷⁵ Araceli Mangas Martín, «Defensa del Estado de derecho por la Unión Europea: la rebeldía de Polonia a la independencia judicial», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 99 (2022): 1-23.

cia de reformas procedimentales, tales como la adopción de planes de mitigación de riesgos, la acentuación de los marcos de auditoría interna y la creación de mecanismos de seguimiento independientes. Tras el cambio de gobierno en 2023, la presentación de un Plan de Acción para el restablecimiento del Estado de Derecho⁷⁶ permitió iniciar el desbloqueo de recursos, confirmando la eficacia de la condicionalidad financiera como instrumento de cumplimiento.

Conforme a lo señalado, la denominada «vía financiera» introduce una dinámica de gobernanza basada en incentivos y desincentivos económicos, complementando los instrumentos clásicos de control jurídico. Esta evolución refleja una concepción más integrada, en la que los valores fundacionales y los instrumentos financieros se refuerzan mutuamente. De igual manera, evidencia la voluntad de fortalecer la capacidad de la Unión Europea para proteger sus intereses económicos sin exceder el marco competencial de los Tratados.

Más allá de sus efectos correctivos, el Reglamento 2020/2092 presenta una marcada dimensión preventiva. La mera posibilidad de retención de fondos ha incentivado ajustes en la planificación y ejecución de los programas nacionales, incluso en ámbitos no directamente vinculados a vulneraciones previas, y ha generado una presión política interna significativa al introducir un nuevo elemento de negociación con incidencia directa en las agendas nacionales. Esta influencia trasciende el plano estrictamente técnico y adquiere una dimensión constitucional, en la medida en que reconfigura los incentivos que condicionan la acción de los poderes públicos estatales.⁷⁷

Su aplicación, en cambio, ha puesto de manifiesto retos estructurales, ligados a la recopilación de información, la definición de criterios objetivos de incumplimiento y la coordinación con las autoridades nacionales, procesos que requieren recursos considerables y un horizonte temporal prolongado.⁷⁸ Aunque el Reglamento se concibe como una respuesta legislativa frente a riesgos sistémicos identificados, sus limitaciones y las dificultades asociadas a su implementación práctica demuestran que no constituye

⁷⁶ «El Ministro de Justicia polaco presenta un plan de acción para restablecer el Estado de derecho», Ministerio de Justicia, acceso el 14 de enero de 2026, <https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law#:~:text=The%20plan%20provides%20for%20a,Justice%20of%20the%20European%20Union.>

⁷⁷ de Gregorio Merino, «El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión», 11-26.

⁷⁸ Juan Francisco Barroso Márquez, «Qué hacer cuando el enemigo está en casa: la polarización del discurso político en Hungría y Polonia y el condicionamiento de fondos de la UE al Estado de Derecho», en *Europa Società Aperta*, ed. por Marilisa D'amico, Benedetta Liberali, Antonio Pérez Miras, Edoardo C. Raffiotta, Silvia Romboli y Germán M. Teruel Lozano (Nápoles: Editoriale Scientifica, 2022), 212-217.

una solución definitiva. Se integra, más bien, en un conjunto más amplio de instrumentos que deben funcionar de manera complementaria. La condicionalidad presupuestaria entraña, además, posibles riesgos de fragmentación e instrumentalización política dentro de la Unión, lo que exige una evaluación continua de su diseño y la adopción de salvaguardias que prevengan efectos desproporcionados.⁷⁹

A pesar de ello, su impacto a medio y largo plazo apunta a la consolidación de un estándar europeo de responsabilidad financiera rigurosamente unido al respeto del Estado de Derecho, confirmando que la condicionalidad presupuestaria es capaz de producir efectos concretos y verificables.

V. Conclusiones

Presentadas progresivamente en cada apartado y guardando coherencia con el planteamiento inicial de la cuestión, las conclusiones del presente trabajo permiten subrayar que el modelo originario de protección del Estado de Derecho en la Unión Europea, sustentado esencialmente en la confianza mutua y en el cumplimiento de los valores comunes, ha resultado insuficiente frente a dinámicas de regresión sistémica. El análisis realizado evidencia que la experiencia acumulada en los últimos años, y de manera especialmente ilustrativa los casos de Polonia y Hungría, ha obligado a la Unión a reconsiderar críticamente los instrumentos disponibles para garantizar el respeto efectivo de los valores consagrados en el artículo 2 TUE por parte de todos los países miembros.

La defensa del Estado de Derecho plantea, también, un desafío de carácter estructural, intrínsecamente vinculado a la naturaleza del proceso de integración. La UE no es un Estado federal dotado de competencias constitucionales generales, pero tampoco puede entenderse como una simple comunidad económica desvinculada de valores políticos compartidos. La tensión entre soberanía nacional y tutela de principios comunes constituye, en tal sentido, uno de los rasgos definitorios del actual momento constitucional europeo. La respuesta comunitaria no puede articularse ni desde la inacción ni desde la imposición centralizada, sino a través del desarrollo de mecanismos equilibrados que refuercen la coherencia del sistema sin vaciar de contenido la diversidad constitucional de los EEMM.

En este contexto, la introducción del Reglamento 2020/2092 ha supuesto una innovación de especial relevancia al establecer un vínculo explí-

⁷⁹ Justyna Łacny, «The Rule of Law Conditionality Under Regulation N.º 2092/2020 – Is it all About Money?», 82.

cito entre el acatamiento del Estado de Derecho y la protección del presupuesto de la Unión Europea. Las experiencias nacionales demuestran que la condicionalidad presupuestaria ha producido efectos tangibles, tanto en términos de presión política interna como de ajustes en los procedimientos administrativos y de control. A diferencia de otros mecanismos existentes este introduce incentivos claros y objetivables, capaces de incidir directamente en las prioridades gubernamentales y de traducir vulneraciones sistémicas en consecuencias prácticas concretas. Juntamente, su alcance presenta límites evidentes. El ámbito de aplicación se restringe a aquellos supuestos en los que puede acreditarse una conexión suficientemente directa entre las deficiencias detectadas y la correcta gestión del presupuesto, lo que implica que determinadas regresiones democráticas o vulneraciones de derechos fundamentales podrían quedar fuera de su radio de acción inmediato. A ello se añade que su efectividad depende en gran medida de la voluntad política de la Comisión Europea para activar los procedimientos y de la coherencia del Consejo en la adopción de las medidas correspondientes, reintroduciendo un componente político difícilmente eliminable.

Sobre la base de lo expuesto, la evolución reciente del marco europeo refleja una creciente conciencia de que los valores fundacionales de la Unión deben ser defendidos de forma activa y efectiva. Su protección se entiende como un proceso dinámico que requiere una adaptación constante de los instrumentos jurídicos e institucionales. La combinación de los distintos mecanismos analizados se perfila como la vía más adecuada para afrontar vulneraciones sistémicas del Estado de Derecho, dado que ninguno resulta suficiente de manera aislada. En definitiva, el futuro del proyecto europeo dependerá, en gran medida, de su capacidad para garantizar que la pertenencia a la UE implique beneficios económicos y políticos, así como un compromiso real, exigible y verificable con los principios que sustentan su identidad constitucional.

VI. Bibliografía

- Arjona Hernández, Alicia. «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho». *Real Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo*, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales 118 (2022): 1-59.
- Asunto C-286/12, Comisión Europea versus Hungría, Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, ECLI:EU:C:2012:687.
- Asunto C-619/18, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 15 de noviembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:910.
- Asunto C-192/18, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:924.

- Asunto C-791/19, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, ECLI:EU:C:2021:596.
- Asunto C-156/21, Hungría versus Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Sentencia del TJUE (Pleno) de 16 de febrero de 2022, EU:C:2022:97.
- Asunto C-157/21, Polonia versus Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Sentencia del TJUE (Pleno) de 16 de febrero de 2022, EU:C:2022:98.
- Asunto K 1/20, de 22 de octubre de 2020, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego.
- Asunto K 3/21, de 7 de octubre de 2021, Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.
- Auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, de 14 de julio de 2021, Comisión Europea versus República de Polonia, Asunto C-204/21 R, EU:C:2021:593.
- Auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, de 6 de octubre de 2021, República de Polonia versus Comisión Europea, Asunto C-204/21 R-RAP, ECLI:EU:C:2021:834.
- Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia, de 27 de octubre de 2021, Comisión Europea versus República de Polonia (Procedimiento sobre medidas provisionales), Asunto C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878.
- Bárd, Petra. «The Open Society and Its Enemies: An attack against CEU, academic freedom and the rule of law». *CEPS Policy Insights*, n.º 14 (2017): 1-20.
- Barroso Márquez, Juan Francisco. «Estado de derecho e igualdad: poder ejecutivo «ilimitado» como respuesta a la crisis de la COVID-19 y vulneración de los derechos LGTBI en Hungría y Polonia». *IgualdadES*, n.º 4 (2021): 183-214.
- Barroso Márquez, Juan Francisco. «Qué hacer cuando el enemigo está en casa: la polarización del discurso político en Hungría y Polonia y el condicionamiento de fondos de la UE al Estado de Derecho». En *Europa Società Aperta*, editado por Marilisa D'amico, Benedetta Liberali, Antonio Pérez Miras, Edoardo C. Raffiotta, Silvia Romboli y Germán M. Teruel Lozano, 193-218. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2022.
- Becerril Atienza, Belén. «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia». *Historia y Política*, n.º 44 (2020): 113-144.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE C 202 de 7 de junio de 2016).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho» (COM(2014) 158 final de 11 de marzo de 2014).
- Cruz Mantilla de los Ríos, Pablo. «Identidad nacional y valores de la Unión Europea: límites a una interpretación extensiva del artículo 4.2 TUE». *Revista de Derecho Político*, n.º 114, (2022): 245-275.
- de Gregorio Merino, Alberto. «El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 71 (2022): 11-26. doi: 10.18042/cepc/rdce.71.01.
- Dictamen 1/17 (Acuerdo UE-Canadá), de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341.
- Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454.
- Ferrer Lloret, Jaume. «La Unión Europea ante el derecho de asilo: a propósito de la Sentencia Comisión/Hungría (acogida de solicitantes de protección internacional)». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 68 (2021): 25-66.

- García Ortiz, Adrián. «La defensa del estado de derecho en la Unión Europea. una valoración con motivo de la crisis polaca». En *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, editado por Silvia Romboli, 555-572. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.
- Garrido Moreno, María. «La «vía financiera» como mecanismo para el cumplimiento del Estado de derecho en la Unión Europea: la respuesta del TJUE a los recursos frente al «Reglamento de condicionalidad». Congreso en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 8 de noviembre de 2022.
- Garrido Raya, Andrea. «El Estado de derecho como principio inspirador del espacio jurídico europeo y sus implicaciones para con el proceso de integración». Congreso en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 8 de noviembre de 2022.
- González Marín, Ana María. «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos». *Foro, Nueva época*, vol. 24, n.º 2 (2021): 171-210.
- Íñiguez, Guillermo. «El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo de recuperación: ¿bloqueo institucional o falta de voluntad política?». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, n.º 45 (2020): 185-205.
- Kelemen, R. Daniel. «Europe's Other Democratic Deficit: National authoritarianism in Europe's democratic union». *Government and Opposition*, n.º 52 (2017): 211-238.
- Ley LXXIX, 23 de junio de 2021, sobre medidas más estrictas contra los delincuentes pedófilos y sobre la modificación de ciertas leyes para proteger a los niños.
- López Aguilar, Juan Fernando. «El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de derecho y «Dilema de Copenhague»». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38 (2016): 101-142.
- Lucas Areizaga, Sofía. «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE». En *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, editado por Silvia Romboli, 521-538. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.
- Lacny, Justyna. «The Rule of Law Conditionality Under Regulation N.º 2092/2020 – Is it all About Money?». *Hague Journal on the Rule of Law*, n.º 13 (2021): 79-105.
- Mangas Martín, Araceli. «Defensa del Estado de derecho por la Unión Europea: la rebeldía de Polonia a la independencia judicial». *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 99 (2022): 1-23.
- Martín Arribas, Juan José. «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo». *Revista de Estudios Europeos* 80 (2022): 1-38. doi: 10.24197/ree.80.2022.1-38.
- Ministerio de Justicia. «El Ministro de Justicia polaco presenta un plan de acción para restablecer el Estado de derecho». Acceso el 14 de enero de 2026. <https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law#:~:text=The%20plan%20provides%20for%20a,Justice%20of%20the%20European%20Union>.
- Mut Bosque, María. «La Unión Europea. El difícil equilibrio entre una identidad común basada en los valores fundacionales y el respeto a las identidades nacio-

- nales». *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus* 4(1) (2025): 15-59. doi: 10.5565/rev/quaderns.iee.114.
- Pech, Laurent y Kim Lane Scheppele. «Rule of Law Backsliding in the EU: Learning from past and present failures to prevent illiberal regimes from consolidating within the EU». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n.º 19 (2017): 3-47.
- Pinelli, Cesare. «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los «valores comunes» y las respuestas de las instituciones europeas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 40 (2023).
- Propuesta de Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2017, relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE).
- Ragone, Sabrina. «El giro “reactivo” de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua». *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 37 (2022).
- 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 (DOUE L 433I de 22 de diciembre de 2020).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7 [TUE], apartado 1, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión [2017/2131 (INL)] (DO, C 433 de 23.12.2019).
- Shipley Gozalo, Trajan. «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?». *Revista Jurídica*, n.º 49 (2024): 169-192.
- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DOUE C 306 de 17 de diciembre de 2007).
- Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio. «Políticas migratorias y coherencia constitucional. Una visión desde los valores y derechos fundamentales de la Unión Europea». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 56 (2025): 289-325.
- Urbaneja Cillán, Jorge. Reseña de *Una unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*, de María José Cervell Hortal. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 75 (2023): 449-452. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-10/4020312rdce75jorge-urbaneja.html>.
- Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. <https://dx.doi.org/10.17176/20170401-102552>.
- Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (DOUE de 30 de marzo de 2010, C 83/15).
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE de 30 de marzo de 2010, C 83/47).
- Von Bogdandy, Armin, y Michael Ioannidis. «La deficiencia sistémica en el Estado de derecho. Qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 165 (2014): 19-64.

Sobre el autor

Marcin Roman Czubala Ostapiuk es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (Departamento de Economía Aplicada, Pública y Política). Máster en Política Internacional: Estudios sectoriales y de Área (UCM). Licenciado en Estudios Europeos por la Universidad de Varsovia. Becario del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. Premio Extraordinario de Doctorado. Actualmente, Profesor Contratado Doctor del Departamento de Economía Aplicada de la UNED y Vicedecano de Estudiantes y Relaciones Institucionales de la misma. Entre sus líneas de investigación se encuentran: desafíos políticos, historia y modernización de la Unión Europea, Unión Económica y Monetaria, y gobernanza económica de la UE.

About the author

Marcin Roman Czubala Ostapiuk holds a PhD in Political Science from the Complutense University of Madrid (Department of Applied, Public and Political Economics). He also holds a Master's degree in International Politics: Sectoral and Area Studies from the same institution, and a Bachelor's degree in European Studies from the University of Warsaw. He was awarded a prestigious University Teacher Training Programme (FPU) scholarship by the Spanish Ministry of Education, Culture and Sport, and received the Extraordinary Doctoral Award. He is currently a Lecturer (Profesor Contratado Doctor) in the Department of Applied Economics at the National University of Distance Education, where he also serves as Vice-Dean for Students and Institutional Relations. His research interests include political challenges, the history and modernisation of the European Union, the Economic and Monetary Union, and EU economic governance.