

Informe Especial

## Estado de Derecho en la UE

Constituye un marco más idóneo para la protección de los intereses financieros de la UE, pero siguen existiendo riesgos



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-IX
<b>Introducción</b>	01-18
<b>El Estado de Derecho es un valor común fundamental de la UE</b>	01-02
<b>Supervisión del cumplimiento de los principios del Estado de Derecho en la UE</b>	03-05
<b>Garantizar el cumplimiento de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros</b>	06
<b>Protección de los intereses financieros de la UE frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho</b>	07-14
El Reglamento sobre condicionalidad de 2020	08-11
Disposiciones específicas de los Fondos sobre el cumplimiento del Estado de Derecho: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y política de cohesión	12
El Reglamento Financiero	13-14
<b>Responsabilidades en la protección del Estado de Derecho en la UE</b>	15-18
La Comisión	15
El Consejo y el Parlamento Europeo	16-17
Los Estados miembros	18
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	19-25
<b>Observaciones</b>	26-97
<b>El Reglamento sobre condicionalidad ha mejorado el marco del Estado de Derecho, pero siguen existiendo riesgos</b>	26-33
El Reglamento sobre condicionalidad, junto con las disposiciones específicas del MRR y del RDC, ha mejorado el marco del Estado de Derecho de la UE	27-30
Determinados aspectos del diseño del Reglamento sobre condicionalidad pueden plantear riesgos para su aplicación efectiva	31-33

<b>La Comisión sigue desarrollando la capacidad administrativa necesaria para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad</b>	<b>34-43</b>
La Comisión comenzó a preparar orientaciones a su debido tiempo	35-37
Las orientaciones de la Comisión no son claras sobre determinados aspectos	38-39
La Comisión aún tiene que desarrollar su capacidad administrativa para aplicar eficazmente el Reglamento sobre condicionalidad	40-43
<b>La Comisión identificó retos para el Estado de Derecho, pero no evaluó ni documentó sistemáticamente su posible impacto</b>	<b>44-58</b>
Identificación de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros: el informe anual sobre el Estado de Derecho es la fuente de información más importante	45-47
No estaba claro por qué y cuándo utilizó la Comisión otras fuentes	48-49
La Comisión no documentó suficientemente su enfoque «por etapas» al evaluar las posibles repercusiones en los intereses financieros de la UE	50-55
Las reformas cubiertas por el Mecanismo de Cooperación y Verificación que aún no se habían llevado a cabo se reanudaron en el marco de instrumentos existentes	56-58
<b>La decisión de la Comisión de usar (o no) instrumentos para proteger los intereses financieros de la UE no se basaba en criterios bien documentados</b>	<b>59-74</b>
La Comisión ha aplicado al menos uno de los tres instrumentos en cada uno de los seis Estados miembros de nuestra muestra	60-62
Las cuestiones relativas al Estado de Derecho se abordaron mediante hitos en el marco del Reglamento del MRR, aunque no siempre de manera coherente	63-67
La Comisión comprueba las condiciones favorecedoras horizontales cuando se aprueban los programas y las modificaciones de los programas	68-72
Los motivos para no aplicar el Reglamento sobre condicionalidad no eran suficientemente claros ni estaban bien documentados	73-74
<b>El tratamiento del caso de Hungría se ajustó al Reglamento sobre condicionalidad.</b>	<b>75-83</b>
La evaluación de la Comisión se ajustó a los requisitos establecidos en el Reglamento sobre condicionalidad	76-79
El Consejo adoptó su Decisión de Ejecución por la que se suspende el 55 % de la financiación de la UE para tres programas de cohesión dentro del plazo legal	80-83

<b>Si bien la eficacia de las medidas presupuestarias y correctoras solo puede evaluarse en una fase posterior, persisten los riesgos inherentes</b>	<b>84-97</b>
A corto plazo, las consecuencias presupuestarias para el incumplimiento del Estado de Derecho son limitadas.	85-90
Los riesgos para los intereses financieros de la UE no pueden eliminarse aunque se aplique el Reglamento sobre condicionalidad	91-92
Siguen existiendo riesgos específicos en el marco del Reglamento del MRR y del RDC en relación con las condiciones para los pagos	93-95
La Comisión aún no había iniciado su evaluación del Reglamento sobre condicionalidad, que está prevista para enero de 2024	96-97
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>98-106</b>

## **Anexos**

**Anexo I – Ejemplos de herramientas utilizadas por el Banco Mundial y por el World Justice Project para supervisar la situación del Estado de Derecho**

**Anexo II – Principales etapas de la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad.**

**Anexo III – Indicadores del Mecanismo de Cooperación y Verificación e hitos correspondientes de los planes de recuperación y resiliencia de Bulgaria y Rumanía**

**Anexo IV – Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) para ocho fondos de la UE**

**Anexo V – Síntesis de la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad en Hungría**

## **Siglas y acrónimos**

## **Glosario**

## **Respuestas de la Comisión**

## **Cronología**

## **Equipo auditor**

## Resumen

**I** La UE se basa en un conjunto de valores comunes fundamentales establecidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, entre ellos el Estado de Derecho. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea exige a las autoridades públicas de los Estados miembros que ejecutan los fondos de la UE que actúen de conformidad con la legislación, y que la UE y sus Estados miembros actúen para prevenir el fraude y otras actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la UE.

**II** La situación del Estado de Derecho en algunos Estados miembros de la UE se ha deteriorado en los últimos diez años. En este contexto, la presente auditoría tiene por objeto hacer un seguimiento de las medidas adoptadas por la Comisión utilizando los nuevos instrumentos a su disposición para proteger los intereses financieros de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho.

**III** En diciembre de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros (el «Reglamento sobre condicionalidad»). Este Reglamento entró en vigor el 1 de enero de 2021 y, desde entonces, las medidas presupuestarias previstas en el Reglamento solo se han aplicado una vez: en diciembre de 2022, con respecto a Hungría.

**IV** Evaluamos si la Comisión aplicaba el Reglamento sobre condicionalidad de manera adecuada y coherente con otros mecanismos disponibles en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Reglamento sobre Disposiciones Comunes del período 2021-2027 para la política de cohesión. Examinamos las disposiciones internas de la Comisión para la aplicación del Reglamento, así como las medidas adoptadas para proteger los intereses financieros de la UE en el marco de los tres instrumentos. Nuestra muestra comprendía seis Estados miembros: Bulgaria, Grecia, Italia, Hungría, Polonia y Rumanía.

**V** Llegamos a la conclusión de que el Reglamento sobre condicionalidad supone una mejora en el marco del Estado de Derecho. Con respecto al único caso (Hungría) en el que la Comisión había propuesto medidas en virtud del Reglamento sobre condicionalidad desde su entrada en vigor, también concluimos que, basándonos en una valoración adecuada, la propuesta de la Comisión se ajustaba al Reglamento y complementaba a los restantes mecanismos presupuestarios en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de la política de cohesión. Sin embargo,

algunos aspectos del Reglamento son difíciles de aplicar, es especial, el requisito de establecer un vínculo suficientemente directo entre las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y los intereses financieros de la Unión. Además, el hecho de que se suspenda la financiación de la UE en un Estado miembro que no cumple sus obligaciones con respecto a los receptores o beneficiarios finales de los programas de la UE puede obstaculizar a corto plazo la consecución de los objetivos políticos de la UE. En último término, esto sería responsabilidad del Estado miembro afectado y no de la Comisión. Por último, no todos los grandes programas de gastos de la UE cuentan con instrumentos de protección equivalentes a los establecidos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como, por ejemplo la política agrícola común.

**VI** Desde 2021, la Comisión ha tomado medidas para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad (junto con otras herramientas disponibles), pero observamos varias deficiencias:

- La Comisión aún no había desarrollado plenamente la capacidad administrativa necesaria para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad en lo que respecta a la asignación de los recursos humanos adecuados, el establecimiento de un sistema informático global de gestión de casos y la emisión de orientaciones claras.
- La Comisión no evaluó ni documentó sistemáticamente el impacto en los intereses financieros de la UE con respecto a todos los Estados miembros en los que identificó retos para el Estado de Derecho.
- Con respecto a Bulgaria y Rumanía, el Mecanismo de Cooperación y Verificación se interrumpió en septiembre de 2023, pero las reformas cubiertas por este que aún no se habían llevado a cabo tuvieron que reanudarse en el marco de los nuevos instrumentos.
- Si bien la Comisión expuso los motivos para recurrir al Reglamento sobre condicionalidad en el caso de Hungría, no lo hizo con respecto a otros Estados miembros en los que había detectado posibles vulneraciones de los principios del Estado de Derecho pero no había aplicado medidas en el marco de este Reglamento.

**VII** Al final de diciembre de 2023, dos Estados miembros de la muestra estaban sometidos a medidas presupuestarias: Hungría y Polonia, con un impacto potencial futuro de aproximadamente 22 000 millones y 134 000 millones de euros, respectivamente. En el caso de Hungría, la cifra tiene en cuenta la decisión de 13 de

diciembre de 2023 de desbloquear aproximadamente 10 000 millones de euros porque la Comisión consideraba que Hungría había cumplido las condiciones favorecedoras horizontales de la Carta de los Derechos Fundamentales con respecto a la independencia judicial. Como nuestro trabajo de auditoría sobre el terreno finalizó antes de esta fecha, esta decisión se tuvo en cuenta, pero no fue auditada. Sin embargo, estos importes se refieren principalmente a compromisos y pagos futuros, lo que significa que las consecuencias presupuestarias reales fueron mucho más limitadas a corto plazo.

**VIII** Aunque la eficacia de las medidas presupuestarias y correctoras adoptadas hasta la fecha solo puede evaluarse en una fase posterior, identificamos una serie de riesgos que podrían socavar significativamente su eficacia. En particular, observamos que es posible que el cumplimiento formal de las medidas correctoras por parte de un Estado miembro no se traduzca necesariamente en mejoras efectivas y sostenibles que vayan más allá de un mero ejercicio de comprobación rutinaria. También existe el riesgo de que estas medidas se reviertan posteriormente o que se produzca un deterioro simultáneo en otros aspectos. Aunque estos riesgos solo pueden evaluarse en el futuro, observamos que las obligaciones de la Comisión de informar sobre la eficacia del Reglamento sobre condicionalidad se limitan a su evaluación prevista para enero de 2024.

**IX** Recomendamos a la Comisión:

- garantizar la capacidad administrativa necesaria para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad;
- identificar, evaluar y documentar sistemáticamente, en todos los Estados miembros, cómo se han abordado las cuestiones relativas al Estado de Derecho en el marco del Reglamento sobre condicionalidad;
- supervisar el impacto de las medidas relativas al Estado de Derecho;
- basar cualquier propuesta de levantamiento de las medidas presupuestarias en pruebas sólidas;
- informar anualmente sobre la eficacia de las medidas adoptadas en respuesta a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho;
- mejorar el marco del Estado de Derecho al preparar las futuras propuestas legislativas.

# Introducción

## El Estado de Derecho es un valor común fundamental de la UE

**01** La UE se fundamenta en un conjunto de valores comunes. Estos valores se establecen en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Cuando un país candidato se convierte en Estado miembro, se integra en una construcción jurídica basada en la premisa de que todos los Estados miembros comparten este conjunto de valores comunes. Esto implica que los Estados miembros confíen los unos en los otros para reconocer esos valores y respetar las disposiciones del Derecho de la UE que los aplican. Esta confianza mutua es esencial en una unión basada en la solidaridad entre Estados miembros, en virtud de la cual se transfieren grandes cantidades para apoyar las inversiones en cohesión económica, social y territorial con cargo al presupuesto de la UE.

**02** Entre los valores comunes establecidos en el artículo 2 del TUE figura el Estado de Derecho. En particular, el Estado de Derecho exige que la legislación sea un proceso transparente, responsable, democrático y pluralista. También exige que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites establecidos por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales. En la práctica, esto significa que todos los ciudadanos y empresas deben gozar de seguridad jurídica, tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes, y del derecho a la no discriminación e igualdad ante la ley.

## Supervisión del cumplimiento de los principios del Estado de Derecho en la UE

**03** En 2013, el Parlamento Europeo propuso que se evaluara continuamente si los Estados miembros siguen cumpliendo los valores fundamentales de la UE y sus compromisos con respecto al respeto de los derechos humanos, y los requisitos de la democracia y el Estado de Derecho<sup>1</sup>. En respuesta a esta propuesta, la Comisión introdujo en 2014 un marco general para reforzar el Estado de Derecho<sup>2</sup>. Este marco

---

<sup>1</sup> Resolución del Parlamento Europeo, 2012; informe de Rui Tavares de 2013, e informes de Louis Michel y Kinga Göncz de 2014.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho»; COM/2014/0158 final.

tiene por objeto abordar y resolver situaciones en las que se considere que existe un riesgo grave y sistémico para el Estado de Derecho en un Estado miembro.

**04** El conjunto de instrumentos de la Comisión al servicio del Estado de Derecho y su seguimiento de la situación al respecto han evolucionado con el tiempo, en particular con la creación en 2020 del ciclo anual del Estado de Derecho, que es una herramienta preventiva. Hasta mediados de 2023, cuando se cerró el Mecanismo de Cooperación y Verificación, constaba de tres instrumentos especiales de supervisión, dos de los cuales eran anteriores al establecimiento del conjunto de instrumentos de 2014. Véase el [recuadro 1](#).

## Recuadro 1

### Instrumentos de supervisión del Estado de Derecho

El **informe anual sobre el Estado de Derecho** de la Comisión examina la evolución en todos los Estados miembros de cuatro ámbitos clave: el sistema de justicia, el marco de lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación, y la libertad y otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios. El informe contiene capítulos por país, que se basan en una evaluación cualitativa de la Comisión y analizan la evolución desde el informe anterior. La Comisión ha publicado cuatro informes desde 2020<sup>3</sup>. El informe de 2022 incluía por primera vez recomendaciones específicas para los Estados miembros. El informe de 2023 también contiene recomendaciones y una evaluación de la aplicación de recomendaciones anteriores.

El **cuadro de indicadores de la justicia de la UE** lanzado en 2013, supervisa la eficacia de los sistemas judiciales de los Estados miembros sobre la base de tres elementos: eficiencia (duración de los procedimientos judiciales; número de casos resueltos frente a número de casos entrantes, denominado «tasa de resolución», y número de casos pendientes), calidad (accesibilidad, recursos humanos, digitalización, presupuesto y formación) e independencia (independencia judicial percibida, salvaguardias relativas a la independencia estructural, incluidos los jueces, y funcionamiento de las fiscalías). Proporciona datos anuales a los Estados miembros para ayudarles a mejorar la eficacia de sus sistemas judiciales nacionales<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Comisión Europea, [Mecanismo del Estado de Derecho](#).

<sup>4</sup> [Cuadro de indicadores de la Justicia de la UE](#).

El **Mecanismo de Cooperación y Verificación** se introdujo como medida transitoria en 2007 con la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la UE. Su objetivo era ayudar a ambos Estados miembros a subsanar las deficiencias de sus sistemas judiciales y a luchar contra la corrupción y (en el caso de Bulgaria) la delincuencia organizada. Se introdujeron indicadores específicos a través de los cuales la Comisión supervisó la situación en estos dos Estados miembros. El mecanismo, inicialmente previsto para un período de hasta tres años<sup>5</sup>, se cerró formalmente en septiembre de 2023<sup>6</sup>. La supervisión continúa a través del informe anual sobre el Estado de Derecho, como en todos los Estados miembros.

**05** Además de los instrumentos de seguimiento de la UE mencionados anteriormente, varias organizaciones no gubernamentales (ONG) elaboran sus propias clasificaciones sobre el Estado de Derecho en países de todo el mundo, incluidos los Estados miembros de la UE. El [anexo I](#) ofrece más información sobre la manera en que el Banco Mundial y el World Justice Project evalúan y clasifican el cumplimiento de los principios del Estado de Derecho en todos los países. Una fuente en la que se basó la Comisión en su último informe sobre cohesión económica, social y territorial<sup>7</sup> fue el índice del Estado de Derecho del World Justice Project, cuya puntuación global para 2022 se presenta en la [ilustración 1](#).

---

<sup>5</sup> Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, artículos 37 y 38 del Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea, [DO L 157](#) de 21.6.2005.

<sup>6</sup> [Decisión \(UE\) 2023/1785](#) por la que se deroga la Decisión 2006/929/CE de la Comisión por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria, y [Decisión \(UE\) 2023/1786 de la Comisión](#) por la que se deroga la Decisión 2006/928/CE por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía.

<sup>7</sup> Comisión Europea, [Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion](#), p. 219.



## Garantizar el cumplimiento de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros

**06** Existen dos procedimientos principales para hacer frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros: el procedimiento de infracción previsto en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, como último recurso, el procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE.

- o De conformidad con el artículo 258 del TFUE, la Comisión puede incoar procedimientos de infracción contra los Estados miembros por incumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados de la UE, incluidas las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho.
- o El artículo 7 del TUE, introducido por el Tratado de Ámsterdam en 1997, permite al Consejo determinar la existencia de un riesgo de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores comunes a que se refiere el artículo 2 del TUE. El artículo establece dos mecanismos para proteger los valores de la UE: medidas preventivas si existe un riesgo claro de infracción, y sanciones cuando se haya comprobado que se ha producido una infracción. Entre las posibles sanciones puede figurar la suspensión del derecho de voto en el Consejo y en el Consejo Europeo. Hasta ahora, el procedimiento preventivo se ha puesto en marcha en dos ocasiones: en 2017, la Comisión lo inició con respecto a Polonia<sup>8</sup>, y, en 2018, el Parlamento Europeo en relación con Hungría<sup>9</sup>. El Consejo aún no ha votado las propuestas, y el resultado de ambos procedimientos sigue pendiente.

## Protección de los intereses financieros de la UE frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho

**07** Las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros pueden afectar negativamente a la buena gestión financiera del presupuesto de la UE y a la protección de los intereses financieros de la UE. Estas vulneraciones pueden afectar al buen funcionamiento de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión y que realizan el correspondiente control financiero, la supervisión y las auditorías, pero también al control judicial efectivo, por órganos

---

<sup>8</sup> Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia, [COM/2017/0835](#) de 20 de diciembre de 2017.

<sup>9</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2018 ([2017/2131](#)).

jurisdiccionales independientes, a la prevención y la sanción del fraude y a la corrupción y otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes para la buena gestión financiera<sup>10</sup> de los fondos.

## El Reglamento sobre condicionalidad de 2020

**08** En 2018, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento para proteger los intereses financieros de la UE frente a las deficiencias del Estado de Derecho en los Estados miembros<sup>11</sup>. Ese mismo año emitimos un dictamen sobre esta propuesta. Véase el [recuadro 2](#).

### Recuadro 2

#### Dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la propuesta de la Comisión de Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros

En nuestro dictamen de 2018<sup>12</sup> sobre esta propuesta, acogíamos con satisfacción la iniciativa legislativa y compartíamos la opinión de la Comisión de que las decisiones arbitrarias o irregulares de las autoridades públicas responsables de la gestión de los fondos y del control jurisdiccional podrían vulnerar los intereses financieros de la Unión.

También formulamos cinco recomendaciones, cuatro de las cuales se aplicaron en el Reglamento sobre condicionalidad adoptado. La que no se tomó en consideración fue la recomendación de que la Comisión, antes de decidir qué medidas apropiadas proponer, evaluara las posibles consecuencias presupuestarias de una reducción de la financiación de la UE para el presupuesto nacional del Estado miembro afectado.

**09** En diciembre de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de

---

<sup>10</sup> Artículo 4, apartado 2, del Reglamento sobre condicionalidad.

<sup>11</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, [COM \(2018\) 324](#).

<sup>12</sup> Dictamen n.º 01/2018, apartado 10.

Derecho en los Estados miembros<sup>13</sup> (el «Reglamento sobre condicionalidad»). Es aplicable desde el 1 de enero de 2021.

**10** El objetivo del Reglamento no es solucionar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, sino proteger los intereses financieros de la UE frente a ellas. Se aplica a todo el presupuesto de la UE (es decir, a todos los ingresos y gastos), así como a todos los demás intereses financieros de la UE, incluido el Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU). En determinadas condiciones, ofrece la posibilidad de suspender, reducir o restringir el acceso de los Estados miembros a la financiación de la UE. Véase el [recuadro 3](#).

### Recuadro 3

#### Aplicación del Reglamento sobre condicionalidad

La Comisión debe demostrar que una vulneración de los principios del Estado de Derecho afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo.

Las medidas presupuestarias propuestas serán proporcionadas en función de la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho. Las medidas se centrarán, en la medida de lo posible, en las acciones de la Unión que se vean afectadas por la vulneración. El Reglamento también exige a la Comisión que evalúe si otros procedimientos permitirían proteger los intereses financieros de la UE de manera más eficaz.

Por último, el Consejo puede adoptar la propuesta de la Comisión, con o sin modificaciones, e imponer medidas presupuestarias contra el Estado miembro de que se trate por mayoría cualificada mediante una decisión de ejecución del Consejo.

En caso de votación por mayoría cualificada, se requiere un voto favorable de al menos el 55 % de los miembros del Consejo (en la práctica, 15 de los 27 Estados miembros) que representen al menos el 65 % de la población de la UE.

**11** En el [anexo II](#) se resumen las principales etapas de la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad.

---

<sup>13</sup> 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 (DO L 433I de 22.12.2020, pp. 1 a 10).

## Disposiciones específicas de los Fondos sobre el cumplimiento del Estado de Derecho: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y política de cohesión

**12** Ni el Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)<sup>14</sup> ni el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)<sup>15</sup> (el cual regula los cuatro fondos de la política de cohesión, un fondo de pesca y tres fondos de asuntos de interior) se crearon específicamente para hacer frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros. No obstante, ambos instrumentos incluyen herramientas que pueden utilizarse para proteger los intereses financieros de la UE contra tales vulneraciones, aunque de diferentes maneras.

- o En el caso del MRR, la Comisión debe garantizar que los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los Estados miembros aborden eficazmente un subconjunto significativo de recomendaciones específicas por país y otros retos identificados en otros documentos pertinentes adoptados oficialmente por la Comisión en el marco del procedimiento del Semestre Europeo. Las recomendaciones específicas por país y otros retos de este tipo pueden dar lugar a la introducción de hitos y objetivos de los planes de recuperación y resiliencia para reformas o inversiones destinados a abordar desafíos relativos al Estado de Derecho en un Estado miembro (hitos relacionados con el Estado de Derecho). Además, al evaluar estos planes, la Comisión debe valorar si los Estados miembros cuentan con disposiciones adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses al utilizar los fondos del MRR. Al igual que todos los demás fondos de la UE, los del MRR también deben ejecutarse de conformidad con el Reglamento sobre condicionalidad<sup>16</sup>.
- o El RDC impone cuatro requisitos previos generales o «condiciones favorecedoras horizontales», uno de los cuales supedita la financiación de la UE a la aplicación y ejecución eficaces de la Carta de los Derechos Fundamentales. Uno de estos derechos, y un aspecto clave del Estado de Derecho, es el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Reglamento (UE) 2021/241.

<sup>15</sup> Reglamento (UE) 2021/1060.

<sup>16</sup> Artículo 8 del Reglamento (UE) 2021/241 sobre el MRR.

<sup>17</sup> Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

## El Reglamento Financiero

**13** El Reglamento Financiero<sup>18</sup> contiene las normas generales aplicables al presupuesto de la UE. Aunque su objetivo principal no es abordar el impacto financiero de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros, la Comisión puede utilizar algunos de los procedimientos que en él se prescriben para hacer frente a determinadas situaciones que pueden derivarse de tales vulneraciones, como irregularidades, fraude y conflictos de intereses. Por ejemplo, la Comisión puede impedir que las entidades firmen compromisos jurídicos sobre la base del Sistema de detección precoz y exclusión, o suspender o rescindir contratos o convenios de subvención.

**14** En los últimos años hemos auditado el uso por parte de la Comisión y de los Estados miembros de instrumentos como el sistema de detección precoz y exclusión y Arachne<sup>19</sup>, para proteger los intereses financieros de la UE frente a contrapartes poco fiables, como las implicadas en fraude o corrupción. En un informe publicado en 2022<sup>20</sup> concluimos que la inclusión en listas negras dentro del Sistema de detección precoz y exclusión no se utilizaba de manera eficaz, y recomendamos que su uso fuera obligatorio en la gestión compartida. En una auditoría más reciente sobre la prevención de conflictos de intereses en el gasto agrícola y de cohesión de la UE<sup>21</sup>, hallamos lagunas en las medidas vigentes para detectar, resolver y denunciar conflictos de intereses.

---

<sup>18</sup> Reglamento (UE) n.º 2018/1046.

<sup>19</sup> Sitio web de la Comisión sobre la [herramienta Arachne para evaluar el riesgo](#).

<sup>20</sup> Informe Especial 11/2022: «Protección del presupuesto de la UE – Es necesario hacer un mejor uso de las listas negras».

<sup>21</sup> Informe Especial 06/2023: «Conflictos de intereses en el gasto agrícola y de cohesión de la UE – Se ha establecido un marco, pero hay lagunas en las medidas de transparencia y de detección».

## Responsabilidades en la protección del Estado de Derecho en la UE

### La Comisión

**15** Como guardiana de los Tratados de la UE, la Comisión es responsable de detectar y hacer frente a posibles infracciones del Derecho de la UE. La Comisión supervisa el Estado de Derecho en los Estados miembros, detecta posibles infracciones y propone medidas para abordarlas a través de los diversos procedimientos de que dispone. La Comisión es responsable de la gestión del presupuesto de la UE y debe garantizar la correcta aplicación del Reglamento Financiero y de las disposiciones específicas de los fondos para proteger el presupuesto de la UE contra todos los riesgos, incluidos los derivados de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros. Por último, la Comisión puede incoar un procedimiento con arreglo al artículo 7 del TUE.

### El Consejo y el Parlamento Europeo

**16** El Consejo desempeña un papel clave en la protección de los intereses financieros de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, ya que está facultado para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes para todas las medidas en virtud del artículo 7 del TUE y del Reglamento sobre condicionalidad. El Consejo también aprueba todos los planes de recuperación y resiliencia en el marco del Reglamento del MRR, incluidos los hitos, objetivos y acciones que abordan cuestiones específicas del Estado de Derecho.

**17** El Parlamento Europeo puede incoar procedimientos en virtud del artículo 7 del TUE y tiene derecho a ser informado por la Comisión sobre las diversas medidas propuestas y adoptadas en virtud del Reglamento sobre condicionalidad. También puede abordar cuestiones relativas al Estado de Derecho en el procedimiento anual de aprobación de la gestión. Sin embargo, carece de poder de decisión.

## Los Estados miembros

**18** La responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados de la UE, incluido el respeto del Estado de Derecho, recae en primera instancia en los Estados miembros<sup>22</sup>. Las administraciones nacionales son los principales organismos responsables de la aplicación de la política de cohesión y del MRR. En general, son ellos quienes ejecutan y evalúan las medidas financiadas por la UE. Este proceso consiste, entre otras cosas, en la selección de proyectos, la concesión de subvenciones y contratos públicos y la realización de auditorías de conformidad. Tanto en la política de cohesión como en el MRR, la Comisión garantiza la legalidad y regularidad del gasto de los fondos de la UE y el rendimiento basándose principalmente en controles y auditorías eficaces llevados a cabo por los Estados miembros. En virtud del Reglamento sobre condicionalidad, la Comisión propone medidas presupuestarias y el Consejo las adopta. Sin embargo, la responsabilidad de proponer y aplicar medidas para subsanar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y eliminar así los riesgos para los intereses financieros de la UE recae en los Estados miembros.

---

<sup>22</sup> Artículo 4, apartado 3, del TUE.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**19** Diferentes indicadores muestran que la situación del Estado de Derecho en algunos Estados miembros de la UE se ha deteriorado en los últimos diez años (véase el [anexo I](#)). En consecuencia, decidimos llevar a cabo esta auditoría pocos años después de la entrada en vigor del Reglamento sobre condicionalidad para evaluar el uso inicial que la Comisión había hecho de los nuevos instrumentos a su disposición para proteger los intereses financieros de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. La auditoría también da seguimiento a nuestro Dictamen de 2018 en el que acogíamos con satisfacción la propuesta legislativa inicial de la Comisión. Esperamos que nuestro informe ayude a la Comisión a hacer el mejor uso posible de estos nuevos instrumentos antes de que finalice el actual período del marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027.

**20** En nuestra auditoría evaluamos si la Comisión aplicaba el Reglamento sobre condicionalidad de manera adecuada y coherente con otras herramientas disponibles en el marco del MRR y de la política de cohesión para proteger el presupuesto de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. En particular, examinamos si:

- el Reglamento sobre condicionalidad constituía un complemento eficaz de los restantes instrumentos para proteger los intereses financieros de la UE en el marco del MRR y de la política de cohesión;
- la Comisión había adoptado medidas eficientes y oportunas para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad;
- los procedimientos establecidos por la Comisión fueron eficaces para detectar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros y evaluar sistemáticamente su impacto en los intereses financieros de la UE de manera objetiva, imparcial y justa;
- la Comisión había coordinado adecuadamente el uso que hacía de los diferentes instrumentos disponibles para proteger los intereses financieros de la UE y si los aplicó de manera coherente;
- la Comisión había evaluado, antes de proponer medidas presupuestarias, la idoneidad y proporcionalidad de estas para mitigar los riesgos detectados para los intereses financieros de la UE;

- o la Comisión había tomado las iniciativas necesarias para evaluar si las medidas correctoras que adoptarían los Estados miembros protegerían eficazmente los intereses financieros de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho detectadas.

**21** La auditoría abarca el período comprendido entre la adopción del Reglamento sobre condicionalidad en enero de 2021 y diciembre de 2023.

**22** A efectos de la auditoría, examinamos los siguientes elementos de la Comisión:

- o disposiciones internas para hacer cumplir el Reglamento sobre condicionalidad;
- o acciones para proteger los intereses financieros de la UE a través del Reglamento sobre condicionalidad, el Reglamento del MRR y el RDC 2021-2027, que abarcan los fondos de la política de cohesión (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo de Cohesión y Fondo de Transición Justa).

**23** La auditoría abarcó la actuación de la Comisión en una muestra de seis Estados miembros. En la muestra figuraban los países que tienen procedimientos abiertos con arreglo al artículo 7 del TUE (Polonia y Hungría) y al Reglamento sobre condicionalidad (Hungría), así como los países incluidos en el ámbito de aplicación del Mecanismo de Cooperación y Verificación (Rumanía y Bulgaria). Además, estaban incluidos en la muestra Grecia e Italia (por haberse detectado dificultades en materia de Estado de Derecho [véase el [anexo I](#)], equilibrio geográfico y materialidad).

**24** Llevamos a cabo un examen documental tanto de la información públicamente disponible como de documentos internos de la Comisión relacionados con sus acciones en el marco del Reglamento sobre condicionalidad, así como con su recurso a otras herramientas de protección en virtud del MRR y del RDC pertinentes para el Estado de Derecho. También mantuvimos entrevistas con funcionarios de los servicios pertinentes de la Comisión.

**25** La auditoría no abarcó la ejecución del MRR ni de los fondos cubiertos por el RDC. No llevamos a cabo ningún trabajo de auditoría en estos Estados miembros para examinar directamente su conformidad con el Estado de Derecho. Como nuestro trabajo de auditoría sobre el terreno finalizó antes de que la Comisión decidiera, el 13 de diciembre de 2023, que Hungría había cumplido parcialmente ciertas condiciones favorecedoras horizontales, esta decisión se tuvo en cuenta, pero no fue auditada. Tampoco evaluamos si las medidas presupuestarias y correctoras impuestas en virtud del Reglamento sobre condicionalidad habían sido eficaces para subsanar las deficiencias relativas a los principios del Estado de Derecho detectadas por la Comisión.

## Observaciones

### El Reglamento sobre condicionalidad ha mejorado el marco del Estado de Derecho, pero siguen existiendo riesgos

**26** Evaluamos en qué medida el Reglamento sobre condicionalidad constituía un complemento eficaz de los restantes instrumentos para proteger los intereses financieros de la UE y garantizar la buena gestión financiera de los fondos de la UE en el marco del MRR y de la política de cohesión. En este contexto, examinamos las disposiciones legales de los Reglamentos en los tres instrumentos y sus posibles limitaciones.

### El Reglamento sobre condicionalidad, junto con las disposiciones específicas del MRR y del RDC, ha mejorado el marco del Estado de Derecho de la UE

**27** La entrada en vigor del Reglamento sobre condicionalidad en enero de 2021 proporcionó a la Comisión un instrumento destinado específicamente a proteger los intereses financieros de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y garantizar la buena gestión financiera de los fondos de la UE, responsabilidad de la Comisión en última instancia en el marco del procedimiento anual de aprobación de la gestión. Como ya señalamos en nuestro dictamen, el mecanismo adoptado otorga a la Comisión un papel más importante y es más directo y acotado en el tiempo que el mecanismo del artículo 7 del TUE.

**28** El Reglamento sobre condicionalidad enumera situaciones que se pueden considerar indicio de vulneración de los principios del Estado de Derecho, así como los tipos de situaciones a los que la vulneración de los principios del Estado de Derecho ha de referirse para que se aplique el Reglamento. También permite a la Comisión actuar de forma preventiva, antes de que se vean afectados los intereses financieros de la UE, proporcionando una base jurídica y un procedimiento claros. A este respecto, el Reglamento sobre condicionalidad contribuye a mejorar el marco de protección de los intereses financieros de la Unión frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, ya que no está sujeto a las mismas limitaciones que otros instrumentos cuyo objeto principal no sea la protección frente a tales infracciones. Dos de estos instrumentos están abarcados por el presente informe: el Reglamento del MRR y el RDC.

**29** En general, el conjunto de instrumentos –que consisten, entre otros, en el Reglamento sobre condicionalidad, los hitos y los objetivos relacionados con el Estado de Derecho en el marco del Reglamento del MRR y la condición favorecedora horizontal de la Carta de los Derechos Fundamentales en el marco del RDC– da lugar a un marco más completo para proteger los intereses financieros de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en el período 2021-2027. No obstante, mientras que el Reglamento sobre condicionalidad abarca todos los fondos de la UE, las condiciones favorecedoras horizontales del RDC solo se aplican a los ocho fondos mencionados. No cubren otros fondos de la UE, como los de la política agrícola común.

**30** Por último, cualquier medida presupuestaria propuesta por la Comisión en virtud del Reglamento sobre condicionalidad será adoptada por el Consejo por mayoría cualificada, o rechazada. Esto ilustra la responsabilidad conjunta de la Comisión y de todos los Estados miembros de proteger los intereses financieros de la UE frente a los efectos negativos de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho (véase el apartado **18**).

### **Determinados aspectos del diseño del Reglamento sobre condicionalidad pueden plantear riesgos para su aplicación efectiva**

**El Reglamento sobre condicionalidad no especifica lo que constituye un vínculo suficientemente directo entre las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y los intereses financieros de la Unión**

**31** El requisito de que las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afecten o amenacen con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión «de un modo suficientemente directo» es un aspecto importante en el que las disposiciones finales del Reglamento sobre condicionalidad difieren de la propuesta en la que basamos nuestro dictamen<sup>23</sup>. Dado que el Reglamento no establece criterios detallados para evaluar y establecer la existencia de tal vínculo, esta modificación ha hecho que su aplicación sea más restrictiva y difícil de lo previsto inicialmente.

---

<sup>23</sup> Dictamen n.º 1/2018.

## **A corto plazo, el bloqueo de los fondos de la UE puede dificultar el logro de los objetivos políticos de la UE**

**32** Entre las medidas presupuestarias establecidas en el Reglamento sobre condicionalidad figura la suspensión de los compromisos y los pagos y la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos, préstamos u otros instrumentos. El Reglamento aclara que las medidas presupuestarias no eximen al Estado miembro de las obligaciones que tengan respecto de los destinatarios o beneficiarios finales en el marco del programa correspondiente. Si se trata de gestión compartida, el Estado miembro debe informar sobre cómo cumple sus obligaciones con respecto a los destinatarios o beneficiarios finales.

**33** En última instancia, es responsabilidad de los Estados miembros y cumplir los principios del Estado de Derecho y todas sus obligaciones legales vigentes. Esta responsabilidad no puede recaer en la Comisión Europea. No obstante, una posible consecuencia a corto plazo de tales medidas presupuestarias es que las autoridades nacionales no tengan la capacidad financiera o jurídica para ejecutar los programas del mismo modo en que lo harían con el apoyo de la UE. El incumplimiento por parte del Estado miembro de sus obligaciones puede afectar a la consecución de los objetivos de la UE, como la cohesión social y territorial y el desarrollo profesional y personal de las personas en educación, con posibles efectos negativos para los ciudadanos de la UE a corto plazo. Por ejemplo, es posible que los estudiantes no puedan participar en el programa de intercambio Erasmus+.

## **La Comisión sigue desarrollando la capacidad administrativa necesaria para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad**

**34** Examinamos las medidas adoptadas por la Comisión para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad. En particular, examinamos la forma en que la Comisión había elaborado directrices para identificar y evaluar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, y si lo había hecho a su debido tiempo. Aparte de los aspectos de procedimiento, también evaluamos si se habían asignado recursos humanos apropiados y si se había desplegado un sistema eficaz de gestión de casos para aplicar eficazmente el Reglamento sobre condicionalidad.

## La Comisión comenzó a preparar orientaciones a su debido tiempo

**35** La Comisión comenzó a trabajar internamente en la puesta en práctica del Reglamento sobre condicionalidad al principio de 2021. El primer proyecto de orientaciones oficiales, publicado el 18 de marzo de 2022<sup>24</sup>, estaba disponible en marzo de 2021. Mediante la publicación de sus orientaciones, tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en febrero de 2022<sup>25</sup>, la Comisión informó a todas las partes interesadas de cómo aplicaría el Reglamento sobre condicionalidad de manera objetiva, justa, imparcial y basada en hechos, garantizando el respeto de las garantías procesales, la no discriminación y la igualdad de trato de los Estados miembros. La publicación de estas orientaciones era un requisito para el acuerdo político de los Estados miembros sobre la adopción del Reglamento sobre condicionalidad<sup>26</sup>.

**36** La Comisión también preparó un conjunto de instrucciones internas para el personal (las «notas orientativas internas») que incluyen diversos documentos, como una nota metodológica, una lista de comprobación para la creación de casos, gráficos de flujo de trabajo/ciclo de vida de los casos y normas internas de procedimiento para la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad. La primera versión estaba disponible en diciembre de 2021 y se actualiza periódicamente, la última vez (durante el período cubierto por la presente auditoría) en mayo de 2022.

**37** Las orientaciones publicadas y las notas de orientación internas abarcan conjuntamente todas las fases del procedimiento necesarias (véase el *anexo II*) con distintos niveles de detalle. Cumplen los requisitos básicos del Reglamento sobre condicionalidad en la medida en que dan instrucciones al personal de la Comisión sobre cómo llevar a cabo una evaluación cualitativa exhaustiva de manera objetiva, imparcial y justa. También especifican posibles fuentes de información para la detección de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros, basándose en la lista indicativa establecida en el Reglamento<sup>27</sup>. Sin

---

<sup>24</sup> Orientaciones de la Comisión para la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad [2022/C 123/02](#).

<sup>25</sup> Sentencia de 16 de febrero de 2022, *Hungría/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, C-156/21, EU:C:2022:97, y sentencia de 16 de febrero de 2022, *República de Polonia/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, C-157/21, EU:C:2022:98.

<sup>26</sup> [Conclusiones del Consejo Europeo](#), 10 y 11 de diciembre de 2020, I.2. b) y c).

<sup>27</sup> Considerando 16 del Reglamento sobre condicionalidad.

embargo, según las notas de orientación internas, estas fuentes de información deben consultarse caso por caso, y no sistemáticamente en todos los Estados miembros.

### Las orientaciones de la Comisión no son claras sobre determinados aspectos

**38** En general, consideramos que las notas de orientación internas y las orientaciones publicadas, consideradas conjuntamente, no son suficientemente detalladas como para orientar al personal de la Comisión en algunos ámbitos. En particular, no abarcan determinados aspectos clave con el suficiente detalle para garantizar la aplicación uniforme y efectiva del Reglamento sobre condicionalidad en todos los Estados miembros y para todas las situaciones a las que pueda aplicarse:

- o No proporcionan asesoramiento suficiente sobre cómo evaluar la existencia de un vínculo suficientemente directo entre las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y los riesgos para la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la UE. Las orientaciones publicadas reconocen que el vínculo debe ser «genuino» o «real»<sup>28</sup>. Las notas de orientación internas solo indican que puede presumirse la existencia de tal vínculo suficientemente directo si situaciones o conductas similares han afectado al presupuesto de la UE anteriormente. Tampoco proporcionan suficiente orientación sobre qué tipo de amenazas a la independencia del poder judicial puede constituir un vínculo suficientemente directo.
- o No especifican adecuadamente cómo garantizará la Comisión un enfoque proactivo al evaluar los casos en virtud del Reglamento sobre condicionalidad.
- o Contienen un asesoramiento insuficiente sobre cómo puede utilizarse el conjunto limitado de medidas presupuestarias posibles en virtud del Reglamento sobre condicionalidad para abordar eficazmente las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que tuvieran un vínculo suficientemente directo con los riesgos para los recursos propios de la UE, como los ingresos procedentes del IVA y los derechos de aduana.
- o Contienen poca información sobre cómo evaluar la eficacia de las medidas presupuestarias y correctoras.

**39** Por lo que se refiere a la complementariedad con otros instrumentos, tanto las orientaciones publicadas como las notas de orientación internas ofrecen algunas

---

<sup>28</sup> Apartado 33 de las orientaciones.

instrucciones sobre cómo justificar el uso del Reglamento sobre condicionalidad con respecto a otros instrumentos, como las posibilidades que ofrecen el Reglamento del MRR y el RDC. Sin embargo, no abarcan aspectos esenciales, como su ámbito de aplicación, las posibles medidas o el procedimiento de adopción que debe seguirse. La ausencia de orientaciones detalladas sobre estas cuestiones puede obstaculizar la aplicación coherente de todos los instrumentos disponibles por parte de la Comisión y dificulta la justificación de la decisión de utilizar un instrumento específico o varios instrumentos para hacer frente a determinados retos.

### **La Comisión aún tiene que desarrollar su capacidad administrativa para aplicar eficazmente el Reglamento sobre condicionalidad**

**40** Dentro de la Comisión, la responsabilidad de aplicar el Reglamento sobre condicionalidad recae en la Dirección General (DG) de Presupuestos. En febrero de 2023, la Comisión había asignado a 10 personas directa y permanentemente a la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad en la DG Presupuestos. La Comisión considera que estas diez personas equivalen a cinco miembros del personal a tiempo completo debido a sus otras responsabilidades. Además, otros miembros del personal de otros servicios de la Comisión contribuyen indirectamente a este trabajo en función de las necesidades.

**41** La Comisión no llevó a cabo ninguna evaluación previa del número de personas necesarias para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad. Observamos que el número actual de efectivos parecía insuficiente para efectuar un examen en profundidad de la situación del Estado de Derecho en los 27 Estados miembros, o para el trabajo de seguimiento necesario.

**42** Además, la aplicación transparente y coherente del Reglamento sobre condicionalidad a todos los Estados miembros requiere un sistema informático eficaz de gestión de casos para gestionar y documentar las acciones emprendidas. Dicho sistema debe permitir documentar la información recibida, controlar el acceso a dicha información, permitir que las acciones se lleven a cabo por vía electrónica y permitir la supervisión tanto interna como externa por parte de las autoridades competentes (Tribunal de Justicia, Defensor del Pueblo Europeo y Tribunal de Cuentas Europeo) de manera sistemática.

**43** La Comisión comenzó a establecer las especificaciones técnicas en 2021 para adaptar un sistema de gestión de casos existente a fin de registrar los documentos relativos a la gestión del procedimiento establecido en el Reglamento sobre condicionalidad. Sin embargo, cuando realizábamos la auditoría sobre el terreno, el

sistema —«CASE@EC para las crisis del Estado de Derecho (RoLC, *rule of law crisis*)»— solo podía registrar documentos y todavía no facilitaba el trabajo cotidiano y el flujo de toma de decisiones para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad. Esto dificulta la aplicación coherente y eficiente del Reglamento. Por último, no estaba previsto que el sistema fuera plenamente operativo antes del otoño de 2023.

## **La Comisión identificó retos para el Estado de Derecho, pero no evaluó ni documentó sistemáticamente su posible impacto**

**44** Examinamos si las fuentes de información empleadas y los procedimientos establecidos por la Comisión fueron eficaces para detectar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en todos los Estados miembros, y si esta institución determina sistemáticamente su posible impacto en los intereses financieros de la UE. Se trata de un proceso continuo que debe emprenderse sistemáticamente en todos los Estados miembros.

### **Identificación de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros: el informe anual sobre el Estado de Derecho es la fuente de información más importante**

**45** La Comisión publicó su primer informe anual sobre el Estado de Derecho en septiembre de 2020, justo antes de la adopción del Reglamento sobre condicionalidad. Desde entonces, se han publicado otras tres ediciones: en julio de 2021, en julio 2022 y en julio de 2023. Los informes se basan en diversas fuentes. Desde 2022, los informes incluyen recomendaciones dirigidas a los Estados miembros. Desde 2023, los informes también examinan en qué medida se han aplicado las recomendaciones. El Tribunal de Cuentas Europeo ha analizado los informes anuales de la Comisión sobre el Estado de Derecho y el análisis se publicará en un informe independiente<sup>29</sup>.

**46** Hasta la fecha, el informe anual sobre el Estado de Derecho es la fuente de información más importante utilizada por la Comisión para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad. Este informe anual presenta, en sus capítulos por país, los retos del Estado de Derecho para los 27 Estados miembros. La Comisión prepara estos informes a partir de un diálogo continuo con los Estados miembros y se basa en

---

<sup>29</sup> Análisis 02/2024: Presentación de informes por parte de la Comisión en materia de Estado de Derecho

diversas fuentes adicionales<sup>30</sup>, incluidas las mencionadas en el Reglamento sobre condicionalidad.

**47** Según la información de la Comisión, con respecto al informe de 2023 recibió aproximadamente 250 contribuciones horizontales y específicas por país de diversos participantes, entre ellos agencias de la UE, redes europeas, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones profesionales nacionales y europeas, y organizaciones internacionales y europeas. También organizó más de 530 reuniones en línea con autoridades nacionales, organismos independientes y partes interesadas, incluidas organizaciones de la sociedad civil. Aunque no sea su objetivo principal, el informe anual sobre el Estado de Derecho proporciona una base importante para detectar vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en virtud del Reglamento sobre condicionalidad.

### **No estaba claro por qué y cuándo utilizó la Comisión otras fuentes**

**48** Además de los informes anuales sobre el Estado de Derecho, la Comisión recabó información de todas las fuentes mencionadas en el Reglamento sobre condicionalidad, a excepción de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que no fue consultada en relación con los seis Estados miembros de nuestra muestra.

**49** Por lo que se refiere al uso de las fuentes de información adicionales mencionadas en sus orientaciones, la Comisión evaluó las alegaciones y las denuncias para detectar posibles vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y, en el caso de un Estado miembro, obtuvo pruebas a través de un estudio externo. Sin embargo, también constatamos que el uso de esta información complementaria variaba entre los seis Estados miembros de nuestra muestra, y la Comisión no facilitó los motivos por los que recurrió a este enfoque caso por caso durante la auditoría.

### **La Comisión no documentó suficientemente su enfoque «por etapas» al evaluar las posibles repercusiones en los intereses financieros de la UE**

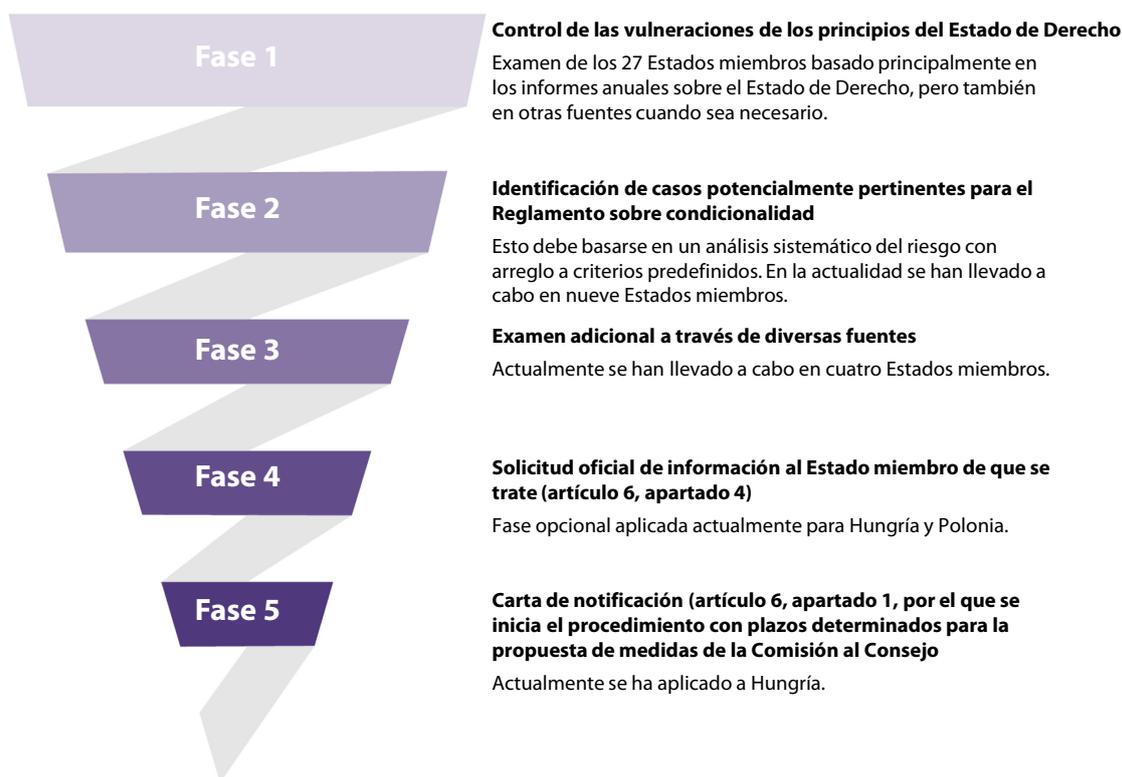
**50** Aunque no está formalizado, en la práctica, la Comisión aplica un enfoque «por etapas» para identificar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y evaluar el posible impacto en los intereses financieros de la UE. Observamos cinco fases diferentes en la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad, que

---

<sup>30</sup> [Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report](#), Comisión Europea.

culminaron en la puesta en marcha del procedimiento con plazo determinado (de cinco a nueve meses) mediante una notificación al Estado miembro de que se trate de conformidad con el artículo 6, apartado 1. Véase la *ilustración 2*.

## Ilustración 2 – Enfoque por fases en la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad



*Fuente:* Análisis del propio Tribunal de Cuentas Europeo del proceso de trabajo interno de la Comisión.

**51** Al término de nuestro trabajo de auditoría sobre el terreno, la Comisión había llevado a cabo un examen inicial de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los veintisiete Estados miembros. Posteriormente, la Comisión había identificado posibles problemas en nueve Estados miembros y empezó a evaluar si podían constituir casos en el marco del Reglamento sobre condicionalidad. A continuación, la Comisión realizó un análisis más profundo y emprendió investigaciones adicionales en cuatro Estados miembros. En septiembre de 2023, la Comisión había adoptado medidas oficiales con arreglo al artículo 6, apartado 4, del Reglamento sobre condicionalidad con respecto a Hungría y Polonia (fase 4), y puesto en marcha el procedimiento del artículo 6, apartado 1, con respecto a Hungría (fase 5).

**52** En principio, este enfoque «por etapas» se ajusta al Reglamento sobre condicionalidad. Sin embargo, consideramos que la Comisión debería especificar sus criterios para pasar de una fase a otra, pero hasta ahora no lo ha hecho.

**53** Nuestro análisis mostró que no estaba documentado el proceso por el que se decide en qué casos la evaluación pasa a la fase siguiente y ha de llevarse a cabo un análisis más profundo. No obtuvimos ninguna prueba de cómo aplicaba la Comisión análisis sistemáticos de riesgos para justificar estas decisiones.

**54** Por ejemplo, aunque el informe anual de la Comisión sobre el Estado de Derecho había identificado algunos retos al respecto en los veintisiete Estados miembros, en dos de los seis Estados miembros de nuestra muestra, la Comisión no había adoptado ninguna medida específica en virtud del Reglamento sobre condicionalidad para seguir detectando posibles vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. Tampoco había documentado ninguna evaluación para determinar si los retos relacionados con el Estado de Derecho detectados tenían un impacto en los intereses financieros de la UE. Respecto de Polonia, la Comisión ha recibido y analizado las respuestas de las autoridades competentes a su solicitud de información con arreglo al artículo 6, apartado 4. Sobre esta base, consideró pasar a la siguiente fase como una de las opciones posibles. En última instancia, la Comisión llegó a la conclusión de que sería más adecuado seguir supervisando la situación en relación con las vulneraciones detectadas de los principios del Estado de Derecho en virtud del Reglamento sobre condicionalidad y de su posible impacto en los intereses financieros de la UE.

**55** La documentación de la Comisión sobre sus evaluaciones en el marco del Reglamento sobre condicionalidad para determinar si los intereses financieros de la UE estaban protegidos de manera coherente y adecuada frente a posibles vulneraciones de los principios del Estado de Derecho detectadas era insuficiente en cinco de los seis Estados miembros incluidos en la muestra. La excepción era Hungría: con respecto a este país se adoptaron medidas en virtud del Reglamento sobre condicionalidad así como de los otros dos instrumentos.

### **Las reformas cubiertas por el Mecanismo de Cooperación y Verificación que aún no se habían llevado a cabo se reanudaron en el marco de instrumentos existentes**

**56** Al adherirse a la UE en 2007, tanto Bulgaria como Rumanía estaban sujetos al Mecanismo de Cooperación y Verificación (véase el [recuadro 1](#)). La Comisión

estableció seis indicadores para Bulgaria<sup>31</sup> y cuatro para Rumanía<sup>32</sup> a fin de evaluar sus avances en cuestiones de gran importancia para la adhesión a los principios del Estado de Derecho. En 2017, la Comisión publicó dos informes en los que siguió estableciendo los requisitos que esperaba de Bulgaria<sup>33</sup> y Rumanía<sup>34</sup> en virtud del Mecanismo de Cooperación y Verificación.

**57** En septiembre de 2023, la Comisión decidió cerrar formalmente el Mecanismo de Cooperación y Verificación para Bulgaria y para Rumanía<sup>35</sup>. Sin embargo, observamos los siguientes aspectos:

- o Desde 2019, Bulgaria no ha presentado más informes en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, ya que la Comisión consideró que había realizado avances suficientes en el cumplimiento de los compromisos contraídos en el momento de su adhesión a la UE<sup>36</sup>, pese a que la propia Comisión reconoce que Bulgaria debe proseguir sus reformas<sup>37</sup>. El último informe sobre Rumanía también reconoce que son necesarias nuevas reformas<sup>38</sup>.
- o El último informe anual de la Comisión sobre el Estado de Derecho señala una serie de cuestiones pertinentes para los indicadores del Mecanismo de

---

<sup>31</sup> Decisión 2006/929/CE de la Comisión por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los progresos realizados por Bulgaria, [2006/929/CE](#).

<sup>32</sup> Decisión 2006/928/CE de la Comisión por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los progresos realizados por Rumanía, [2006/928/EC](#).

<sup>33</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, [COM/2017/0750 final](#).

<sup>34</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, [COM/2017/044 final](#).

<sup>35</sup> Véase la nota a pie de página n.º 6.

<sup>36</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, 22 de octubre de 2019, p. 13.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, 22 de noviembre de 2022, p. 13.

Cooperación y Verificación que requerirían nuevas medidas por parte de ambos Estados miembros<sup>39</sup>.

**58** Con arreglo al Reglamento sobre condicionalidad, constatamos que la Comisión no había documentado satisfactoriamente sus evaluaciones relativas a Bulgaria y a Rumanía, ni definido la fase a la que debía pasar con arreglo a su enfoque por etapas (véase la *ilustración 2*). Entretanto, identificamos una serie de hitos y objetivos relativos al Estado de Derecho pertinentes para los indicadores del Mecanismo de Cooperación y Verificación en los planes nacionales de recuperación y resiliencia tanto de Bulgaria como de Rumanía (véase el *anexo III*).

### **La decisión de la Comisión de usar (o no) instrumentos para proteger los intereses financieros de la UE no se basaba en criterios bien documentados**

**59** Si bien el Reglamento sobre condicionalidad es el único que tiene como fin específico proteger los intereses financieros de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, el Reglamento del MRR y el RDC también pueden contribuir (véase el apartado *12*). Formalmente, la Comisión solo puede aplicar el Reglamento sobre condicionalidad si considera que otros procedimientos son menos eficaces para proteger el presupuesto de la UE<sup>40</sup>. Por lo tanto, aunque no exista una obligación legal explícita de hacerlo, estos Reglamentos deben utilizarse de manera complementaria para proteger los intereses financieros de la UE de la manera más eficaz posible. En esta sección evaluamos las medidas adoptadas por la Comisión en el marco del Reglamento del MRR, el RDC y el Reglamento sobre condicionalidad.

### **La Comisión ha aplicado al menos uno de los tres instrumentos en cada uno de los seis Estados miembros de nuestra muestra**

**60** En varios casos durante el período cubierto por la presente auditoría, la Comisión ha hecho uso de sus prerrogativas en virtud del Reglamento del MRR y en relación con los fondos de la política de cohesión en el marco del RDC para abordar los retos del Estado de Derecho y las deficiencias en los sistemas nacionales de gestión y control de estos fondos de la UE.

---

<sup>39</sup> Anexo del Informe sobre el Estado de Derecho p. 2 para Bulgaria y p. 23 para Rumanía.

<sup>40</sup> Artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre condicionalidad.

**61** En cada uno de los seis Estados miembros de nuestra muestra (Bulgaria, Grecia, Hungría, Italia, Polonia y Rumanía), la Comisión ha aplicado al menos uno de los instrumentos. En el *cuadro 1* se ofrece una sinopsis de las medidas específicas adoptadas con respecto a cada uno de estos Estados miembros.

**Cuadro 1 – Medidas adoptadas en el marco de los tres instrumentos con respecto a los Estados miembros de nuestra muestra**

País	Instrumento	Medida
Bulgaria	Reglamento sobre condicionalidad	Sin medidas.
	RDC	Se considera que aplica y ejecuta efectivamente la Carta de los Derechos Fundamentales.
	MRR	Identificamos 13 hitos relacionados con el Estado de Derecho, y el último debía alcanzarse antes del primer trimestre de 2026. Había tres «superhitos» no relacionados exclusivamente con el Estado de Derecho que debían cumplirse antes de efectuar ningún pago y que la Comisión ya considera cumplidos satisfactoriamente.
Grecia	Reglamento sobre condicionalidad	Sin medidas.
	RDC	Se considera que aplica y ejecuta efectivamente la Carta de los Derechos Fundamentales.
	MRR	Identificamos 5 hitos relacionados con el Estado de Derecho, y el último tuvo que alcanzarse antes del cuarto trimestre de 2022. Había un «superhito» que debía cumplirse antes de cualquier pago, y la Comisión lo ha considerado cumplido satisfactoriamente.

País	Instrumento	Medida
Hungria	<b>Reglamento sobre condicionalidad</b>	<p>Medidas propuestas, aprobadas por el Consejo con algunas modificaciones.</p> <p>Suspensión del 55 % (6 400 millones de euros) en tres programas de la política de cohesión, así como prohibición de contraer compromisos jurídicos con fideicomisos de interés público y entidades mantenidos por ellos en régimen de gestión directa o indirecta.</p>
	<b>RDC</b>	<p>Hasta mediados de diciembre de 2023, el incumplimiento de la condición favorecedora horizontal impedía el futuro reembolso de fondos de la UE por valor de 22 000 millones de euros. No afectaba a los anticipos y la asistencia técnica, se pagaron 600 millones de euros.</p> <p>En virtud de su decisión de 13 de diciembre sobre el cumplimiento de la tercera condición favorecedora horizontal en cuanto a la independencia judicial, la Comisión anunció que Hungría puede iniciar la reclamación de reembolsos de hasta aproximadamente 10 200 millones de euros.</p>
	<b>MRR</b>	<p>Identificamos 31 hitos relacionados con el Estado de Derecho, de los cuales el último debe alcanzarse antes del cuarto trimestre de 2026.</p> <p>Había veintisiete «superhitos» que debían alcanzarse antes del primer pago, incluidos los identificados tanto por la Comisión como por el Tribunal como relacionados con el Estado de Derecho. La Comisión todavía no ha realizado ninguna evaluación de estos hitos.</p> <p>Importe total de los planes de recuperación y resiliencia: 6 500 millones de euros en subvenciones y 3 900 millones de euros en préstamos, entre los que se cuentan 900 millones de euros a los que no se aplican los superhitos.</p>

País	Instrumento	Medida
Italia	<b>Reglamento sobre condicionalidad</b>	Sin medidas.
	<b>RDC</b>	Se considera que aplica y ejecuta efectivamente la Carta de los Derechos Fundamentales.
	<b>MRR</b>	Identificamos 18 hitos relacionados con el Estado de Derecho, y el último tuvo que alcanzarse antes del cuarto trimestre de 2026.  Había un «superhito» que debía cumplirse antes de cualquier pago, y la Comisión lo ha considerado cumplido satisfactoriamente.
Polonia	<b>Reglamento sobre condicionalidad</b>	Solicitud de información con arreglo al artículo 6, apartado 4, en noviembre de 2022.
	<b>RDC</b>	Incumplimiento de las condiciones favorecedoras horizontales que impide el futuro reembolso de fondos de la UE por valor de 74 100 millones de euros. El anticipo no resultó afectado, y se pagaron 1 700 millones de euros.
	<b>MRR</b>	Identificamos siete hitos relacionados con el Estado de Derecho, los cuales deben lograrse durante la aplicación del programa, y el último, antes del segundo trimestre de 2026.  Había tres «superhitos» que debían alcanzarse antes del primer pago, incluidos los identificados tanto por la Comisión como por el Tribunal como relacionados con el Estado de Derecho.  La Comisión todavía no ha realizado ninguna evaluación de estos superhitos.  Importe total de los planes de recuperación y resiliencia: 25 300 millones de euros en subvenciones y 34 500 millones de euros en préstamos, entre los que se cuentan 5 100 millones de euros en anticipos a los que no se aplican los superhitos.

País	Instrumento	Medida
Rumanía	Reglamento sobre condicionalidad	Sin medidas.
	RDC	Se considera que aplica y ejecuta efectivamente la Carta de los Derechos Fundamentales.
	MRR	Identificamos 16 hitos relacionados con el Estado de Derecho, y el último debía alcanzarse antes del segundo trimestre de 2026. Había dos «superhitos» no relacionados exclusivamente con el Estado de Derecho que debían cumplirse antes de efectuar ningún pago y que la Comisión ya considera cumplidos satisfactoriamente.

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo basado en datos de la Comisión.

**62** El *anexo IV* ofrece una sinopsis de las disposiciones pertinentes del Reglamento sobre disposiciones comunes y de los seis Estados miembros de nuestra muestra.

### Las cuestiones relativas al Estado de Derecho se abordaron mediante hitos en el marco del Reglamento del MRR, aunque no siempre de manera coherente

**63** En el caso del MRR, los Estados miembros tuvieron que presentar a la Comisión sus proyectos de planes de recuperación y resiliencia, con inclusión de sus hitos y objetivos, para su evaluación. La Comisión tuvo que evaluar<sup>41</sup> si los planes de recuperación y resiliencia hacían frente a la totalidad o a una parte significativa de los retos determinados en las correspondientes recomendaciones específicas por país en el proceso del Semestre Europeo. Además, la propuesta de la Comisión de Decisión de Ejecución del Consejo para aprobar cada plan nacional de recuperación y resiliencia debía contener una explicación<sup>42</sup> de cómo dicho plan garantizaba la protección de los intereses financieros de la UE.

**64** Al evaluar los planes nacionales de recuperación y resiliencia, la Comisión comprobó si abordaban todas las recomendaciones específicas por país o un

<sup>41</sup> Artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento del MRR.

<sup>42</sup> Artículo 20, apartado 5, letra e), del Reglamento del MRR.

subconjunto significativo de ellas. Constatamos que la mayoría de las cuestiones relativas al Estado de Derecho contaban bien con sus correspondientes hitos, que debían cumplirse antes de que pudiera efectuarse ningún pago, también denominados «superhitos» (en el caso de Hungría y Polonia), bien con hitos ordinarios que debían alcanzarse a más tardar en el segundo trimestre de 2026 (Bulgaria, Grecia, Italia y Rumanía). Además de sus superhitos, Hungría y Polonia también tienen hitos ordinarios relacionados con el Estado de Derecho. Estos hitos que no se habían cumplido en Bulgaria, Grecia, Italia y Rumanía no son superhitos, por lo que no bloquean todos los pagos relacionados con los hitos, pero necesitan ser cumplidos para que se realice la totalidad del pago.

**65** Cuando la Comisión detectó deficiencias en su evaluación del diseño de los sistemas de gestión y control, aprobó hitos correctores para subsanarlas. De acuerdo con las orientaciones de la Comisión, antes de la primera solicitud de pago deben alcanzarse hitos para subsanar deficiencias de los sistemas nacionales de control a fin de detectar, prevenir y corregir eficazmente el fraude y la corrupción. Estos «superhitos» se propusieron para los seis Estados miembros de nuestra muestra.

- o En el caso de Hungría, tras la evaluación de la Comisión, el plan de recuperación y resiliencia incorporó veintisiete superhitos que impiden la realización de pagos del MRR hasta que se hayan resuelto los correspondientes riesgos identificados. Veintiuno de ellos están directamente relacionadas con el Estado de Derecho y se refieren a la aplicación de las diecisiete medidas correctoras acordadas con Hungría en el marco del procedimiento del Reglamento sobre condicionalidad<sup>43</sup>.
- o En el caso de Polonia, existen dos superhitos relacionados con el Estado de Derecho que hacen referencia a la independencia judicial que impiden que se efectúen pagos del MRR hasta el cumplimiento satisfactorio de los hitos

**66** No obstante, en el caso de Bulgaria y Rumanía, algunos hitos relativos a la prevención, detección y corrección del fraude y la corrupción y, por tanto, al Estado de Derecho, son solo ordinarios. Algunos de estos hitos relacionados con el Estado de Derecho solo deben cumplirse hacia el final del período de subvencionabilidad del MRR. Se trata, por ejemplo, de la nueva estrategia anticorrupción de Rumanía de 2021, que ha de aplicarse antes del final de 2025 (véase el [anexo III](#)). Como son hitos ordinarios, se facilitará previamente la financiación del MRR para el logro anterior de otros hitos y objetivos (véase asimismo el apartado [94](#)). Sobre la base de la

---

<sup>43</sup> EPRS, [Rule of law-related «super milestones» in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland](#), cuadro 4.

documentación de la Comisión, no podemos concluir si este enfoque diferente estaba justificado.

**67** Además, establecer los hitos y objetivos del MRR (superiores u ordinarios) relacionados con el Estado de Derecho solo constituye un primer paso, aunque indispensable. Posteriormente, la Comisión necesitará evaluar y supervisar si estos hitos, una vez logrados, realmente proporcionan un remedio eficaz y sostenido para los desafíos identificados. Este proceso se inicia cuando un Estado miembro presenta una solicitud de pago. Véanse asimismo los apartados **93** a **95**.

### **La Comisión comprueba las condiciones favorecedoras horizontales cuando se aprueban los programas y las modificaciones de los programas**

**68** En el caso del RDC, la Comisión debe comprobar las condiciones favorecedoras horizontales en el momento de la aprobación o modificación de un programa. La Comisión también debe supervisar continuamente el cumplimiento de las condiciones favorecedoras horizontales durante todo el período de programación y solo puede reembolsar los costes mientras sigan cumpliéndose. Sin embargo, con arreglo al RDC, la Comisión no vuelve a comprobar su cumplimiento antes de cada reembolso. Por lo que respecta al Estado de Derecho, la tercera condición favorecedora horizontal, que exige a los Estados miembros que establezcan mecanismos eficaces para garantizar el cumplimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, es la más pertinente.

**69** Analizamos los criterios utilizados por la Comisión para comprobar si un Estado miembro cumple los aspectos de la Carta de los Derechos Fundamentales relacionados con el Estado de Derecho. Constatamos que estos criterios abarcan el correcto funcionamiento de los sistemas judiciales en los Estados miembros. Sin embargo, la prevención, detección y corrección de los conflictos de intereses sistémicos y del fraude y la corrupción no se incluyen en la verificación por parte de la Comisión de la Carta de los Derechos Fundamentales. En cambio, los aspectos relativos al fraude se comprueban en virtud de la primera condición favorecedora horizontal, pero solo en la medida en que afectan a la contratación pública.

**70** Observamos asimismo que la Comisión no solicitó la contribución de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al establecer criterios para evaluar la conformidad de los sistemas nacionales de gestión y control con la Carta. Aunque no se trate de una obligación jurídica, consideramos que es una oportunidad

perdida para aprovechar los conocimientos especializados en el ámbito de la UE sobre el tema.

**71** Por otra parte, en lo que respecta al examen efectuado por la Comisión de las autoevaluaciones de los Estados miembros de conformidad con la tercera condición favorecedora horizontal, constatamos deficiencias en el modo que en que se documentaba la evidencia recibida. Esto implica el riesgo de que las evaluaciones no se realicen de manera coherente.

**72** También observamos que el RDC no obliga a la Comisión a efectuar su propia evaluación cuando esta concuerda con la autoevaluación del Estado miembro de incumplimiento de las condiciones favorecedoras horizontales. Por ejemplo, el acuerdo de asociación con Polonia de 30 de junio de 2022<sup>44</sup> y la subsiguiente autoevaluación de Polonia concluían que el país no cumplía la condición favorecedora horizontal de la Carta de los Derechos Fundamentales. En su aprobación de los programas operativos<sup>45</sup>, la Comisión manifestó su acuerdo, pero no comunicó sus propias razones, y se limitó a referirse a la autoevaluación de Polonia. Esto puede obstaculizar el futuro seguimiento de las medidas correctoras que aún deben acordarse entre la Comisión y Polonia, ya que la motivación de la institución no se divulga de forma transparente. La Comisión nos ha informado de que tiene la intención de publicar sistemáticamente todas las decisiones de aprobación de programas en virtud del RDC. Esto será especialmente importante en los casos en que la Comisión considere que no se cumplen una o varias condiciones favorecedoras horizontales (como en la aplicación y ejecución eficaces de la Carta de los Derechos Fundamentales).

### **Los motivos para no aplicar el Reglamento sobre condicionalidad no eran suficientemente claros ni estaban bien documentados**

**73** En el período auditado, la Comisión empleó diferentes instrumentos para abordar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho detectadas. En estas circunstancias, observamos que las orientaciones de la Comisión no establecen

---

<sup>44</sup> Véase el [Partnership Agreement with Poland – 2021-2027](#), punto 6.

<sup>45</sup> Véase, por ejemplo, la Decisión de Ejecución de 18 de noviembre de 2022 de la Comisión, por la que se aprueba el programa de apoyo del Fondo de Desarrollo Regional en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo «European Funds for Digital Development 2021-2027» en Polonia (CCI 2021PL16RFPR002); referencia 4 y artículo 3.

criterios claros sobre la conveniencia o no de aplicar el Reglamento sobre condicionalidad. Véase el apartado 59.

**74** En el único caso en que la Comisión utilizó los tres instrumentos combinados ( Hungría), su uso se coordinó eficazmente y se documentó suficientemente. Sin embargo, la Comisión no documentó de manera exhaustiva el motivo por el que decidió no recurrir al Reglamento sobre condicionalidad para proteger los intereses financieros de la UE. En Polonia, por ejemplo, no se liberaron fondos, en un caso porque no se cumplía una condición favorecedora horizontal, y, en otros, porque no se alcanzaron los superhitos, pero los motivos por los que no se aplicó el Reglamento sobre condicionalidad no se documentaron.

### **El tratamiento del caso de Hungría se ajustó al Reglamento sobre condicionalidad.**

**75** Respecto al único caso en el que la Comisión ha aplicado plenamente el Reglamento sobre condicionalidad, examinamos si lo hizo después de haber llevado a cabo una evaluación objetiva, imparcial y justa de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y de su posible impacto en los intereses financieros de la UE, de conformidad con el Reglamento sobre condicionalidad<sup>46</sup>. Asimismo, comprobamos el cumplimiento de los plazos legales. En el *anexo V* se sintetiza la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad en Hungría.

### **La evaluación de la Comisión se ajustó a los requisitos establecidos en el Reglamento sobre condicionalidad**

**76** El 24 de noviembre de 2021, la Comisión envió a Hungría una solicitud de información con arreglo al artículo 6, apartado 4. El 16 de febrero de 2022, una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó la validez del Reglamento sobre condicionalidad, desestimando en su totalidad los recursos de anulación de Hungría y Polonia<sup>47</sup>. El 27 de abril de 2022, la Comisión envió a Hungría una notificación con arreglo al artículo 6, apartado 1. Fue la primera vez que la Comisión utilizaba el procedimiento del artículo 6, apartado 1.

---

<sup>46</sup> Considerando 16 del Reglamento sobre condicionalidad.

<sup>47</sup> Sentencia de 16 de febrero de 2022, *Hungría/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, C-156/21, EU:C:2022:97, y sentencia de 16 de febrero de 2022, *República de Polonia/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, C-157/21, EU:C:2022:98.

**77** Según nuestro análisis, la identificación de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho por parte de la Comisión en el caso de Hungría se basó en una evaluación cualitativa exhaustiva y se ajustaba a los requisitos establecidos en el Reglamento sobre condicionalidad.

**78** La evaluación de la Comisión que dio lugar a su propuesta de medidas presupuestarias tuvo en cuenta las observaciones del Estado miembro afectado, incluidas las medidas correctoras propuestas. La evaluación siguió todos los criterios mencionados en el Reglamento sobre condicionalidad<sup>48</sup>.

**79** Nuestro análisis confirma que la evaluación de la Comisión para determinar si existía un vínculo suficientemente directo entre estas vulneraciones y los intereses financieros de la UE, y su posterior propuesta de medidas presupuestarias para tres programas de la política de cohesión, eran objetivos y se basaban en información pertinente y fiable, así como en la experiencia adquirida en la gestión de los fondos de la UE. La cuestión de si la Comisión debería haber hecho una propuesta mayor pertenece al ámbito de su facultad discrecional. Como se menciona en el apartado 25, no evaluamos si las medidas propuestas eran suficientes para cubrir todos los riesgos para los intereses financieros de la UE.

### **El Consejo adoptó su Decisión de Ejecución por la que se suspende el 55 % de la financiación de la UE para tres programas de cohesión dentro del plazo legal**

**80** El 18 de septiembre de 2022, tras finalizar su evaluación, la Comisión presentó al Consejo su propuesta de Decisión de Ejecución. La Comisión propuso la suspensión del 65 % de los compromisos en tres programas de la política de cohesión<sup>49</sup>, así como la prohibición de contraer compromisos con fideicomisos de interés público y entidades mantenidos por ellos.

**81** El 15 de diciembre de 2022, al adoptar las medidas, el Consejo decidió suspender el 55 % (en lugar del 65 %) de los compromisos presupuestarios de los tres programas considerados especialmente afectados por vulneraciones de los principios del Estado

---

<sup>48</sup> Considerando 18 y artículo 5, apartado 3, del Reglamento sobre condicionalidad.

<sup>49</sup> Programa Operativo de Medio Ambiente y Eficiencia Energética Plus, Programa Operativo Integrado de Transporte Plus y Programa Operativo de Desarrollo Territorial y de Asentamientos Plus.

de Derecho. Esto equivale aproximadamente a 6 400 millones de euros, o sea, 1 200 millones de euros menos que en la propuesta inicial de la Comisión.

**82** Tanto la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo presentada por la Comisión como la modificación de la propuesta por el Consejo y la adopción de su Decisión final tuvieron lugar dentro de los plazos legales establecidos en el Reglamento sobre condicionalidad, entre 5 y 9 meses después del envío de la notificación con arreglo al artículo 6, apartado 1, (véase también el *anexo II*).

**83** Al mismo tiempo, observamos que el Parlamento Europeo lamentó «la falta de información facilitada al Parlamento sobre la evaluación por parte de la Comisión del cumplimiento de los hitos y condiciones por parte de las autoridades húngaras» y recordó a la Comisión «sus obligaciones jurídicas establecidas en el artículo 25, apartado 2, del Reglamento del MRR y en el artículo 8 del Reglamento relativo a la condicionalidad del Estado de Derecho»<sup>50</sup>.

### **Si bien la eficacia de las medidas presupuestarias y correctoras solo puede evaluarse en una fase posterior, persisten los riesgos inherentes**

**84** Examinamos si la Comisión había hecho lo necesario para evaluar si las medidas correctoras que adoptarían los Estados miembros protegerían eficazmente los intereses financieros de la UE frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho detectadas.

---

<sup>50</sup> Parlamento Europeo, *Resolución de 1 de junio de 2023*, punto 14.

## A corto plazo, las consecuencias presupuestarias para el incumplimiento del Estado de Derecho son limitadas.

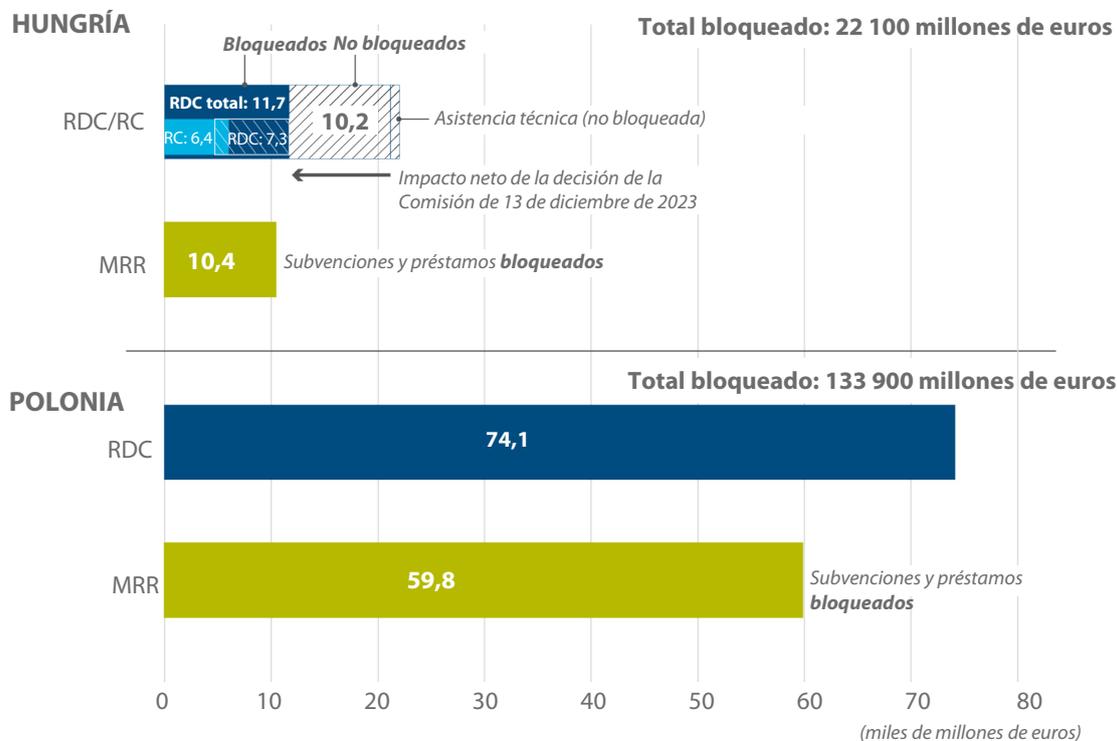
**85** Al final de diciembre de 2023, dos de los seis Estados miembros de nuestra muestra resultaron afectados por medidas presupuestarias en el marco de dos o tres de los instrumentos cubiertos por la presente auditoría: Hungría y Polonia, con efectos potenciales futuros de aproximadamente 22 000 millones y 134 000 millones de euros, respectivamente. Véase la *ilustración 3*.

**86** En el caso de Hungría, la cifra tiene en cuenta la decisión de 13 de diciembre de 2023 según la cual Hungría había cumplido la condición favorecedora horizontal de la Carta de los Derechos Fundamentales con respecto a la independencia judicial<sup>51</sup>. Según la Comisión, a raíz de esta decisión, Hungría puede empezar a solicitar reembolsos de hasta 10 200 millones de euros aproximadamente (incluida la asistencia técnica no afectada por las condiciones favorecedoras, que representaba menos de 500 millones de euros antes de mediados de diciembre). Como nuestro trabajo de auditoría sobre el terreno finalizó antes de esta fecha, esta decisión se tuvo en cuenta, pero no fue auditada.

---

<sup>51</sup> Véase el [Comunicado de prensa de 13 de diciembre de 2023 de la Comisión Europea](#): la Comisión considera que la reforma judicial de Hungría abordaba deficiencias en materia de independencia judicial, pero mantiene las medidas relativas a la condicionalidad presupuestaria.

### Ilustración 3 — Reembolsos futuros y compromisos bloqueados con las medidas actuales en el marco del Reglamento sobre condicionalidad, el RDC y el Reglamento del MRR

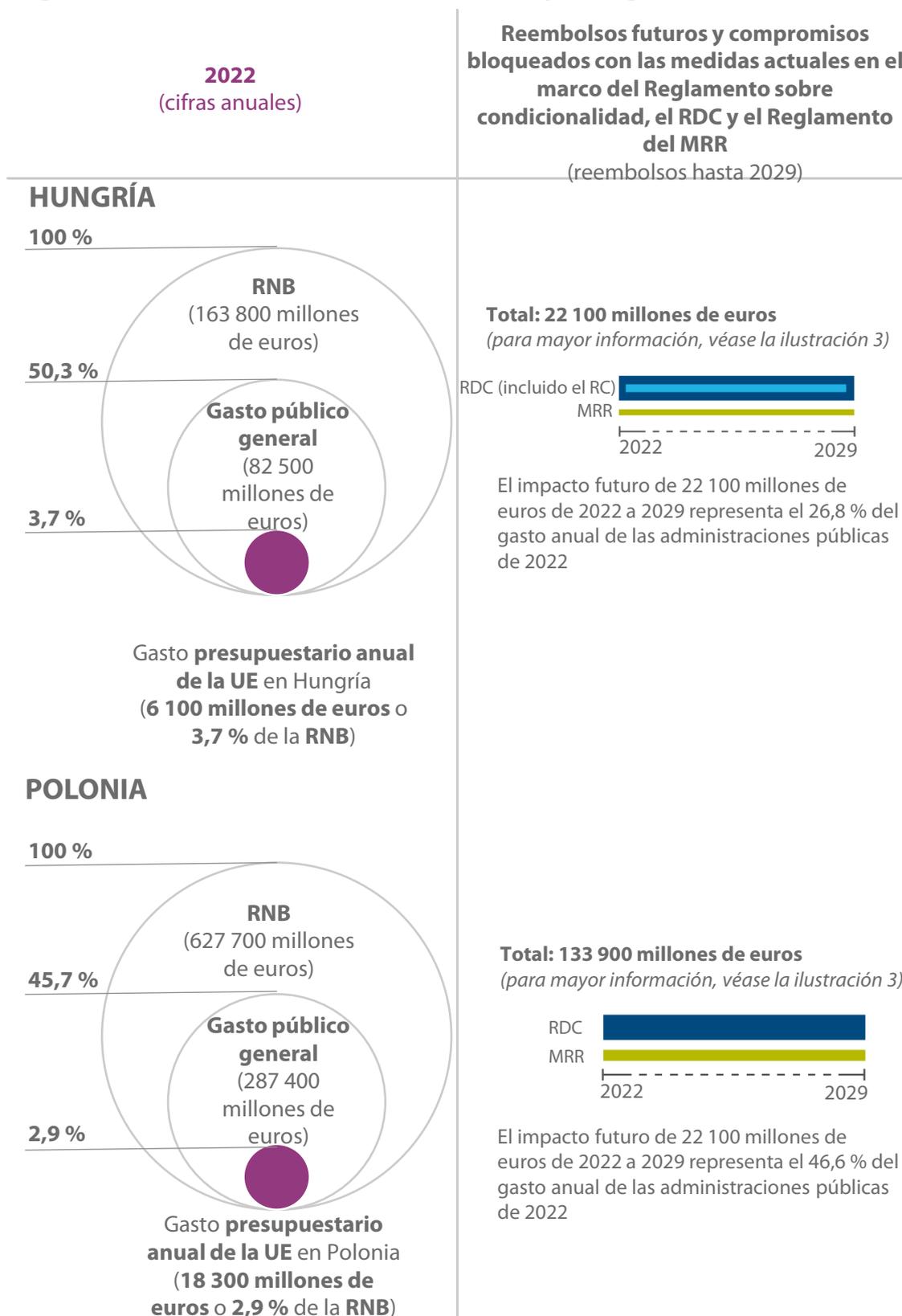


*Notas:* En cuanto a Hungría, de los 6 400 millones de euros suspendidos conforme al Reglamento de condicionalidad, la cuantía aproximada de 2 000 millones de euros está bloqueada en paralelo al reembolso conforme a las condiciones favorecedoras del RDC. Por tanto, solo 4 400 millones de euros se desbloquearían de cumplirse las medidas correctoras de Hungría definidas con arreglo al Reglamento de condicionalidad, pero no las condiciones favorecedoras del RDC.

*Fuente:* Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión (en diciembre de 2023).

**87** Los importes antes citados representan el impacto en pagos y compromisos futuros de las actuales medidas suponiendo que estas sigan vigentes hasta el final de la década, sobre la base de los planes de recuperación y resiliencia y de los programas de la política de cohesión adoptados antes de diciembre de 2023. Estos futuros impactos hasta el final de la década corresponden a alrededor del 27 % del gasto anual de las administraciones públicas en Hungría correspondiente a 2022, y a alrededor del 47 % en Polonia. La *ilustración 4* muestra estos importes futuros en proporción a la renta nacional bruta (RNB) de los dos Estados miembros, el gasto anual de las administraciones públicas y los gastos del presupuesto de la UE.

## Ilustración 4 – Magnitud relativa de las medidas actuales en el marco del Reglamento sobre condicionalidad, el RDC y el Reglamento del MRR



Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión (en diciembre de 2023) y de Eurostat (en octubre de 2023). El presupuesto anual de la UE abarca el gasto de la UE efectuado en los Estados miembros afectados por los programas del MFP en 2022.

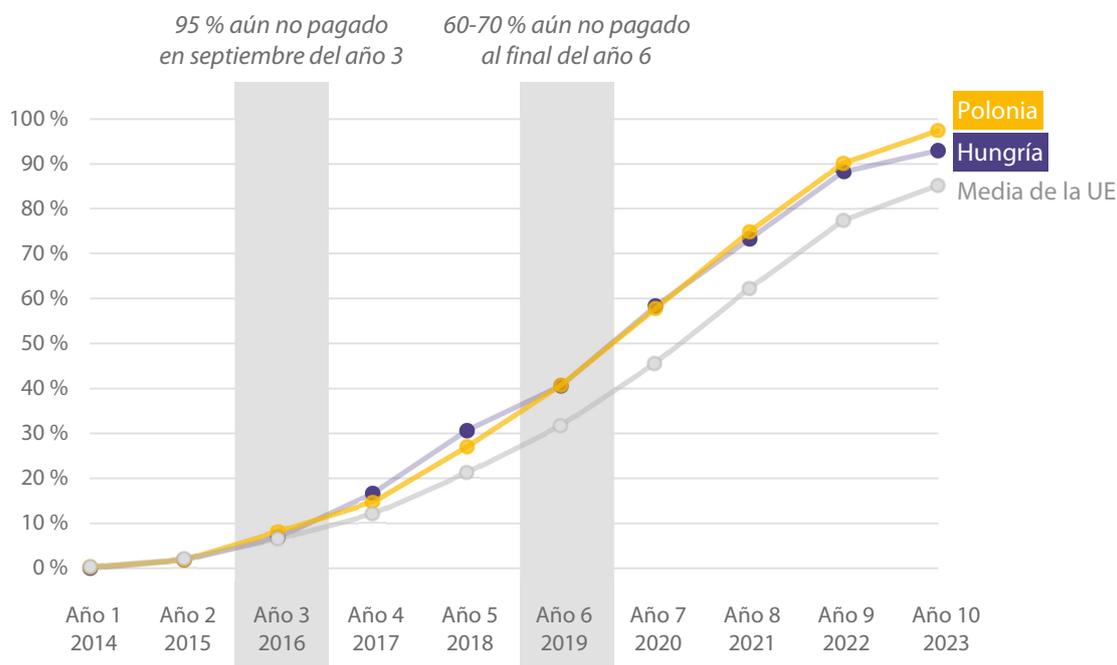
**88** Sin embargo, a corto plazo, las consecuencias presupuestarias directas para Hungría y Polonia son mucho más limitadas de lo que estas cifras parecen indicar.

- o En primer lugar, las medidas presupuestarias no afectan a los anticipos. Para sus programas del RDC del período 2021-2027, Hungría y Polonia recibieron anticipos por valor de 500 millones de euros y de 1 700 millones de euros, respectivamente. Asimismo, conforme a los últimos programas del MRR adoptados en 2023, Hungría tiene derecho a un anticipo de 900 millones de euros y Polonia a uno de 5 100 millones de euros. Es posible que no se recupere una parte de estos anticipos.
- o En segundo lugar, la mayoría de estos importes solo se refieren a pagos futuros, es decir, pagos que, incluso en circunstancias normales sin medidas presupuestarias, todavía no habrían tenido lugar. A mediados de diciembre de 2023, Polonia aún no habían presentado ninguna solicitud de pago del MRR o de reembolso de los gastos de cohesión. Hungría ha realizado solicitudes de pago en virtud del RDC por un total de 300 millones de euros. No es posible determinar directamente si se habrían presentado solicitudes de pago adicionales en ausencia de medidas presupuestarias. Además, aunque se desbloquearan, la mayoría de los pagos futuros no se producirían en un futuro próximo, ya que no se pagarían hasta el final de la década (el MFP) o de 2026 (el MRR).

**89** Con respecto al MFP, tradicionalmente, los Estados miembros han tardado en efectuar solicitudes de pago durante los primeros años de un determinado período de este marco, y una parte significativa de los pagos de cohesión se han realizado hacia el final del período de subvencionabilidad. Por lo que se refiere al RDC:

- o Como se aprecia en la *ilustración 5*, en la fase equivalente del período 2014-2020 del MFP (septiembre de 2016), Hungría y Polonia habían recibido aproximadamente el 5 % de sus respectivas asignaciones totales, con arreglo a la media de la UE. Al final del sexto año del período, Hungría y Polonia habían recibido aproximadamente el 40 % de sus asignaciones respectivas, mientras que la media de la UE era del 30 %.
- o Hasta la fecha, el porcentaje de pagos para el MFP 2021-2027 es aún más bajo. Para los tres principales fondos de cohesión (Fondo de Cohesión, Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo Plus), el porcentaje medio de pagos para los 27 Estados miembros de la UE al final de septiembre de 2023 era del 2,6 % de sus respectivas asignaciones totales para el período 2021-2027.

### Ilustración 5 – Porcentaje de pagos para el periodo 2014-2020 (FC, FEDER y FSE)



Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo basado en datos de la Comisión.

**90** En cuanto al MRR, sobre la base de su planificación indicativa inicial, Hungría y Polonia tenían derecho a recibir 800 millones y 8 800 millones de euros, respectivamente, al final del segundo trimestre de 2023. Sin embargo, se trata de un escenario optimista en el que se supone que estos Estados miembros alcanzarán a tiempo todos sus hitos y objetivos respectivos. En la práctica, al final de junio de 2023, solo cinco Estados miembros habían recibido más del 25 % de su asignación del MRR y otros siete Estados miembros aún no habían recibido ningún pago, a pesar de no estar sujetos a ningún «superhito» del Estado de Derecho.

## Los riesgos para los intereses financieros de la UE no pueden eliminarse aunque se aplique el Reglamento sobre condicionalidad

**91** Por lo que se refiere a las medidas de protección adoptadas contra Hungría en virtud del Reglamento sobre condicionalidad, solo podrá evaluarse en una fase posterior el grado en que las medidas presupuestarias propuestas por la Comisión y las medidas correctoras ofrecidas por Hungría serán realmente eficaces de manera sostenible:

- En primer lugar, el ámbito de aplicación de la Decisión del Consejo es solo parcial, y se centra en tres programas de cohesión (que representan el 55 % de los compromisos) con mayor riesgo de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en relación con la contratación pública. Sin embargo, este riesgo puede afectar, en principio, a todas las licitaciones públicas en el marco de todos los programas. En consecuencia, estas medidas no pueden eliminar el riesgo de que el 45 % restante de los tres programas o cualquier otro fondo de la UE (como otros programas de cohesión o la política agrícola común) resulte afectado por problemas similares.
- En segundo lugar, sigue existiendo el riesgo de que la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad pase a ser un mero ejercicio de comprobación rutinaria y no un cambio real de la situación sobre el terreno. En particular, cabe la posibilidad de que el cumplimiento formal por un Estado miembro de las medidas acordadas con el Consejo y la Comisión para subsanar las deficiencias relacionadas con el Estado de Derecho puede no dé lugar a una mejora efectiva y sostenida. Por ejemplo, la creación de una Autoridad de Integridad (véase el [anexo V](#)) no garantiza automáticamente una lucha eficaz contra la corrupción en el Estado miembro de que se trate. Esto solo puede lograrse mediante el funcionamiento eficaz y sostenido de dicho organismo a lo largo del tiempo. Además, existe el riesgo de que un Estado miembro revoque las medidas correctoras que ha aplicado una vez levantadas las medidas presupuestarias, un riesgo también identificado por el Parlamento Europeo<sup>52</sup>. Esto implica que las medidas acordadas y aplicadas deben ser objeto de un seguimiento a largo plazo para evitar que resulten disminuidas o revocadas en una fase posterior.

---

<sup>52</sup> Véase la [Resolución del Parlamento Europeo de 1 de junio de 2023](#), punto 19.

- Por último, existe el riesgo de que se tomen futuras decisiones para desbloquear los fondos de la UE de un Estado miembro basándose en la aplicación de medidas correctoras definidos con un año o más de anterioridad, aunque, entretanto, otros aspectos del Estado de Derecho puedan haberse deteriorado en ese país, lo que plantea nuevos riesgos para los intereses financieros de la UE. La Comisión tendrá que supervisar la aplicación eficaz y sostenida de las medidas acordadas.

**92** Estos riesgos son tanto más importantes cuanto que desbloquear los fondos puede ser más fácil que bloquearlos (o que volver a bloquearlos). Estas decisiones deben basarse en un análisis técnico y jurídico, pero en última instancia también tienen en cuenta consideraciones más amplias. A este respecto, observamos que las decisiones de levantar las medidas presupuestarias, que requieren una mayoría cualificada, pueden debatirse al mismo tiempo que otras decisiones que requieran unanimidad. Entre ellas figuran decisiones clave sobre, por ejemplo, la propuesta de la Comisión de revisar el presupuesto de la UE para garantizar que siga siendo adecuado para su finalidad hasta 2027, o su propuesta de establecer el Mecanismo para Ucrania.

### **Siguen existiendo riesgos específicos en el marco del Reglamento del MRR y del RDC en relación con las condiciones para los pagos**

**93** La consecución de los hitos del MRR relacionados con el Estado de Derecho y el cumplimiento de las condiciones favorecedoras horizontales en el marco del RDC seguían en curso en el momento de nuestra auditoría. El alcance de nuestra auditoría no incluía la evaluación de la eficacia de estos hitos y condiciones.

**94** No obstante, consideramos que siguen existiendo riesgos, en el marco del Reglamento del MRR y del RDC, con respecto a las condiciones para los pagos y los posibles pagos retroactivos:

- Dado que las medidas del MRR podrían optar a la financiación de la UE a partir del 1 de febrero de 2020, con inclusión del período para el que aún no se han abordado tales riesgos, la Comisión debe prestar más atención al comprobar en qué medida el cumplimiento de los hitos relacionados con el Estado de Derecho (incluidos los superhitos) garantiza que los desembolsos del MRR para el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos no estaban afectados por vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en ese momento.
- Por lo que se refiere a los fondos de la política de cohesión en el marco del RDC, el gasto también es subvencionable con carácter retroactivo, incluso durante los períodos en los que los Estados miembros aún no cumplían la condición

favorecedora horizontal relativa a la aplicación y ejecución eficaz de la Carta de los Derechos Fundamentales. Esto significa que los gastos efectuados durante dichos períodos pasarían a ser subvencionables para su reembolso una vez se considere que se cumple la condición favorecedora horizontal. Por lo tanto, en el caso de Hungría y Polonia, la Comisión tendrá que seguir garantizando que ningún gasto declarado con carácter retroactivo estuviera afectado por el incumplimiento de la Carta en el momento en que se efectuó.

**95** Por último, al igual que en el caso del Reglamento sobre condicionalidad, observamos que el cumplimiento formal de cualquiera de estos requisitos por sí mismo no conduce necesariamente a una mitigación efectiva y sostenida de los riesgos para los intereses financieros de la UE sobre el terreno. Por ejemplo, alcanzar el hito en la entrada en vigor de una reforma judicial (Polonia)<sup>53</sup> no garantiza, por sí solo, que se logre el impacto previsto de la reforma. Estos impactos solo pueden evaluarse en una fase posterior, mediante trabajo de auditoría *ex post* y evaluaciones futuras, entre otras cosas.

### **La Comisión aún no había iniciado su evaluación del Reglamento sobre condicionalidad, que está prevista para enero de 2024**

**96** En enero de 2024, la Comisión debe<sup>54</sup> informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad; la eficacia global del procedimiento establecido en el Reglamento; la eficacia de las medidas adoptadas, y la complementariedad del Reglamento sobre condicionalidad con otros instrumentos. Al término de nuestro trabajo de auditoría sobre el terreno, la Comisión no había elaborado orientaciones sobre cómo deben evaluarse estos cuatro elementos, ni había iniciado todavía los trabajos preparatorios para esta evaluación.

**97** Se trata de una incidencia aislada. Por lo tanto, después de 2024, la Comisión no tendrá la obligación específica de informar al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las medidas adoptadas para hacer frente a vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros en virtud del Reglamento sobre condicionalidad o sobre la base de disposiciones específicas de los fondos.

---

<sup>53</sup> Asunto T-531/22.

<sup>54</sup> Artículo 9 y considerando 28 del Reglamento sobre condicionalidad.

## Conclusiones y recomendaciones

**98** El Reglamento sobre condicionalidad, junto con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y el Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC), proporciona a la Comisión un conjunto de herramientas adicionales útiles para proteger los intereses financieros de la UE y garantizar la buena gestión financiera de los fondos de la UE. Sin embargo, algunos de sus aspectos de diseño implican riesgos para su aplicación eficaz. Por ejemplo, restringir el acceso de un Estado miembro a los fondos de la UE puede obstaculizar temporalmente la consecución de los objetivos políticos de la UE. Sin embargo, esto sería una consecuencia a corto plazo de un proceso destinado a reforzar el Estado de Derecho. En última instancia, es responsabilidad de los Estados miembros evitar tales inconvenientes cumpliendo los principios del Estado de Derecho y sus obligaciones legales. Por último, no todos los grandes programas de gastos de la UE cuentan con instrumentos de protección equivalentes a los establecidos en el marco del MRR o del RDC, como, por ejemplo la política agrícola común. Véanse los apartados [26](#) a [33](#).

**99** En el único caso en el que la Comisión ha propuesto medidas en virtud del Reglamento sobre condicionalidad desde su entrada en vigor en enero de 2021 ( Hungría), concluimos que lo había hecho basándose en una evaluación justa, de conformidad con el Reglamento, y en complementariedad con otros instrumentos de protección en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de la política de cohesión. Sin embargo, también identificamos una serie de ámbitos en los que la Comisión debería mejorar su trabajo para garantizar la aplicación coherente del marco del Estado de Derecho y la plena protección de los intereses financieros de la UE.

**100** Desde el principio de 2021, la Comisión adoptó medidas para poner en práctica el Reglamento sobre condicionalidad. Cuando concluimos nuestro trabajo sobre el terreno, este proceso todavía estaba en curso. Las orientaciones de aplicación publicadas hasta la fecha constituyen un paso útil hacia una aplicación objetiva, imparcial y justa del Reglamento en los 27 Estados miembros. Sin embargo, no aclaran algunas cuestiones clave, como lo que constituye un vínculo suficientemente directo entre las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y los intereses financieros de la Unión; cómo aplicar el Reglamento sobre condicionalidad para proteger la plena recaudación de los recursos propios de la UE, y cómo evaluar la eficacia de las medidas presupuestarias y correctoras. Además, la Comisión aún no ha puesto en funcionamiento un sistema informático de gestión de casos, necesario para realizar un tratamiento coherente y transparente de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. Por último, si bien la Comisión ha movilizó al personal

necesario para los casos presentados hasta la fecha, todavía no ha garantizado los recursos humanos que se necesitan para aplicar el Reglamento de manera coherente y eficaz a todos los Estados miembros. Véanse los apartados [34](#) a [43](#).

**101** Nuestra auditoría puso de manifiesto que la Comisión aplica un enfoque «por etapas» para identificar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y evaluar el posible impacto en los intereses financieros de la UE. La Comisión había establecido procedimientos para detectar posibles vulneraciones de los principios del Estado de Derecho. Sin embargo, la evaluación que llevó a cabo de su impacto potencial y de la necesidad de nuevas medidas no se documentó sistemáticamente. No obtuvimos ninguna prueba de que la Comisión aplicara un análisis de riesgos sistemático con arreglo a criterios predefinidos en apoyo de estas decisiones. Por lo tanto, consideramos que la Comisión no puede demostrar de forma transparente que los intereses financieros de la UE estén adecuadamente protegidos en todos los Estados miembros. Véanse los apartados [44](#) a [57](#).

**102** El único caso en el que la Comisión había utilizado los tres instrumentos combinados fue con respecto a Hungría, y llegamos a la conclusión de que su uso estaba bien coordinado. Con respecto a Bulgaria y Rumanía, el Mecanismo de Cooperación y Verificación se interrumpió en septiembre de 2023, pero las reformas cubiertas por este que aún no se habían llevado a cabo tuvieron que reanudarse en el marco de los nuevos instrumentos. En el marco del MRR, la documentación disponible no es suficiente para justificar si la elección entre superhitos (que bloquean todos los pagos del MRR hasta que se alcancen) y los hitos ordinarios (cuya consecución da lugar a pagos específicos) era adecuada. En los restantes Estados miembros, aparte de Hungría, no pudimos verificar los motivos subyacentes de la Comisión para no recurrir al Reglamento sobre condicionalidad a fin de proteger los intereses financieros de la UE. Véanse los apartados [59](#) a [74](#).

**103** Al final de diciembre de 2023, la Comisión había propuesto medidas en virtud del Reglamento sobre condicionalidad para un solo Estado miembro: Hungría. Nuestro análisis mostró que esta propuesta se ajustaba al Reglamento sobre condicionalidad y se basaba en una evaluación justa y suficientemente documentada. La cuestión de si la Comisión debería haber propuesto más medidas presupuestarias pertenece al ámbito de su facultad discrecional. En última instancia, el Consejo suspendió la financiación de la UE por un valor total de 6 400 millones de euros, lo que supone 1 200 millones de euros menos de lo propuesto inicialmente por la Comisión. Véanse los apartados [75](#) a [83](#).

**104** En total, dos Estados miembros de nuestra muestra habían estado afectados por medidas presupuestarias en virtud del MRR y del RDC: Hungría y Polonia, con un impacto potencial futuro de aproximadamente 22 000 millones y 134 000 millones de euros, respectivamente. En el caso de Hungría, la cifra tiene en cuenta la decisión de 13 de diciembre de 2023 de desbloquear aproximadamente 10 000 millones de euros porque la Comisión consideraba que Hungría había cumplido las condiciones favorecedoras horizontales de la Carta de los Derechos Fundamentales con respecto a la independencia judicial. Como nuestro trabajo de auditoría sobre el terreno finalizó antes de esta fecha, esta decisión se tuvo en cuenta, pero no fue auditada. Sin embargo, estos importes correspondían principalmente a pagos que solo pueden ser exigibles en el futuro, lo que significa que las consecuencias presupuestarias a corto plazo fueron mucho más limitadas.

**105** Aunque la eficacia de las medidas presupuestarias y correctoras a lo largo del tiempo solo puede evaluarse en una fase posterior, identificamos una serie de riesgos que podrían socavar significativamente su eficacia. En particular, observamos que es posible que el cumplimiento formal de las medidas correctoras por parte de un Estado miembro no se traduzca necesariamente en mejoras efectivas y sostenidas más allá de una mera comprobación rutinaria. También existe el riesgo de que las medidas correctoras se reviertan posteriormente o que se produzca un deterioro simultáneo de otros aspectos del Estado de Derecho. Estos riesgos son tanto más importantes en cuanto que puede ser más fácil decidir el desbloqueo de los fondos que su bloqueo. Estas decisiones deben basarse en un análisis técnico, pero en última instancia también tienen en cuenta consideraciones más amplias. Por último, observamos que las obligaciones de la Comisión de informar sobre la eficacia del Reglamento sobre condicionalidad son limitadas. Véanse los apartados [84](#) a [97](#).

**106** En este contexto, formulamos las siguientes recomendaciones:

## Recomendación 1 – Garantizar la capacidad administrativa necesaria para aplicar el Reglamento sobre condicionalidad

---

Recomendamos a la Comisión:

- a) valorar cuáles son los recursos humanos necesarios para aplicar de manera coherente y efectiva el Reglamento sobre condicionalidad en todos los Estados miembros;
- b) terminar de desarrollar su sistema informático de gestión de casos para gestionar y documentar el flujo de trabajo de las decisiones y medidas adoptadas;
- c) revisar y consolidar sus orientaciones, basándose en su experiencia adquirida en la aplicación del Reglamento, y aclarar los problemas identificados durante nuestra auditoría: qué constituye un vínculo suficientemente directo entre las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y los intereses financieros de la Unión, cómo aplicar el Reglamento sobre condicionalidad para proteger la plena recaudación de los recursos propios de la UE, y cómo evaluar la eficacia de las medidas presupuestarias y correctoras.

**Fecha de aplicación prevista para a) y b): 2024.**

**Fecha de aplicación prevista para c): Cuanto antes, y de aquí a 2027 como muy tarde (con miras a los preparativos para el nuevo marco financiero plurianual).**

## Recomendación 2 – Identificar, evaluar y documentar sistemáticamente, en todos los Estados miembros, cómo se han abordado las cuestiones relativas al Estado de Derecho en el marco del Reglamento sobre condicionalidad

---

Con el fin de demostrar de forma transparente que los intereses financieros de la UE están adecuadamente protegidos en todos los Estados miembros, de manera sistemática y basándose en criterios claros, la Comisión debería evaluar y documentar si las cuestiones identificadas constituyen vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, así como su impacto potencial en los intereses financieros de la UE.

**Fecha de aplicación prevista: 2024.**

### Recomendación 3 — Supervisar el impacto de las medidas relacionadas con el Estado de Derecho

---

La Comisión debería realizar una supervisión de las medidas relacionadas con el Estado de Derecho adoptadas en virtud del Reglamento sobre condicionalidad, el MRR y el RDC (como la protección de los intereses financieros de la UE, la mejora del Estado de Derecho y el impacto en los objetivos y en los beneficiarios de las políticas de la UE) para garantizar que se han aplicado de manera eficaz y sostenible.

En el caso de los gastos anteriores a la consecución de los hitos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o a la introducción de medidas de mitigación para cumplir las condiciones favorecedoras horizontales del RDC, la Comisión debería obtener garantías suficientes de que dichos gastos (en el marco de la política de cohesión) o el cumplimiento satisfactorio de hitos u objetivos (en el marco del MRR) no resultaron afectados por vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en el momento en que se efectuaron.

**Fecha de aplicación: anualmente, hasta el final del período de subvencionabilidad.**

### Recomendación 4 – Basar cualquier propuesta de levantamiento de las medidas presupuestarias en pruebas sólidas

---

Teniendo en cuenta los problemas detectados en relación con los cierres del Mecanismo de Cooperación y Verificación y los riesgos específicos que detectamos para la eficacia de las medidas correctoras, la Comisión debería basar cualquier propuesta de levantamiento de las medidas presupuestarias (Reglamento sobre condicionalidad, condiciones favorecedoras horizontales en el marco del RDC o superhitos en el marco del MRR) en información sólida, exhaustiva y actualizada. Esta decisión deberá estar bien documentada.

**Fecha de aplicación: hasta el final del período de subvencionabilidad.**

## **Recomendación 5 – Informar anualmente sobre la eficacia de las medidas adoptadas en respuesta a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho**

---

Tras su primer informe de enero de 2024, la Comisión debería informar anualmente sobre la aplicación de los diferentes instrumentos disponibles con objeto de abordar los riesgos para los intereses financieros de la UE y la eficacia de las medidas adoptadas contra las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros. Este informe podría vincularse al informe anual sobre el Estado de Derecho, pero no debería formar parte de él.

**Fecha prevista de aplicación: anualmente a partir de 2025.**

## **Recomendación 6 – Mejorar el marco del Estado de Derecho para reforzar la protección de los intereses financieros de la UE al preparar futuras propuestas legislativas**

---

La Comisión debería seguir valorando posibles lagunas que socavan la eficacia del marco del Estado de Derecho. Esta evaluación debería tener en cuenta los riesgos identificados en el presente informe (como el posible impacto de las suspensiones en la consecución de objetivos políticos específicos de la UE y la condición favorecedora horizontal de la Carta de los Derechos Fundamentales en el marco del RDC que no abarcan otras partes pertinentes del presupuesto) y la experiencia que se adquirirá en los próximos años. Al elaborar el marco regulador posterior a 2027, la Comisión debería proponer medidas de protección adicionales teniendo en cuenta los problemas detectados en aquel momento.

**Fecha de aplicación prevista: De aquí a 2027 como muy tarde (teniendo en cuenta los preparativos para el nuevo marco financiero plurianual).**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 10 de enero de 2024.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

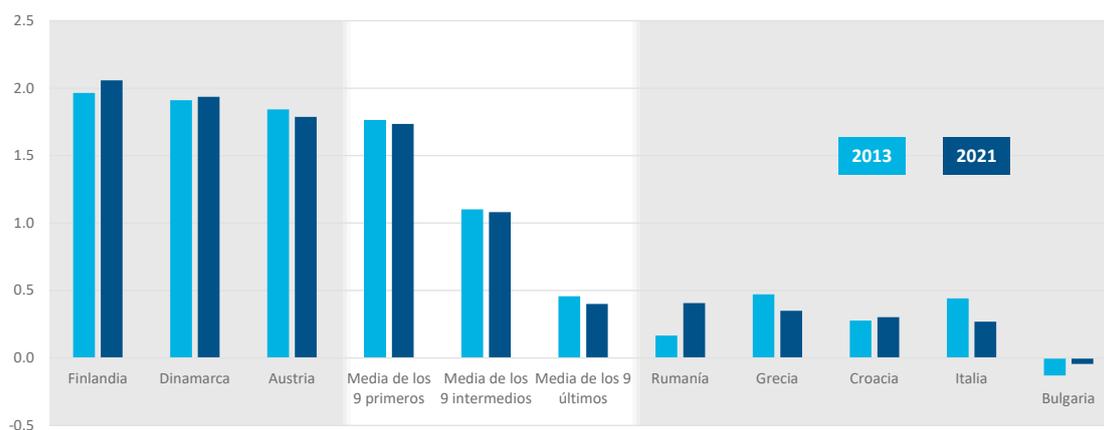
Tony Murphy  
*Presidente*

## Anexos

### Anexo I – Ejemplos de herramientas utilizadas por el Banco Mundial y por el World Justice Project para supervisar la situación del Estado de Derecho

El índice de Estado de Derecho del Banco Mundial, al igual que el índice de control de la corrupción, forma parte de los indicadores de gobernanza mundial del Banco Mundial que miden diversas dimensiones del rendimiento de la gobernanza. Este índice incluye varios indicadores que miden el grado en que los agentes confían en las normas de la sociedad y las respetan, entre otros, las percepciones de la incidencia de la delincuencia, la eficacia y previsibilidad del poder judicial y la ejecución de los contratos.

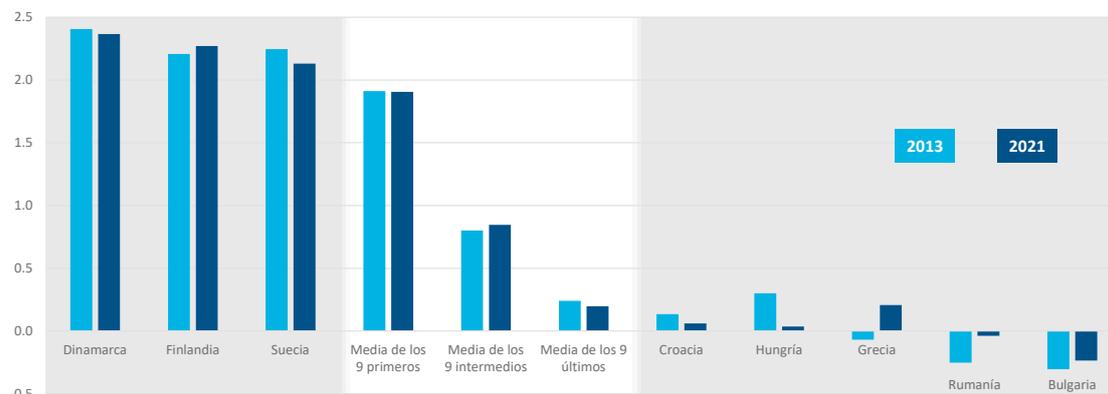
#### World Bank – WGI Rule of Law Index (mín. - 2,5; máx. + 2,5)



Fuente: World Bank; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Otra medida es el índice de control de la corrupción del Banco Mundial, en el que refleja la percepción del grado en que el poder público se ejerce con fines de lucro privado, incluidas tanto formas menores como graves de corrupción, así como la captura del Estado por élites e intereses privados.

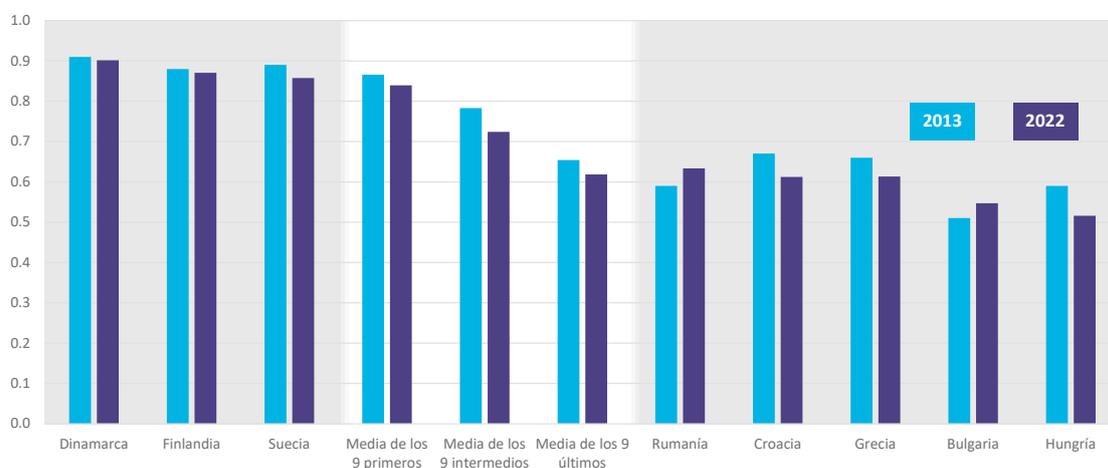
### World Bank – WGI Rule of Law Index (mín. - 2,5; máx. + 2,5)



Fuente: World Bank; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

El **World Justice Project's Rule of Law Index** mide el Estado de Derecho sobre la base de las experiencias y percepciones del público en general y de los profesionales y expertos de la justicia en el país en todo el mundo. Los resultados de un país se miden utilizando 44 indicadores, que abarcan una amplia gama de ámbitos, como la justicia civil y penal, los derechos fundamentales, las limitaciones del poder público, la aplicación de la normativa o la ausencia de corrupción.

### WJP – Rule of Law Index 2013–2022 (mín. 0,0; máx. 1,0)



Fuente: World Justice Project; <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>

## Anexo II – Principales etapas de la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad.

Etapas/plazos			
Artículos 3 y 4	1)	La Comisión identifica vulneraciones de los principios del Estado de Derecho.	
	2)	La Comisión evalúa si las vulneraciones identificadas de los principios del Estado de Derecho afectan o amenazan con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo.	
Artículos 5 y 6	3)	La Comisión envía una notificación por escrito al Estado miembro.	
	4)	El Estado miembro responde por escrito a la notificación y señala posibles medidas correctoras.	1-3 meses
	5)	La Comisión analiza la respuesta de Estado miembro.	1 mes
	6)	Si procede, la Comisión evalúa la proporcionalidad de las medidas presupuestarias de conformidad con el artículo 5 y 6.	
	7)	Si procede, la Comisión informa al Estado miembro de las conclusiones y de las medidas presupuestarias previstas.	
	8)	El Estado miembro responde al análisis de la Comisión y a las medidas presupuestarias previstas.	1 mes
	9)	En caso necesario, la Comisión propone medidas de protección al Consejo.	1 mes
	10)	El Consejo adopta/modifica la propuesta de la Comisión.	1-3 meses
Artículo 7	11)	El Estado miembro informa a la Comisión de que ya no se cumplen las condiciones para la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad y solicita el levantamiento de las medidas presupuestarias.	
	12)	La Comisión lleva a cabo una evaluación y, si procede, propone suprimir o adaptar las medidas presupuestarias, a más tardar un año después de su adopción.	
	13)	El Consejo adopta la decisión de levantar las medidas.	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### Anexo III – Indicadores del Mecanismo de Cooperación y Verificación e hitos correspondientes de los planes de recuperación y resiliencia de Bulgaria y Rumanía

La primera columna del cuadro que figura a continuación establece los indicadores del Mecanismo de Cooperación y Verificación para Bulgaria, adoptados en la Decisión [2006/929/CE](#) de la Comisión. La segunda columna contiene una lista indicativa de hitos y objetivos en el marco del plan de recuperación y resiliencia de Bulgaria que consideramos pertinentes para los seis indicadores del Mecanismo de Cooperación y Verificación.

#### Bulgaria

	Indicadores del Mecanismo de cooperación y verificación	Hitos y objetivos pertinentes del plan de recuperación y resiliencia
1	Adoptar enmiendas constitucionales que eliminen cualquier ambigüedad relativa a la independencia y la rendición de cuentas del sistema judicial.	C10.R2-219: Anticorrupción — Mejorar el papel de la Inspección en el Consejo Superior del Poder Judicial en la prevención y la lucha contra la corrupción en el poder judicial (segundo trimestre de 4 2022).
2	Garantizar un proceso judicial más transparente y eficiente mediante la adopción y aplicación de una nueva Ley relativa al sistema judicial y el nuevo Código de Procedimiento Civil. Informar sobre las consecuencias de la nueva normativa y de los códigos procesales penal y administrativo, principalmente en fase de instrucción.	Sobre el seguimiento — Publicación de cuatro análisis anuales de la aplicación de las normas relativas a la justicia en red en la Ley de Enjuiciamiento Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y 3.3.6. - 3.3.7. Estructura de seguimiento e información (EMR).
3	Continuar la reforma del poder judicial con objeto de mejorar la profesionalidad, la responsabilidad y la eficiencia. Evaluar el impacto de esta reforma y publicar los resultados anualmente.	C10.R2-219: Anticorrupción — Mejorar el papel de la Inspección en el Consejo Superior del Poder Judicial en la prevención y la lucha contra la corrupción en el poder judicial (segundo trimestre de 4 2022).

	<b>Indicadores del Mecanismo de cooperación y verificación</b>	<b>Hitos y objetivos pertinentes del plan de recuperación y resiliencia</b>
4	Elaborar informes sobre investigaciones profesionales y no partidistas en casos de denuncia de corrupción a alto nivel. Informar sobre las inspecciones internas de instituciones públicas y la publicación de patrimonios de altos cargos.	<p>C10.R2-218: Anticorrupción — Entrada en vigor de las modificaciones legislativas por las que se reforma la Comisión Anticorrupción y la Comisión de Confiscación de Activos Ilegales (hitos correspondientes: 220; 221) (tercer trimestre de 2022).</p> <p>C10.R2-221: Anticorrupción — Entrada en vigor de la plataforma electrónica y apoyo a las modificaciones legislativas para reforzar los organismos y unidades de lucha contra la corrupción (segundo trimestre de 2023).</p> <p>C10.R2-222: Anticorrupción – Entrada en vigor de modificaciones legislativas para salvaguardar la eficacia de los procesos penales y mejorar la rendición de cuentas y la responsabilidad penal del fiscal general (segundo trimestre de 2023).</p> <p>C10.R2-223: Anticorrupción – Entrada en vigor de medidas legislativas que regulan las actividades de los grupos de presión (cuarto trimestre de 2023).</p>
5	Tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las fronteras y las administraciones locales.	226 – Análisis anuales de la aplicación de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción.
6	Aplicar una estrategia de lucha contra la delincuencia organizada, haciendo hincapié en los delitos graves y el blanqueo de capitales, así como en la confiscación sistemática de bienes de los delincuentes. Presentar informes sobre las investigaciones nuevas y en curso, los procesos y las condenas en estos campos.	<p>218 – Anticorrupción — Entrada en vigor de las modificaciones legislativas por las que se reforma la Comisión Anticorrupción y la Comisión de Confiscación de Activos Ilegales (hitos correspondientes: 220; 221).</p> <p>238 – Plan de acción para mitigar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo identificados en la evaluación nacional de riesgos (plazo: tercer trimestre de 2021).</p>

La primera columna del cuadro que figura a continuación establece los indicadores del Mecanismo de Cooperación y Verificación para Rumanía, adoptados en la Decisión [2006/928/CE](#) de la Comisión. La segunda columna contiene una lista indicativa de hitos y objetivos en el marco del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía que consideramos pertinentes para los seis indicadores del Mecanismo de Cooperación y Verificación.

## Rumanía

	Indicadores del Mecanismo de cooperación y verificación	Hitos y objetivos pertinentes del plan de recuperación y resiliencia
1	Garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes, en particular mejorando la capacidad y responsabilidad del Consejo Superior del Poder Judicial. Notificar y supervisar las consecuencias de los nuevos códigos procesales civil y penal.	<p>C14.R5-423: Entrada en vigor de las «leyes del poder judicial» (leyes sobre el estatuto de la judicatura, organización judicial, Consejo Superior del Poder Judicial) (segundo trimestre de 2023).</p> <p>C14.R5-424: Modificación del Código Penal y del Código de Enjuiciamiento Criminal (cuarto trimestre de 2022).</p>
2	Establecer, según lo previsto, una Agencia de Integridad encargada de verificar las declaraciones de patrimonio, las incompatibilidades y los posibles conflictos de intereses, así como de expedir decisiones preceptivas con arreglo a las cuales se puedan aplicar sanciones disuasorias.	RO-C[C14]-R[R7.0]-M[431]. Evaluación y actualización de la legislación sobre el marco de integridad – Entrada en vigor de las leyes consolidadas sobre integridad.
3	Ampliar los progresos ya realizados, continuar las investigaciones profesionales y no partidistas de las alegaciones de corrupción a alto nivel.	<p>C14.R6-426: Entrada en vigor de la decisión del Gobierno por la que se aprueba la nueva Estrategia Nacional Anticorrupción (cuarto trimestre de 2021).</p> <p>C14.R6-428: Finalización de al menos el 70 % de las medidas previstas en la nueva estrategia de lucha contra la corrupción (cuarto trimestre de 2025).</p> <p>C14.R6-430: Entrada en vigor de la Ley sobre la protección de los denunciantes de irregularidades (primer trimestre de 2022).</p>

	Indicadores del Mecanismo de cooperación y verificación	Hitos y objetivos pertinentes del plan de recuperación y resiliencia
4	Tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las administraciones locales.	<p>M 426: Entrada en vigor de la decisión del Gobierno por la que se aprueba la nueva Estrategia Nacional Anticorrupción (cuarto trimestre de 2021).</p> <p>Objetivo (O) 428: Finalización de al menos el 70 % de las medidas previstas en la nueva estrategia de lucha contra la corrupción (cuarto trimestre de 2025).</p> <p>M 430: Entrada en vigor de la Ley sobre la protección de los denunciantes de irregularidades (primer trimestre de 2022).</p> <p>Objetivo 429: Logro de una tasa de ocupación del 85 % de los puestos de fiscal de la Dirección Nacional Anticorrupción (segundo trimestre de 2023).</p> <p>Objetivo 446: Desarrollo de la infraestructura logística (no informática) necesaria para luchar contra la corrupción y recuperar los ingresos y los daños de la delincuencia, incluida la formación en estos ámbitos – Depósitos para el almacenamiento de los bienes incautados, puesta en funcionamiento (tercer trimestre de 2025).</p>

## Anexo IV – Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) para ocho fondos de la UE

### Visión general con respecto al RDC

Aspecto	Descripción								
<b>Ámbito financiero</b>	<p>Presupuesto total de los ocho fondos para el período 2021-2027 a precios de 2022: 405 100 millones de euros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), con exclusión de los programas Interreg: 226 000 millones de euros;</li> <li>○ Fondo Social Europeo Plus (FSE+): 98 500 millones de euros;</li> <li>○ Fondo de Cohesión: 48 000 millones de euros;</li> <li>○ Fondo de Transición Justa (FTJ): 8 400 millones de euros;</li> <li>○ Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA): 6 110 millones de euros;</li> <li>○ Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI): 9 880 millones de euros;</li> <li>○ Fondo de Seguridad Interior (FSI): 1 930 millones de euros;</li> <li>○ Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (IGFV): 6 250 millones de euros.</li> </ul>								
<b>Actores</b>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">Estado miembro de la UE</td> <td style="padding: 5px;">Al preparar el programa operativo, lleva a cabo una autoevaluación del cumplimiento de la condición favorecedora horizontal de la Carta de los Derechos Fundamentales en relación con la ejecución de dicho programa.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Comisión Europea</td> <td style="padding: 5px;">Valora la autoevaluación del Estado miembro y aprueba el programa.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Estado miembro de la UE</td> <td style="padding: 5px;">Ejecuta el programa y solicita el reembolso de los gastos, que se abonan si se cumplen las condiciones favorecedoras.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Comisión Europea</td> <td style="padding: 5px;">Evalúa la solicitud de pago y si se cumplen las condiciones favorecedoras.</td> </tr> </table>	Estado miembro de la UE	Al preparar el programa operativo, lleva a cabo una autoevaluación del cumplimiento de la condición favorecedora horizontal de la Carta de los Derechos Fundamentales en relación con la ejecución de dicho programa.	Comisión Europea	Valora la autoevaluación del Estado miembro y aprueba el programa.	Estado miembro de la UE	Ejecuta el programa y solicita el reembolso de los gastos, que se abonan si se cumplen las condiciones favorecedoras.	Comisión Europea	Evalúa la solicitud de pago y si se cumplen las condiciones favorecedoras.
Estado miembro de la UE	Al preparar el programa operativo, lleva a cabo una autoevaluación del cumplimiento de la condición favorecedora horizontal de la Carta de los Derechos Fundamentales en relación con la ejecución de dicho programa.								
Comisión Europea	Valora la autoevaluación del Estado miembro y aprueba el programa.								
Estado miembro de la UE	Ejecuta el programa y solicita el reembolso de los gastos, que se abonan si se cumplen las condiciones favorecedoras.								
Comisión Europea	Evalúa la solicitud de pago y si se cumplen las condiciones favorecedoras.								
<b>Condiciones para aplicar las medidas</b>	Falta de mecanismos eficaces para garantizar el cumplimiento de la condición favorecedora horizontal de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la ejecución del Fondo.								
<b>Medidas</b>	Solo se reembolsará el gasto correspondiente a la asistencia técnica y al gasto que contribuya al cumplimiento de la condición favorecedora.								

Aspecto	Descripción																																																																
<b>Calendario de las medidas</b>	Durante la ejecución de los programas.																																																																
<b>Aplicación de medidas a partir de mediados de diciembre de 2023 en los seis países de nuestra muestra</b>	<p data-bbox="491 409 831 448">Bulgaria No aplicable.</p> <hr/> <p data-bbox="491 472 831 510">Grecia No aplicable.</p> <hr/> <p data-bbox="491 535 1326 840">           Hungría Programas del RDC adoptados; sin embargo, como se considera que algunas condiciones favorecedoras temáticas y horizontales no se cumplieron, se bloquea el reembolso de un importe total de 11 700 millones de euros (según estimaciones de la Comisión) conforme al RDC y el Reglamento sobre condicionalidad (véase la <a href="#">ilustración 3</a>).         </p> <table border="1" data-bbox="491 853 1332 1077"> <thead> <tr> <th data-bbox="491 853 651 909">Hungría</th> <th colspan="7" data-bbox="654 853 1332 909">En miles de millones de euros</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="491 913 651 965">FEDER</td> <td data-bbox="654 913 751 965">6,56</td> <td data-bbox="754 913 852 965">FSE+</td> <td data-bbox="855 913 952 965">3,55</td> <td data-bbox="956 913 1053 965">FC</td> <td data-bbox="1056 913 1153 965">1,40</td> <td data-bbox="1157 913 1254 965">FTJ</td> <td data-bbox="1257 913 1332 965">0,14</td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 969 651 1021">FEMPA</td> <td data-bbox="654 969 751 1021">0</td> <td data-bbox="754 969 852 1021">FAMI</td> <td data-bbox="855 969 952 1021">0,03</td> <td data-bbox="956 969 1053 1021">IGFV</td> <td data-bbox="1056 969 1153 1021">0</td> <td data-bbox="1157 969 1254 1021">FSI</td> <td data-bbox="1257 969 1332 1021">0</td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 1025 651 1077">Total</td> <td colspan="7" data-bbox="654 1025 1332 1077">11,68</td> </tr> </tbody> </table> <hr/> <p data-bbox="491 1093 831 1131">Italia No aplicable.</p> <hr/> <p data-bbox="491 1155 1318 1422">           Polonia Programas en el marco del RDC adoptados; sin embargo, las Decisiones indican que no se cumple la tercera condición favorecedora horizontal. En consecuencia, se bloquea un importe total de 74 100 millones de euros del reembolso del gasto en el marco de los fondos del RDC (según las estimaciones de la Comisión).         </p> <table border="1" data-bbox="491 1435 1332 1659"> <thead> <tr> <th data-bbox="491 1435 651 1491">Polonia</th> <th colspan="7" data-bbox="654 1435 1332 1491">En miles de millones de euros</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="491 1496 651 1547">FEDER</td> <td data-bbox="654 1496 751 1547">45,80</td> <td data-bbox="754 1496 852 1547">FSE+</td> <td data-bbox="855 1496 952 1547">12,40</td> <td data-bbox="956 1496 1053 1547">FC</td> <td data-bbox="1056 1496 1153 1547">11,30</td> <td data-bbox="1157 1496 1254 1547">FTJ</td> <td data-bbox="1257 1496 1332 1547">3,70</td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 1552 651 1603">FEMPA</td> <td data-bbox="654 1552 751 1603">0,48</td> <td data-bbox="754 1552 852 1603">FAMI</td> <td data-bbox="855 1552 952 1603">0,24</td> <td data-bbox="956 1552 1053 1603">IGFV</td> <td data-bbox="1056 1552 1153 1603">0,16</td> <td data-bbox="1157 1552 1254 1603">FSI</td> <td data-bbox="1257 1552 1332 1603">0,07</td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 1608 651 1659">Total</td> <td colspan="7" data-bbox="654 1608 1332 1659">74,15</td> </tr> </tbody> </table> <hr/> <p data-bbox="491 1675 831 1713">Rumanía No aplicable.</p>	Hungría	En miles de millones de euros							FEDER	6,56	FSE+	3,55	FC	1,40	FTJ	0,14	FEMPA	0	FAMI	0,03	IGFV	0	FSI	0	Total	11,68							Polonia	En miles de millones de euros							FEDER	45,80	FSE+	12,40	FC	11,30	FTJ	3,70	FEMPA	0,48	FAMI	0,24	IGFV	0,16	FSI	0,07	Total	74,15						
Hungría	En miles de millones de euros																																																																
FEDER	6,56	FSE+	3,55	FC	1,40	FTJ	0,14																																																										
FEMPA	0	FAMI	0,03	IGFV	0	FSI	0																																																										
Total	11,68																																																																
Polonia	En miles de millones de euros																																																																
FEDER	45,80	FSE+	12,40	FC	11,30	FTJ	3,70																																																										
FEMPA	0,48	FAMI	0,24	IGFV	0,16	FSI	0,07																																																										
Total	74,15																																																																
<b>Levantamiento de las medidas</b>	Las medidas se levantarán una vez que la Comisión concluya que el Estado miembro de que se trate cumple la condición favorecedora horizontal 3.																																																																

## Anexo V – Síntesis de la aplicación del Reglamento sobre condicionalidad en Hungría

### El Reglamento sobre condicionalidad

#### Descripción

##### **Aplicación de las medidas a partir de mediados de diciembre de 2023**

Dos medidas presupuestarias (artículo 5) propuestas por la Comisión e impuestas a Hungría por el Consejo.

- 1) Suspensión del 55 % de los compromisos presupuestarios en el marco de los siguientes programas operativos de la política de cohesión, una vez aprobados:
  - a) Programa Operativo de Medio Ambiente y Eficiencia Energética Plus  
55 % de 3 666 millones de euros = 2 016 millones de euros de financiación de la UE suspendida
  - b) Programa Operativo Integrado de Transporte Plus  
55 % de 3 546 millones de euros = 1 950 millones de euros de financiación de la UE suspendida.
  - c) Programa Operativo de Desarrollo Territorial y de Asentamientos Plus  
55 % de 4 354 millones de euros = 2 395 millones de euros de financiación de la UE suspendida.

Total de fondos de la UE suspendidos en los tres programas: 6 361 millones de euros (incluida la cantidad aproximada de 2 000 millones de euros bloqueada para realizar reembolsos conforme a lo dispuesto en el RDC. Véase la [ilustración 3](#)).

- 2) Prohibición de contraer compromisos jurídicos con cualquier fideicomiso de interés público establecido sobre la base de la Ley IX de Hungría de 2021 o cualquier entidad mantenida por dicho fideicomiso de interés público, cuando la Comisión ejecute el presupuesto de la UE en régimen de gestión directa o indirecta de conformidad con el artículo 62, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.

Dado que la prohibición no se dirige a una fuente de financiación, sino a un tipo de entidad que puede financiarse a través de cualquier fuente, no es posible estimar su impacto financiero.

##### **Levantamiento de las medidas**

Medidas presupuestarias del artículo 5: no hay plazo para la supresión de las medidas presupuestarias; la Comisión volverá a evaluar la situación en Hungría, bien por iniciativa propia, bien a petición de Hungría, a más tardar un año después de la adopción de medidas por el Consejo.

En el caso de Hungría, el Consejo adoptó las medidas presupuestarias el 15 de diciembre de 2022, por lo que la Comisión tiene que completar la reevaluación a más tardar el 15 de diciembre de 2023.

## Descripción

Hungría propuso las 17 medidas correctoras siguientes (artículo 6, apartado 9,):

- 1) reforzar la prevención, detección y corrección de ilegalidades e irregularidades relativas a la ejecución de los fondos de la UE a través de una Autoridad de Integridad de reciente creación;
- 2) crear de un grupo de trabajo de lucha contra la corrupción;
- 3) fortalecer el marco de lucha contra la corrupción;
- 4) garantizar la transparencia en el uso del apoyo de la UE por parte de las fundaciones de gestión de activos de interés público;
- 5) introducir un procedimiento específico para los delitos especiales relacionados con el ejercicio del poder público o la gestión de bienes públicos;
- 6) reformar los mecanismos de auditoría y control para garantizar el buen uso de la ayuda de la UE;
- 7) reducir la proporción de procedimientos de licitación con una única oferta financiados con cargo a fondos de la Unión;
- 8) reducir la proporción de procedimientos de licitación con una única oferta financiados con cargo al presupuesto nacional;
- 9) desarrollar una herramienta de notificación de ofertas únicas para supervisar e informar sobre los procedimientos de contratación pública cerrados con ofertas únicas;
- 10) desarrollar un sistema electrónico de contratación pública para aumentar la transparencia;
- 11) desarrollar un marco de medición del rendimiento que evalúe la eficiencia y la rentabilidad de la contratación pública;
- 12) adoptar un plan de acción para aumentar el nivel de competencia en la contratación pública;
- 13) proporcionar formación a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas sobre prácticas de contratación pública;
- 14) establecer un sistema de apoyo para compensar a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas por los costes asociados a la participación en la contratación pública;
- 15) utilizar ARACHNE, la herramienta de puntuación de riesgos de la Comisión;
- 16) reforzar la cooperación con la OLAF;
- 17) adoptar un acto legislativo para aumentar la transparencia del gasto público.

## Siglas y acrónimos

**MRR:** Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

**PRR:** Plan de recuperación y resiliencia

**RDC:** Reglamento sobre disposiciones comunes

**TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

**TUE:** Tratado de la Unión Europea

# Glosario

**Condiciones favorecedoras horizontales:** Cuatro requisitos previos para la financiación aplicables a todos los fondos de la UE cubiertos por el Reglamento sobre disposiciones comunes.

**Conjunto de herramientas del Estado de Derecho de la UE:** Conjunto de herramientas para promover y defender el Estado de Derecho en la UE y sus Estados miembros.

**Contratación pública:** Adquisición por organismos públicos u otras autoridades de obras, suministros o servicios a través de un procedimiento abierto y competitivo para obtener calidad y una buena relación entre los costes y las prestaciones.

**Corrupción:** En el contexto del presente informe, la conducta intencionada de un funcionario público que perjudica los intereses financieros de la UE.

**Fondos de la política de cohesión:** Los cuatro fondos de la UE de apoyo a la cohesión económica, social y territorial en toda la UE durante el período 2021-2027, a saber: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa.

**Fraude:** Uso intencionado e ilícito del engaño para obtener una ventaja material privando a otra parte de bienes o dinero.

**Hito de control:** Requisito específico, relativo a los sistemas de auditoría y control de un Estado miembro, que debe cumplirse antes de que el país pueda recibir financiación del MRR (artículo 22 del Reglamento del MRR). También denominado «superhito».

**Hito:** Logro cualitativo en la manera de completar una reforma o inversión, como requisito previo para un pago específico del MRR.

**Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU):** Paquete de financiación para ayudar a los Estados miembros de la UE a recuperarse del impacto económico y social de la pandemia de COVID-19.

**Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR):** Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19 y estimular la recuperación, promoviendo al mismo tiempo la transformación ecológica y digital.

**Objetivo:** Medida cuantitativa de los avances de un Estado miembro en la realización de una reforma específica o una inversión en su plan de recuperación y resiliencia.

**Planes de recuperación y resiliencia:** Documento en el que se exponen las reformas e inversiones previstas de los Estados miembros en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

**Política de cohesión:** Política de la UE destinada a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y los Estados miembros a través de la promoción de la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la cooperación transfronteriza e interregional.

**Procedimiento de infracción:** Procedimiento por el cual la Comisión emprende acciones contra un Estado miembro de la UE que no cumpla sus obligaciones derivadas de la legislación de la UE.

**Programa:** Medio por el que se logran los objetivos específicos de las políticas de la UE, generalmente a través de proyectos cofinanciados.

**Recursos propios:** Fondos empleados para financiar el presupuesto de la UE procedentes, en su mayor parte, de las contribuciones de los Estados miembros.

**Reglamento Financiero:** Normas que rigen cómo se fija y se emplea el presupuesto de la UE, así como los procesos asociados como el control interno, la notificación, la auditoría y la aprobación de la gestión.

**Reglamento sobre condicionalidad:** Reglamento por el que se establecen normas para proteger el presupuesto de la UE de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros.

**Reglamento sobre disposiciones comunes:** Reglamento por el que se establecen las normas por las que se rigen ocho fondos de la UE, incluidos los cuatro fondos de la política de cohesión. El Reglamento actual abarca el período 2021-2027.

**Semestre Europeo:** Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.

**Superhitos:** Requisito específico, relativo a los sistemas de auditoría y control de un Estado miembro, que debe cumplirse antes de que el país pueda recibir financiación del MRR (artículo 22 del Reglamento del MRR). También denominados «**hitos de control**».

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-03>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-03>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II (Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión), presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Eric Braucourt, jefe de Gabinete, y Celil Ishik, agregado de Gabinete; Friedemann Zippel, gerente principal; Dieter Böckem, jefe de tarea; Aleksandar Latinov, jefe de tarea adjunto; Jussi Bright, Marton Baranyi y Plamen Petrov, auditores, y Rebecca Tronci, Heidi Rand y Abel Ferrero Tazza, trabajadores en prácticas.



*De izquierda a derecha:* Rebecca Tronci, Jussi Bright, Aleksandar Latinov, Marton Baranyi, Dieter Böckem, Annemie Turtelboom, Eric Braucourt, Friedemann Zippel, Celil Ishik y Heidi Rand.

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-1558-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/552809	QJ-AB-24-002-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1553-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/83868	QJ-AB-24-002-ES-N

El Estado de Derecho es uno de los valores comunes fundamentales de la UE. En los últimos diez años, la situación del Estado de Derecho se ha deteriorado en algunos Estados miembros. En diciembre de 2020, la UE adoptó un nuevo instrumento para proteger sus intereses financieros frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en los países de la UE: el Reglamento sobre condicionalidad.

Evaluamos si la Comisión aplicaba el Reglamento sobre condicionalidad de manera adecuada y coherente con otros mecanismos disponibles en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Reglamento sobre Disposiciones Comunes del período 2021-2027 para la política de cohesión. Examinamos las disposiciones internas de la Comisión para la aplicación del Reglamento, así como las medidas adoptadas para proteger los intereses financieros de la UE en el marco de los tres instrumentos.

Llegamos a la conclusión de que, junto con las disposiciones específicas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC), el Reglamento sobre condicionalidad supone una mejora para proteger los intereses financieros de la UE frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho, y que las medidas adoptadas hasta la fecha con respecto a un país se ajustaron al Reglamento. Sin embargo, también identificamos determinados aspectos del Reglamento que son difíciles de aplicar, y detectamos una serie de riesgos que podían socavar drásticamente la eficacia de las medidas adoptadas. Nuestras recomendaciones tienen por objeto abordar estos asuntos con el fin de reforzar la eficacia del marco.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors