

Bruselas, 19 de septiembre de 2022
(OR. en)

12551/22

**Expediente interinstitucional:
2022/0295(NLE)**

**FIN 931
RESPR 27
CADREFIN 139
POLGEN 122**

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	18 de septiembre de 2022
A:	Secretaría General del Consejo
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 485 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión contra la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 485 final.

Adj.: COM(2022) 485 final



Bruselas, 18.9.2022
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión contra la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

- 1) El Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión¹ (en lo sucesivo, «Reglamento sobre condicionalidad»), establece en su artículo 4, apartado 1, que «[s]e adoptarán medidas adecuadas cuando se determine de conformidad con el artículo 6 que una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo».
- 2) El artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre condicionalidad dispone que «[c]uando la Comisión constate que existen motivos razonables para considerar que se cumplen las condiciones del artículo 4, remitirá al Estado miembro de que se trate una notificación escrita en la que exponga los elementos objetivos y los motivos específicos en los que base sus constataciones, a menos que considere que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz».
- 3) De conformidad con el artículo 6, apartado 9, del Reglamento sobre condicionalidad, «[e]n caso de que la Comisión considere que se cumplen las condiciones del artículo 4 y que las eventuales medidas correctoras propuestas por el Estado miembro en virtud del apartado 5 no responden adecuadamente a las constataciones incluidas en su notificación, presentará al Consejo una propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas en el plazo de un mes a partir de la recepción de las observaciones del Estado miembro o, de no haberse formulado observaciones, sin demora indebida y en todo caso en el plazo de un mes a partir del plazo fijado».
- 4) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión envió una solicitud de información (en lo sucesivo, «solicitud de información») a Hungría de conformidad con el artículo 6, apartado 4, del Reglamento sobre condicionalidad, a la que las autoridades húngaras respondieron el 27 de enero de 2022.
- 5) El 27 de abril de 2022, la Comisión remitió una notificación escrita a Hungría de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre condicionalidad (en lo sucesivo, la «notificación»). En la notificación se exponían las constataciones de la Comisión en relación con una serie de cuestiones relativas al sistema de contratación pública de Hungría, en concreto irregularidades, deficiencias e insuficiencias sistémicas de los procedimientos de contratación pública; el elevado porcentaje de procedimientos con una única oferta y la baja intensidad de la competencia en los procedimientos de contratación pública; cuestiones relacionadas con el uso de los acuerdos marco; cuestiones referentes a la detección, la prevención y la corrección de conflictos de intereses; aspectos preocupantes relacionadas con el uso de los fondos de la Unión por los fideicomisos de interés público. Estas cuestiones y su repetición a lo largo del tiempo demuestran la incapacidad, la insuficiencia o la falta de voluntad sistémicas de las autoridades húngaras para impedir decisiones que vulneran la legislación aplicable, en lo que respecta a la

¹ DO L 433I de 22.12.2020, p. 1.

contratación pública y los conflictos de intereses, y, por lo tanto, para hacer frente adecuadamente a los riesgos de corrupción. Estas vulneraciones constituyen vulneración del principio del Estado de Derecho, en particular de los principios de seguridad jurídica y de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, y suscitan dudas en cuanto a la separación de poderes. Además, en la notificación se exponían constataciones relativas a la investigación y el ejercicio de la acción penal, así como al marco de lucha contra la corrupción: existen problemas adicionales en relación con limitaciones de la investigación y la persecución efectivas de presuntas actividades delictivas, la organización del Ministerio Fiscal y la ausencia de un marco de lucha contra la corrupción que funcione y sea eficaz en la práctica. Estas cuestiones constituyen también vulneración de los principios del Estado de Derecho, en particular en lo que respecta a la seguridad jurídica, la prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo y la tutela judicial efectiva. Como se especifica en la notificación, estas vulneraciones afectan o amenazan con afectar gravemente a los intereses financieros de la Unión, y otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión no permitirían protegerlos de manera más eficaz que el Reglamento sobre condicionalidad. Mediante la notificación, la Comisión solicitó también a Hungría que facilitara determinada información y datos sobre los elementos de hecho y los motivos en los que había basado sus constataciones en la respuesta a la solicitud de información. También se formularon preguntas sobre cuestiones potencialmente conexas referentes a la independencia de los jueces. En la notificación, la Comisión concedió dos meses a las autoridades húngaras para que presentaran sus observaciones.

- 6) El 27 de junio de 2022, Hungría respondió a la notificación (en lo sucesivo, la «primera respuesta»). Mediante cartas de 30 de junio y 5 de julio de 2022, el ministro de Justicia húngaro presentó información adicional para completar la primera respuesta. Además, el 19 de julio de 2022, Hungría envió una carta adicional en la que proponía una serie de medidas correctoras en respuesta a las constataciones de la notificación, que, debido a que se presentaron en esa fase muy tardía del proceso, poco antes de que la Comisión adoptara la fase siguiente del procedimiento, no pudieron tenerse en cuenta para la evaluación de la primera respuesta. La Comisión tomó en consideración todos los elementos pertinentes de esas cartas adicionales en el transcurso de la siguiente fase del procedimiento previsto por el Reglamento sobre condicionalidad, de conformidad con el principio de cooperación leal con los Estados miembros.
- 7) La Comisión consideró que la primera respuesta y las cartas adicionales enviadas el 30 de junio y el 5 de julio de 2022 no contenían medidas correctoras suficientes acompañadas de compromisos adecuados en el contexto del Reglamento sobre condicionalidad.
- 8) De conformidad con el artículo 6, apartado 7, del Reglamento sobre condicionalidad, la Comisión envió una carta a Hungría el 20 de julio de 2022 (en lo sucesivo, la «carta de intenciones») para informar a dicho Estado miembro de su evaluación con arreglo al artículo 6, apartado 6, del Reglamento sobre condicionalidad y de las medidas que tenía previsto proponer para su adopción por el Consejo, de conformidad con el artículo 6, apartado 9, del mismo Reglamento, en ausencia de medidas correctoras suficientes. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 6, apartado 7, del Reglamento sobre condicionalidad, se invitó a Hungría a presentar sus observaciones, en particular en cuanto a la proporcionalidad de las medidas previstas, en el plazo de un mes.

- 9) Hungría respondió a la carta de intenciones el 22 de agosto de 2022 (en lo sucesivo, la «segunda respuesta»), dentro del plazo de un mes establecido en el artículo 6, apartado 7, del Reglamento sobre condicionalidad.
- 10) En su segunda respuesta, Hungría reiteró los argumentos expuestos en su primera respuesta y expresó sus críticas sobre la manera en que se había llevado a cabo el procedimiento. Impugnó la proporcionalidad de las medidas previstas en la carta de intenciones. Al mismo tiempo, Hungría presentó diecisiete medidas correctoras. La presentación de estas medidas se produjo tras los debates técnicos mantenidos, al nivel de los servicios, entre la Comisión y las autoridades húngaras, de conformidad con el principio de cooperación leal con los Estados miembros. El 13 de septiembre de 2022, Hungría envió a la Comisión una carta que incluía aclaraciones y nuevos compromisos en el marco de las medidas correctoras propuestas (en lo sucesivo, la «carta de septiembre»).

2. CUESTIONES QUE INDICAN VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO

2.1. Irregularidades, deficiencias e insuficiencias sistémicas de la contratación pública

2.1.1. Constataciones de la Comisión

- 11) La Comisión constató en su notificación y confirmó en la carta de intenciones que existen irregularidades, deficiencias e insuficiencias sistémicas en los procedimientos de contratación pública en Hungría. Estas irregularidades se han detectado como resultado de auditorías consecutivas realizadas por los servicios de la Comisión tanto para el período de programación 2007-2013 como para el período de programación 2014-2020, así como de varias investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) que dieron lugar a recomendaciones financieras para la recuperación de importes significativos. Habida cuenta de la naturaleza sistémica de las irregularidades, su recurrencia a lo largo del tiempo y la magnitud de las correcciones financieras decididas, entre otros aspectos, la Comisión llegó a la conclusión de que tenía motivos razonables para considerar que se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento sobre condicionalidad.
- 12) Además, los datos disponibles indican que ha habido porcentajes inusualmente elevados de contratos adjudicados a raíz de procedimientos de contratación pública en los que participó un único licitador; adjudicación de contratos a empresas específicas, que han ido ganando gradualmente gran parte del mercado; así como graves deficiencias en la atribución de los acuerdos marco. La Comisión consideró que estos elementos eran indicadores de un riesgo claro para la transparencia y la competencia perjudicial para la buena gestión financiera de los fondos de la UE utilizados en los correspondientes procedimientos, así como un indicador, en determinadas circunstancias, de un riesgo mayor de corrupción y conflicto de intereses.
- 13) Además, la Comisión se refirió a las graves deficiencias detectadas por los servicios de la Comisión en relación con la contratación pública dentro de determinados acuerdos marco y llegó a la conclusión de que existían motivos de grave preocupación en relación con acuerdos marco futuros.

2.1.2. Observaciones presentadas por Hungría

- 14) Hungría ofreció una descripción de su legislación y sus prácticas en materia de contratación pública. Señaló que, en su opinión, su sistema de contratación pública funciona y está en consonancia con las Directivas de la Unión Europea sobre contratación pública. A este respecto, Hungría se refirió a determinadas disposiciones de la Ley CXLIII de 2015 sobre contratación pública, modificada tras las auditorías de los servicios de la Comisión, y a una serie de elementos de este sistema de contratación pública, así como a las medidas que había adoptado en los últimos años para promover la competencia y aumentar la transparencia². Hungría se basó en estos elementos para sostener que sus prácticas de contratación pública se ajustarían ahora a los requisitos de la Unión Europea en cuanto a prevención y detección de irregularidades en la contratación pública.
- 15) En cuanto a las irregularidades mencionadas por la Comisión, Hungría adujo que las correcciones financieras correspondientes estaban solo parcialmente vinculadas a insuficiencias de la contratación pública, y que las insuficiencias detectadas durante las auditorías no eran de carácter sistémico y no habían dado lugar a la interrupción o la suspensión de los pagos.
- 16) Además, Hungría alegó que, puesto que el Reglamento sobre condicionalidad solo es aplicable a partir del 1 de enero de 2021, las presuntas irregularidades detectadas antes de esa fecha no podían atribuirse a vulneración de los principios del Estado de Derecho con arreglo a dicho Reglamento. Hungría alegó también que, para establecer que las deficiencias e irregularidades sistémicas detectadas durante las auditorías de los servicios de la Comisión constituyen vulneración de los principios del Estado de Derecho a efectos del artículo 2, letra a) del Reglamento sobre condicionalidad, leído en relación con su artículo 4, apartado 2, letra a), debía establecerse también que las decisiones de las autoridades o los organismos afectados no podían ser objeto de un control judicial efectivo³.
- 17) Según Hungría, el hecho de que el porcentaje de procedimientos de contratación pública con una única oferta para fondos de la Unión sea inferior que el correspondiente a los fondos nacionales demuestra que el sistema de control de Hungría en el contexto de los fondos de la Unión es capaz de contrarrestar eficazmente los factores subyacentes a la competencia limitada en la contratación pública.
- 18) Hungría cuestiona también la veracidad y fiabilidad de la metodología y de los datos en los que se sustentan los estudios sobre la intensidad de la competencia en la contratación pública y la concentración de las adjudicaciones a un pequeño número

² Hungría hizo referencia i) a la modificación de la Ley de Contratación Pública mediante la Ley n.º LXXXIII de 2018 por la que se suprime la limitación que antes se aplicaba a la subcontratación, ii) al aumento de la dotación de personal del Departamento de Control de la Contratación Pública y a la implantación de un sistema de formación interna, iii) a la mejora de los procedimientos internos y las prácticas de control del Departamento de Control de la Contratación Pública y la publicación de una nota orientativa dirigida a los profesionales de los poderes adjudicadores, y iv) a la revisión de las normas que rigen el uso de la ayuda procedente de determinados fondos de la UE.

³ En opinión de Hungría, esto se derivaría del apartado 325 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, el «Tribunal») en el asunto C-157/21.

de empresas mencionados por la Comisión en la notificación⁴ y en la carta de intenciones.

- 19) Por lo que se refiere a los acuerdos marco, Hungría alegó que se garantiza un nivel de competencia elevado. El procedimiento de licitación se lleva a cabo en dos fases para la adjudicación efectiva del contrato: primero, los licitadores compiten por el derecho a participar en el acuerdo marco y, después, si se adjudican contratos específicos tras la convocatoria de una nueva licitación, vuelve a entrar en juego la competencia en el mercado entre los operadores económicos. Según Hungría, no se ha adoptado ninguna decisión a nivel del Gobierno central que obligue a nadie a aplicar acuerdos marco durante el actual período del marco financiero plurianual (MFP).

2.1.3. Evaluación de la Comisión

- 20) Aunque Hungría introdujo algunos cambios en su legislación y su gestión del sistema de contratación pública, a la vista de los datos disponibles, estos cambios no parecen haber conducido a mejoras en lo que respecta al resultado de los procedimientos de contratación pública en la práctica. Pese a las medidas adoptadas en los últimos años, todavía no se ha logrado una transparencia suficiente y no se puede realizar de manera efectiva un control externo eficaz y eficiente, que es uno de los objetivos de la transparencia.
- 21) Contrariamente a lo alegado por Hungría, las correcciones financieras solicitadas para el período 2014-2020 estaban ligadas principalmente a insuficiencias sistémicas en la gestión de la contratación pública, como demuestran los resultados de las correspondientes auditorías realizadas. Estas correcciones financieras fueron las más elevadas para un Estado miembro de la Unión durante ese período⁵, hecho que no ha sido refutado por Hungría. Además, estas auditorías trataron también el funcionamiento del sistema de gestión y control para garantizar el cumplimiento de las normas de contratación pública. Por lo tanto, se referían a cuestiones sistémicas⁶. La Comisión no puede estar de acuerdo con el argumento de Hungría de que la ausencia de interrupción o suspensión de los pagos implique que la Comisión no considerase la existencia de una deficiencia grave. A este respecto, procede recordar que incluso un riesgo superior al 5 % del gasto, la primera corrección financiera a tanto alzado establecida en el Reglamento Delegado⁷, puede estar relacionado con una deficiencia grave. La gravedad de una deficiencia del sistema de gestión y

⁴ *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*, Flash Report 2020:1, mayo de 2020; Centro de Investigación de la Corrupción de Budapest, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf

⁵ Country Report Hungary 2020, Bruselas, 26.2.2020 SWD (2020) 516 final, p. 43, [«Informe por país 2022 — Hungría», documento no publicado en español], disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

⁶ En particular, Audit REGC214HU0068, citado en las notas a pie de página 10 y 13 de la notificación, fue una auditoría de sistemas preventiva precoz.

⁷ Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, que complementa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (DO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

control no se define únicamente con arreglo a umbrales cuantitativos, sino también, y específicamente en este caso, en relación con la vulneración de los requisitos esenciales fundamentales o de una combinación de los requisitos establecidos en las normas aplicables con posibles efectos sistémicos.

- 22) Por lo que respecta al ámbito de aplicación temporal del Reglamento sobre condicionalidad, las vulneraciones sistémicas de los principios del Estado de Derecho que se hayan establecido antes del 1 de enero de 2021, que no hayan sido corregidas y sean recurrentes y continuadas después de esa fecha, pueden estar cubiertas por el Reglamento sobre condicionalidad, dado el carácter sistémico y repetitivo o continuo de las vulneraciones y el grave riesgo que siguen representando para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y la protección de los intereses financieros de la Unión después del 1 de enero de 2021.
- 23) La Comisión no puede estar de acuerdo con el argumento de Hungría de que las deficiencias e irregularidades sistémicas solo pueden constituir vulneración de los principios del Estado de Derecho a efectos del Reglamento sobre condicionalidad si las decisiones de las autoridades o los organismos afectados no pueden ser objeto de un control judicial efectivo. Del Reglamento sobre condicionalidad se desprende claramente que las deficiencias e irregularidades sistémicas que indican vulneración de los principios del Estado de Derecho detectadas por la Comisión se sustentan por sí solas y pueden estar cubiertas por el Reglamento sobre condicionalidad. Por lo tanto, ninguna situación indicativa de vulneración de los principios del Estado de Derecho requiere que se tenga en cuenta una condición adicional conforme al Reglamento sobre condicionalidad⁸.
- 24) La Comisión tampoco puede convenir con el argumento aducido por Hungría de que, puesto que el porcentaje de procedimientos de contratación pública con una única oferta para fondos de la Unión parece inferior que el correspondiente a los fondos nacionales, se ha de concluir que el sistema de control de Hungría en el contexto de los fondos de la Unión es capaz de contrarrestar eficazmente los factores subyacentes a una competencia limitada en la contratación pública. El hecho de que el porcentaje de procedimientos con una única oferta sea inferior en la contratación con fondos de la Unión que en la contratación con fondos nacionales no implica, por sí solo, que los controles en las contrataciones con fondos de la Unión funcionen correctamente. Esto se refleja también en la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Hungría, que confirma que estas cuestiones siguen siendo válidas para el futuro⁹¹⁰.

⁸ En el apartado 325 de su sentencia en el asunto C-157/21, el Tribunal no añade ninguna condición adicional a ningún tipo de vulneración de los principios del Estado de Derecho a efectos del Reglamento sobre condicionalidad, sino que tan solo aclara elementos del concepto general de Estado de Derecho.

⁹ Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2022 de Hungría, apartado 30 y recomendación 4, disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/es/pdf>: «El mercado de la contratación pública sigue siendo vulnerable a las prácticas contrarias a la competencia. El porcentaje de contratos adjudicados en procedimientos en los que solo había un licitador sigue estando entre los más altos de la UE. [...] En febrero de 2021, el Gobierno se fijó el ambicioso objetivo de reducir el porcentaje de procedimientos de contratación pública con una única oferta a menos del 15 %, *aunque sin un plazo fijo*» (Recomendación 4 «Mejorar la competencia en la contratación pública», énfasis añadido).

- 25) Hungría no aportó pruebas de las mejoras recientes del sistema de contratación (en particular en lo que respecta a la transparencia, la intensidad de la competencia y los controles de los conflictos de intereses). Los datos de que dispone la Comisión muestran no solo un aumento de la concentración de las adjudicaciones en la contratación pública, sino también un aumento de las probabilidades de obtener adjudicaciones de las empresas que pueden considerarse políticamente vinculadas a actores del partido gobernante húngaro (en lo sucesivo, «vinculadas políticamente»). La Dirección General de Presupuestos contrató un estudio que proporcionó un análisis estadístico empírico de más de 270 000 contratos públicos húngaros entre 2005 y 2021¹¹. El estudio demuestra que la probabilidad de obtener contratos públicos (tanto nacionales como financiados por la UE) de las empresas que pueden considerarse vinculadas políticamente fue entre 1,5 y 2,1 veces mayor que la probabilidad de éxito de las empresas que no se consideran vinculadas políticamente en el período 2005-2010. Esta diferencia aumentó significativamente en el período 2011-2021. Si se consideran únicamente los contratos financiados por la UE para el período posterior a 2011, la probabilidad de ganar una licitación de las empresas que pueden considerarse vinculadas políticamente superó entre 3,3 y 4,4 veces la de las empresas que no se consideran vinculadas políticamente. En el mismo período, si se consideran tanto los contratos nacionales como los financiados por la UE, la probabilidad de obtener contratos públicos de las empresas que pueden considerarse vinculadas políticamente fue entre 2,5 y 3 veces superior a la de las empresas que no se considera que tengan esa vinculación. El estudio concluye que las conexiones políticas directas o indirectas de algunas empresas que pueden considerarse vinculadas políticamente son un factor decisivo para incrementar sus probabilidades de éxito en los procedimientos de licitación, en comparación con las empresas que no se consideran vinculadas políticamente, y para recibir un valor agregado superior de los contratos obtenidos. Además, muestra que el efecto es mayor dependiendo del grado de proximidad del operador económico al partido gobernante. En algunos casos, se calcula que, en el período posterior a 2011, las probabilidades de obtener contratos públicos de las empresas que pueden considerarse vinculadas políticamente son hasta un 130 % superiores a las de las empresas que no se consideran vinculadas políticamente. Estos datos ponen de manifiesto una tendencia de aumento constante e incluyen el año 2021. Las conclusiones de un examen de determinados datos de licitaciones referentes a contratos adjudicados a algunas de las empresas identificadas como empresas que pueden considerarse vinculadas políticamente corroboraron estas observaciones. Además, se recogieron informes de medios de comunicación y partes interesadas en los sectores del turismo, la comunicación y los deportes que apuntaban en la misma dirección.
- 26) Por lo que se refiere a los acuerdos marco, la Comisión observa que se desprende de la naturaleza del acuerdo marco que, una vez firmado dicho acuerdo, las empresas

¹⁰ Véase también Autoridad de Contratación Pública (2021), Flash Report: Contratación pública en Hungría, en cifras. En los últimos años, desde 2018, ha comenzado una tendencia al empeoramiento del número total de procedimientos de contratación con una única oferta, disponible en https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

¹¹ Estudio sobre la concentración de las adjudicaciones y los posibles riesgos de fraude, corrupción y conflicto de intereses en los procedimientos de contratación pública en Hungría, con especial atención a las contrataciones públicas financiadas por la UE - Análisis empírico de los datos de la contratación pública en Hungría de 2005 a 2021, Centro de Investigación sobre la Corrupción de Budapest. El estudio se envió a Hungría por separado a título informativo.

que no participaron en el proceso inicial que condujo al acuerdo no pueden presentar ofertas. Así pues, habida cuenta de las significativas irregularidades en el desarrollo de los procedimientos de contratación pública de dichos acuerdos, establecidas en las auditorías de los servicios de la Comisión, los importes significativos cubiertos por los acuerdos marco previstos en sectores como el de las TI, y su larga duración, es muy probable que solo determinadas empresas agrupadas en determinados consorcios participantes en los respectivos acuerdos obtengan todos los contratos que impliquen fondos de la Unión en el sector de que se trate para el período 2021-2027.

2.2. Detección, prevención y corrección de conflictos de intereses; preocupaciones relativas a los «fideicomisos de interés público»

2.2.1. Constataciones de la Comisión

- 27) La Comisión expresó su preocupación por la capacidad de Hungría para mejorar los controles relativos a los conflictos de intereses en el uso de los fondos de la Unión mediante herramientas informáticas específicas, como ARACHNE (es decir, la herramienta única de extracción de datos y puntuación de riesgos que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros), debido a las características de dichas herramientas y a los datos cargados en ellos por las autoridades húngaras con fines analíticos.
- 28) La Comisión también expresó su preocupación por el hecho de que los fideicomisos de interés público no estén sujetos a las normas de las Directivas de la UE sobre contratación pública. Expresó asimismo su preocupación por cuestiones relacionadas con los conflictos de intereses y la transparencia que afectan a los fideicomisos de interés público, como la exención jurídica explícita de los miembros de los consejos de administración de dichos fideicomisos de los requisitos en materia de conflictos de intereses y el hecho de que las normas sobre conflictos de intereses no sean aplicables a los diputados al Parlamento, los secretarios de Estado y otros cargos públicos del Gobierno que puedan ejercer al mismo tiempo como miembros del consejo de administración de dichos fideicomisos.

2.2.2. Observaciones presentadas por Hungría

- 29) En cuanto a los controles de los conflictos de intereses, Hungría no presentó la información solicitada por la Comisión, pero indicó que envía periódicamente datos a ARACHNE y que también la utiliza en cierta medida, aunque recordó que el uso de ARACHNE no es obligatorio en virtud del Derecho de la UE. Si bien cuestionó la utilidad de ARACHNE y sostuvo que el sistema informático húngaro (FAIR EUPR) es más eficiente, se refirió a las negociaciones en curso de su Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) en relación con su compromiso de generalizar el uso de ARACHNE a este respecto.
- 30) Por lo que se refiere a la aplicabilidad de las normas de contratación pública a los fideicomisos de interés público, Hungría alegó que tales preocupaciones son meramente teóricas, puesto que dichos fideicomisos se consideran ya «poderes adjudicadores» a efectos de contratación pública con arreglo a las normas actualmente aplicables (en particular, a la Ley de Contratación Pública húngara). En cuanto a los requisitos en materia de conflictos de intereses aplicables a los miembros del consejo de administración de dichos fideicomisos, Hungría alega que las preocupaciones de la Comisión son una mera hipótesis, al tiempo que indica claramente que los miembros del consejo de administración de esos fideicomisos están expresamente excluidos de la aplicación de las normas sobre conflictos de

intereses. Es más, señaló una serie de normas de exclusión y conflicto de intereses que al parecer figuran en los estatutos de todas estas entidades.

2.2.3. *Evaluación de la Comisión*

- 31) En cuanto a los argumentos planteados por Hungría sobre ARACHNE, la Comisión observa que, como resultado de la auditoría de sistemas preventiva de 2016¹², los servicios de la Comisión concluyeron que no puede considerarse que el sistema informático húngaro FAIR EUPR tenga funcionalidades equivalentes a las de ARACHNE y que los datos cargados por las autoridades húngaras no incluyen determinadas categorías de datos¹³ que son necesarios para las funcionalidades de prueba de riesgos.
- 32) La Comisión considera que, aun en caso de que los fideicomisos de interés público pudieran asimilarse a poderes adjudicadores porque cumplieran los requisitos del artículo 2, apartado 1, punto 4, de la Directiva 2014/24/UE¹⁴, esto no implica que sean considerados poderes adjudicadores en todos los casos. A la vista de las normas de nombramiento de los miembros del consejo de administración, puede haber incertidumbre en cuanto al criterio de «control estatal» establecido por la Directiva, y puede que no se aplique siempre el umbral pertinente para el 50 % de la financiación estatal. Por lo tanto, los fideicomisos de interés público no se considerarán poderes adjudicadores a efectos de las Directivas sobre contratación pública en todos los casos.
- 33) Por lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con los conflictos de intereses y la transparencia de los fideicomisos de interés público, Hungría no presentó ningún argumento en relación con la exención jurídica explícita de los miembros de los consejos de administración de los fideicomisos de los requisitos en materia de conflictos de intereses. Además, Hungría tampoco facilitó información más detallada sobre los citados estatutos (por ejemplo, si la legislación exige que estas disposiciones se incluyan en los estatutos de todos los fideicomisos de interés público) ni aportó pruebas sobre posibles controles de los conflictos de intereses realizados por los miembros de los consejos de administración de los fideicomisos de interés público, tal como se había solicitado específicamente. A este respecto, la Comisión observa que la creación de entidades de Derecho privado a las que el Estado donó activos públicos significativos puede implicar falta de control público sobre el funcionamiento y la gobernanza de estas entidades. En particular, una vez que se transfieren los derechos del fundador del ministro competente al consejo de fideicomisarios, el Estado parece perder toda forma de control sobre estos fideicomisos. Además, la Comisión señala también, en el Informe sobre el Estado de Derecho de 2022, que las normas sobre conflictos de intereses no son aplicables a los diputados al Parlamento, los secretarios de Estado y otros cargos públicos del Gobierno que, al mismo tiempo, ejercen como miembros de los consejos de administración de los fideicomisos de interés público, pese a que estas entidades

¹² Sobre el programa operativo de desarrollo económico e innovación.

¹³ Por ejemplo, proveedor y nivel del contrato.

¹⁴ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

reciben una financiación pública significativa, lo que conlleva mayor riesgo de corrupción¹⁵.

3. MOTIVOS ADICIONALES RELACIONADOS CON LA INVESTIGACIÓN, EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

3.1. Investigación y ejercicio de la acción penal

3.1.1. Constataciones de la Comisión

- 34) En la notificación y en la carta de intenciones se señaló un riesgo grave de debilitamiento de la realización efectiva de investigaciones y actuaciones judiciales en asuntos que afectan a fondos de la Unión, debido a la concentración de competencias en la Fiscalía General, a la organización estrictamente jerárquica del Ministerio Fiscal, al hecho de que no se exige justificar la asignación o la reasignación de los asuntos, a la ausencia de normas para evitar decisiones arbitrarias que podrían obstaculizar una política eficaz de investigación y ejercicio de la acción penal, así como a la falta de control judicial sobre las decisiones de las autoridades de investigación o de la fiscalía de no seguir adelante con un asunto. A este respecto, la Comisión se remitió al capítulo sobre Hungría del Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2021¹⁶, señalando las recomendaciones sobre la Fiscalía emitidas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) desde 2015¹⁷ y la falta de vías de recurso efectivas contra las decisiones del Ministerio Fiscal de no investigar ni enjuiciar las presuntas actividades delictivas perjudiciales para el interés público, incluidos la corrupción, el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE y la malversación de fondos públicos¹⁸.
- 35) Dado que Hungría solo coopera bilateralmente con la Fiscalía Europea y no es un Estado miembro participante¹⁹, la OLAF sigue siendo el único órgano administrativo de investigación de la Unión competente para investigar las acusaciones de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión.

¹⁵ Véase la página 17 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, que acompaña al documento «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea» [SWD(2022) 517 final]. «Informe sobre el Estado de Derecho para Hungría». [Documento no publicado en español].

¹⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Capítulo sobre el Estado de Derecho en Hungría, SWD(2021) 714 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714&qid=1663497516579>, página 8.

¹⁷ GRECO Fourth evaluation round – Evaluation report of 27 March 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E [«Cuarta ronda de evaluación del GRECO — Informe de evaluación de 27 de marzo de 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E», documento no publicado en español] disponible en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>.

¹⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Capítulo sobre el Estado de Derecho en Hungría, SWD(2021) 714 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714&qid=1663497516579>, nota a pie de página 58.

¹⁹ Los Estados miembros de la UE no participantes cooperan bilateralmente con la Fiscalía Europea.

3.1.2. *Observaciones presentadas por Hungría*

- 36) Hungría impugnó la referencia de la Comisión a las recomendaciones del GRECO que seguían estando desatendidas, y comparó el porcentaje de acatamiento de Hungría con el de otros Estados miembros, basándose en los últimos datos disponibles del GRECO²⁰.
- 37) Hungría destacó también que no está obligada a participar en la Fiscalía Europea y subrayó que ha celebrado un acuerdo de cooperación con ella y que el fiscal general europeo declaró en una entrevista que el Ministerio Fiscal húngaro había respondido a todas las solicitudes de la Fiscalía Europea. Hungría alegó que, en los Estados miembros que se sumaron a la cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, esta es un organismo que actúa por derecho propio y con independencia de las autoridades de investigación y de las fiscalías nacionales. Por esta razón, los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley no se ocupan de los asuntos que pertenecen al ámbito de competencias de la Fiscalía Europea. En cambio, la cooperación con la OLAF sí puede tener un efecto de mejora de la eficiencia, ya que la OLAF coopera con las autoridades nacionales, complementando sus capacidades. Además, Hungría puso de relieve que, además de Hungría, hay otros cuatro Estados miembros de la UE que no son miembros de la Fiscalía Europea y que la eficiencia de los ministerios fiscales de estos países no preocupa a la Comisión.
- 38) Por lo que respecta i) a la posibilidad de que el fiscal general, de manera directa o indirecta, dé instrucciones a los fiscales y asigne o retire asuntos, y ii) al conjunto de criterios para la transmisión de asuntos entre fiscales subordinados, Hungría se remitió a las disposiciones pertinentes del Derecho nacional y alegó que la estructura jerárquica del Ministerio Fiscal no puede ser por sí misma un problema de Estado de Derecho y refutó la alegación de la Comisión de que esta estructura pudiera afectar a la eficacia de la resolución de los asuntos penales. Hungría declaró también que, durante el mandato del actual fiscal general, este no había retirado asuntos a los fiscales. Se refirió asimismo a la posibilidad de que la Unión ejerza los derechos de la víctima en el contexto de procesos penales relacionados con fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión y a la posibilidad de presentar una reclamación contra los actos de la autoridad de investigación o de actuar como acusación particular sustitutoria. Hungría declaró asimismo que, en los asuntos iniciados a raíz de la transmisión de una recomendación judicial de la OLAF, el Ministerio Fiscal húngaro enviaría siempre a la OLAF las decisiones relativas a la desestimación de procedimientos penales, con arreglo al acuerdo de cooperación celebrado con la OLAF el 11 de febrero de 2022. Hungría añadió que el hecho de que la Unión no impugnara las decisiones pertinentes o no actuara como acusación particular sustitutoria indicaría su acuerdo con dichas decisiones o su no objeción a ellas.

3.1.3. *Evaluación de la Comisión*

- 39) La Comisión expuso los motivos relacionados con la investigación y el ejercicio de la acción penal en lo tocante a las demás cuestiones que había planteado en este asunto, en particular las irregularidades, deficiencias e insuficiencias de la contratación pública, que en esa medida no se basaban exclusivamente en los

²⁰ GRECO 22nd *General Activity Report* (2021) [«22º Informe General de Actividades (2021)», documento no publicado en español], disponible en <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

aspectos conflictivos tratados en las recomendaciones del GRECO. La comparación de la actuación de Hungría en atención a las recomendaciones pertinentes del GRECO con la actuación de otros Estados miembros no soluciona las preocupaciones planteadas por la Comisión. La Comisión señala asimismo a este respecto que, de conformidad con el Reglamento sobre condicionalidad, la evaluación de cada caso, la gama y el alcance de las pruebas, se realiza por separado, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes. Además, aunque la evaluación más reciente²¹ del GRECO de la medida en que Hungría se había atendido a las recomendaciones pertinentes señalaba una ligera mejora, varias recomendaciones importantes sobre prevención de la corrupción en lo que respecta a los fiscales no habían sido atendidas, o lo habían sido solo parcialmente.

- 40) Contrariamente a lo que parece alegar Hungría en su segunda respuesta, la Comisión no quiso decir que Hungría estuviera obligada a adherirse a la Fiscalía Europea. La Comisión conoce también perfectamente la cooperación bilateral entre Hungría y la Fiscalía Europea, y se congratula por la buena respuesta de Hungría a las solicitudes de esta, en consonancia con su deber de cooperación leal. Ahora bien, al no participar Hungría en la Fiscalía Europea, el Ministerio Fiscal húngaro es la única instancia que lleva a cabo investigaciones penales sobre los delitos que afectan a los intereses financieros de la UE. Por lo tanto, la no participación de Hungría en la Fiscalía Europea es relevante a la luz de las preocupaciones sobre el funcionamiento efectivo del Ministerio Fiscal húngaro. Además, en el caso de Hungría y como se menciona en la notificación, la OLAF es el único órgano administrativo de investigación de la Unión competente para investigar las acusaciones de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión. Independientemente de que un Estado miembro participe o no en la Fiscalía Europea, es esencial que cuente con un Ministerio Fiscal nacional eficaz e independiente, un marco sólido de lucha contra la corrupción y una cooperación eficaz con la OLAF.
- 41) En cuanto a las observaciones presentadas por Hungría sobre el Ministerio Fiscal, la Comisión tomó nota de la información proporcionada, que confirmaba la estructura estrictamente jerárquica de este órgano y describía los requisitos para la retirada y la transmisión de los asuntos y las normas sobre procedimientos disciplinarios. Hungría no facilitó respuestas completas pertinentes sobre la organización y el funcionamiento del Ministerio Fiscal, en particular en lo que respecta a los procedimientos relacionados con las recomendaciones judiciales de la OLAF, para disipar las preocupaciones de la Comisión. Por lo tanto, persisten las preocupaciones sobre cuestiones sistémicas que afectan al funcionamiento correcto en la práctica de las autoridades de investigación y del Ministerio Fiscal en relación con la investigación y la persecución de delitos o vulneraciones del Derecho de la Unión que afectan a la ejecución del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión, ya que las facultades discrecionales del Ministerio Fiscal se ven amplificadas por su estructura estrictamente jerárquica. La Comisión considera que las amplias competencias del fiscal general, junto con la ausencia de controles y equilibrios dentro del Ministerio Fiscal, pueden afectar al funcionamiento efectivo de este órgano, con repercusiones para la protección de los intereses financieros de la Unión.

²¹ Véase *GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report* [«Cuarta ronda de evaluación del GRECO — Segundo informe intermedio sobre cumplimiento», documento no publicado en español].

- 42) La Comisión discrepa del argumento de Hungría de que el hecho de no impugnar una decisión o no actuar como acusación particular sustitutoria indique acuerdo con una decisión de poner fin a un procedimiento o no objeción a ella. Ese argumento no solo no tiene en cuenta las decisiones de no investigar delitos que afectan a la protección de los intereses financieros de la Unión o de poner fin a su investigación, sino que además trata de transferir la responsabilidad de la acción penal a la Unión, lo que contraviene el reparto de responsabilidades entre la Unión y los Estados miembros, expresado de manera explícita en el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). De igual modo, no puede entenderse que prever la decisión de sobreseimiento basada en el acuerdo de cooperación administrativa con la OLAF indique acuerdo con una decisión de poner fin a un procedimiento o no objeción a ella.
- 43) A este respecto, la Comisión señala su evaluación, refrendada por el Consejo en el contexto del Semestre Europeo de 2022, según la cual «[c]uando surgen graves acusaciones, existe una falta sistemática de medidas firmes para investigar y enjuiciar los casos de corrupción en que estén involucrados funcionarios de alto nivel o su círculo inmediato. Preocupa la rendición de cuentas cuando se decide archivar investigaciones judiciales, ya que no existen vías de recurso efectivas contra las decisiones de la fiscalía de no enjuiciar una supuesta actividad delictiva»²², cuestión que dio lugar a la recomendación de «[r]eforzar el marco de lucha contra la corrupción, en particular mejorando la labor de la fiscalía [...]»²³. La Comisión observa asimismo que, en el contexto del Informe sobre el Estado de Derecho de 2022 relativo a Hungría, se ha recomendado a Hungría que refuerce su historial de investigaciones, enjuiciamientos y sentencias en asuntos de corrupción de alto nivel²⁴.

3.2. Marco de lucha contra la corrupción

3.2.1. Constataciones de la Comisión

- 44) La Comisión señaló que la estrategia de lucha contra la corrupción o el marco más general (incluidas, por ejemplo, las normas sobre conflictos de intereses, titularidad real, grupos de presión y declaración de activos) parecían no contener disposiciones o actividades relativas a la prevención y la represión efectivas de delitos que podrían afectar a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión. Se refirió también a las preocupaciones persistentes en relación con la prevención y la corrección de la corrupción de alto nivel y señaló que las autoridades húngaras no habían proporcionado información sobre las medidas adoptadas para recuperar los importes afectados por las irregularidades que condujeron a la retirada de proyectos de la financiación de la Unión, ni datos sobre las recuperaciones. En este contexto, la Comisión señaló

²² Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2022 de Hungría, apartado 26, disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/es/pdf>.

²³ Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2022 de Hungría, recomendación 4, disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/es/pdf>.

²⁴ Informe sobre el Estado de Derecho de 2022. Capítulo sobre el Estado de Derecho en Hungría, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 2.

también las limitaciones de la legislación nacional en relación con la cooperación en caso de resistencia de los operadores económicos que afectase a la eficacia de la cooperación con la OLAF.

3.2.2. *Observaciones presentadas por Hungría*

- 45) Hungría cuestionó la referencia de la Comisión al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que, junto con otros indicadores, sugiere que Hungría está situada en uno de los lugares más bajos en la clasificación de los Estados miembros en cuanto al desempeño en materia de prevención, detección y corrección de la corrupción. A este respecto, Hungría se refirió al análisis del Centro Común de Investigación (JRC) publicado en 2018²⁵, en el que se pedía cautela a la hora de interpretar los resultados del IPC. Hungría hizo referencia también al Eurobarómetro 502 sobre percepciones de la corrupción (un indicador no mencionado en la notificación) publicado en junio de 2020, en el que Hungría ocupaba mejor posición que otros ocho Estados miembros. Además, Hungría mencionó un informe de Eurojust de mayo de 2022²⁶ para confirmar que ocupa un lugar intermedio en cuanto a involucración en casos de corrupción.
- 46) En relación con el marco de lucha contra la corrupción, Hungría se refirió a la Estrategia de Prevención de la Corrupción 2020-2022 y refutó la constatación de la Comisión de que se había ampliado el plazo para la aplicación de (casi la mitad) de las medidas. Hungría alegó que esto se había debido a que la pandemia de COVID-19 impidió llevar a cabo actividades de formación, consultas o investigación con presencia física, y por esa razón su aplicación se prorrogó hasta el 30 de junio de 2023. Además, Hungría indicó que las medidas específicas de intervención y el calendario de la Estrategia de Lucha contra la Corrupción 2020-2022 se habían incluido en la Decisión del Gobierno n.º 1328/2020, de 19 de junio de 2020.
- 47) Hungría refutó también que las notificaciones de las autoridades administrativas sobre posibles irregularidades notificadas por los denunciantes de irregularidades desempeñasen un papel menor en las investigaciones penales, e indicó que el Servicio Nacional de Protección (NVSZ) no tiene competencias para investigar, pero verifica si las acusaciones son correctas e inicia la actuación procedente. Refutó también la constatación de la Comisión según la cual la Administración Tributaria y Aduanera nacional solo puede iniciar un procedimiento si las autoridades de investigación han iniciado a su vez investigaciones penales y se remitió a las disposiciones pertinentes de la legislación nacional.
- 48) Por lo que se refiere a las declaraciones de patrimonio, Hungría declaró que el sistema húngaro de declaración de patrimonio aplicable a los miembros de la Asamblea Nacional y los altos cargos políticos es una transposición del sistema utilizado por el Parlamento Europeo como buena práctica internacional.
- 49) Además, aunque inicialmente Hungría había alegado que la legislación de la Unión y la de los Estados miembros no definían específicamente el concepto de corrupción de alto nivel, en la segunda respuesta se refirió a la información que había facilitado en el contexto del Informe sobre el Estado de Derecho de 2022 en relación con la lucha

²⁵ Véase <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>.

²⁶ *Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights*, mayo de 2022, disponible en <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

contra esta corrupción. Además, impugnó el alcance de la corrupción con arreglo al Derecho de la Unión.

3.2.3. *Evaluación de la Comisión*

- 50) Cabe señalar que i) la Comisión indicó claramente que el IPC se había tenido en cuenta como indicador complementario; ii) Hungría reconoció que se encontraba entre los países con peores resultados (penúltimo lugar) en el IPC de 2021 y, lo que es más importante; iii) la metodología para calcular la puntuación del IPC cambió inmediatamente después del análisis del JRC para cumplir las recomendaciones de la Comisión²⁷. En cuanto al argumento de Hungría basado en el Eurobarómetro especial, la Comisión señala que el Eurobarómetro especial sobre corrupción 523²⁸, publicado el 13 de julio de 2022, indica que el 91 % de los encuestados húngaros consideran que la corrupción está extendida en su país, muy por encima de la media de la UE, que corresponde al 68 %. Además, hay indicios de que cada vez son más los ciudadanos que consideran que existe corrupción entre las empresas y los políticos, y el 74 % de los encuestados considera que la única manera de tener éxito en los negocios es teniendo vínculos políticos. En cuanto a la referencia al informe de Eurojust, la Comisión recuerda que Eurojust solo registra casos transfronterizos²⁹; así pues, como tal, el informe es un indicador, entre otros, de la situación de corrupción registrada en un Estado miembro concreto y de la eficacia de las autoridades nacionales en la lucha contra la corrupción sin elementos transfronterizos.
- 51) En relación con la argumentación presentada sobre las medidas en el marco de la estrategia de lucha contra la corrupción, el informe sobre el país en el contexto del Semestre Europeo de 2022 afirma que «de haberse aplicado, estas medidas habrían contribuido a detectar y perseguir más eficazmente la corrupción en las instituciones públicas y las empresas estatales»³⁰. El Informe sobre el Estado de Derecho de 2022 relativo a Hungría también hace referencia a esta cuestión³¹. Además, la Comisión considera que varias de las medidas cuyo plazo de aplicación se ha ampliado hasta 2023 no se habrían visto obstaculizadas por la pandemia de COVID-19³².

²⁷ Véase https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf.

²⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

²⁹ Véase <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, así como el primer punto del resumen del informe de Eurojust citado por Hungría.

³⁰ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Informe sobre Hungría - 2022 que acompaña al documento Recomendación de Recomendación del Consejo relativa al programa nacional de reformas de 2022 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2022 de Hungría, Bruselas, 23.5.2022, SWD (2022) 614 final, p. 14.

³¹ Véase el Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2021 — Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, SWD (2021) 714 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, página 13. Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 — Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 12.

³² Este es el caso, por ejemplo, de a) el desarrollo de un sistema automatizado de apoyo a la toma de decisiones para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del proceso de toma de decisiones (nuevo plazo: 31 de enero de 2023); b) un registro de casos sobre la lucha contra la corrupción para los profesionales (nuevo plazo: 30 de junio de 2023); c) la introducción de datos en el sistema de evaluación de riesgos del Servicio Nacional de Protección (nuevo plazo: 30 de junio de 2023); d) un marco jurídico sobre la corrupción en las grandes inversiones en infraestructuras (nuevo plazo: 30 de junio de 2023); e) encuestas sobre los modelos de gestión de la integridad para las entidades estatales y las empresas públicas (plazo hasta el 30 de junio de 2023) y f) un informe de ejecución de las tareas

- 52) La Comisión observa que, por lo que se refiere al «papel relativamente menor» que desempeñan los instrumentos preventivos en las investigaciones penales, se recibió información pertinente del Ministerio Fiscal húngaro en el contexto de la preparación de los informes de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2021 y 2022³³. El Ministerio Fiscal considera que el Servicio Nacional de Protección es la fuente principal e indispensable para recabar pruebas para iniciar investigaciones y enjuiciamientos por corrupción. En el mismo contexto, las propias autoridades húngaras indicaron que los procedimientos penales por delitos de corrupción se incoan principalmente sobre la base de las actividades de investigación penal de las autoridades responsables de la investigación, y la mayoría de los casos investigados fueron detectados por el Servicio Nacional de Protección (vigilancia secreta)³⁴. Las informaciones resultantes de las herramientas de detección, como las declaraciones de patrimonio, las revelaciones de irregularidades por parte de denunciantes y los registros, desempeñan un papel relativamente menor en las investigaciones de corrupción³⁵.
- 53) En relación con la Autoridad Tributaria y Aduanera Nacional, la Comisión observa que la propia Hungría reconoce que tales controles solo pueden llevarse a cabo en caso de sospecha de infracción penal por parte de la autoridad responsable de la investigación, lo que confirma las conclusiones de la notificación.
- 54) Además, es importante señalar que en los órganos estatales con funciones de supervisión algunos nombramientos políticos han suscitado dudas en cuanto a la imparcialidad en la detección de la corrupción³⁶. Los mecanismos de control independientes deficientes y las estrechas interconexiones entre la política y algunas empresas nacionales propician la corrupción³⁷.
- 55) En cuanto a la argumentación de Hungría relativa a las declaraciones de patrimonio, la Comisión observa aspectos preocupantes desde hace tiempo en lo que respecta a la supervisión eficaz y transparente, la verificación y el cumplimiento de las normas de los códigos de conducta, sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio

establecidas en la Estrategia 2020-2022 por parte del ministro del Interior (plazo del 31 de mayo de 2023 para el informe de los ministros; 30 de junio de 2023, para el informe de síntesis del ministro del Interior).

³³ Véase también el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 13.

³⁴ Véase el Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2021 — Capítulo sobre el Estado de Derecho en Hungría — Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 — Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, SWD (2021) 714 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, página 13.

³⁵ Véase también el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 13.

³⁶ Véase, a este respecto, el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, nota a pie de página 92.

³⁷ Véase, a este respecto, el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, nota a pie de página 93.

por parte de los diputados al Parlamento y otros funcionarios de alto riesgo³⁸. Las modificaciones de las normas de declaraciones de patrimonio de los diputados al Parlamento introducidas en julio de 2022 no tienen por objeto abordar estas preocupaciones. Las nuevas normas estipulan requisitos aún menos estrictos para las declaraciones de patrimonio en comparación con las anteriores, aplicables hasta el 31 de julio de 2022, ya que los diputados al Parlamento ya no están obligados a informar sobre su patrimonio³⁹. Para evaluar la eficacia de un sistema de declaración de patrimonio, debe tenerse en cuenta el contexto general al que se aplica dicho sistema. Como se explica en la notificación, en la carta de intenciones y en los apartados anteriores, el contexto húngaro suscita preocupación y, por lo tanto, requiere un sistema de declaración de patrimonio más completo.

- 56) En su segunda respuesta, Hungría hizo referencia a investigaciones en curso de casos de corrupción de alto nivel que ya había mencionado en el contexto del Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Esto ilustra que, en esencia, entendió el concepto de corrupción de alto nivel y la diferencia con la corrupción menor o pequeña, independientemente de la definición de delitos de corrupción en la legislación nacional o de la UE. Al mismo tiempo, aunque la Comisión ha acogido con satisfacción la información facilitada, esto no significa que Hungría haya demostrado un sólido historial de investigaciones de acusaciones de corrupción en relación con funcionarios de alto nivel y su círculo inmediato, lo que sigue siendo motivo de grave preocupación⁴⁰. Por consiguiente, no puede considerarse que Hungría haya abordado los aspectos preocupantes relativos a la prevención y la corrección de la corrupción.

4. CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN POR LO QUE RESPECTA A LA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO

- 57) A la luz de todo lo anterior, la Comisión considera que las cuestiones señaladas en la notificación y reiteradas en la carta de intenciones siguen siendo válidas y constituyen vulneraciones sistémicas de los principios del Estado de Derecho en el sentido del artículo 2, letra a), del Reglamento sobre condicionalidad, y en particular los principios de seguridad jurídica y de prohibición de la arbitrariedad de los poderes ejecutivos, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento sobre condicionalidad, a la luz de su artículo 3, letra b). Estas preocupaciones se refieren a varias de las situaciones enumeradas en el artículo 4, apartado 2, en particular:

- a) el buen funcionamiento de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión, [...], en particular en el contexto de procedimientos de contratación pública o de subvención;

³⁸ GRECO, Cuarta ronda de evaluación: segundo informe intermedio sobre cumplimiento, p. 5.

³⁹ Solo existe el requisito de declarar los ingresos y las participaciones, y no los activos. Las declaraciones de patrimonio deben incluir activos en sentido literal, es decir, bienes inmuebles, bienes muebles valiosos (como vehículos, buques, antigüedades valiosas y obras de arte, etc.), ahorros en depósitos bancarios y en efectivo, mecanismos de gestión, fideicomisos (incluida cualquier relación con un fideicomiso de un funcionario público o miembro de la familia), fondos de capital inversión, pólizas de seguros de vida e información sobre la titularidad real.

⁴⁰ Véase, a este respecto, el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 14.

- b) el buen funcionamiento de las autoridades que realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías, y el buen funcionamiento de unos sistemas de gestión financiera y rendición de cuentas eficaces y transparentes;
- e) la prevención y la sanción del fraude, [...], la corrupción u otras infracciones del Derecho de la Unión relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión [...];
- h) otras situaciones [...] que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión, representadas en este caso por la incapacidad continua de garantizar que el marco reglamentario y las prácticas en materia de contratación pública eviten los riesgos de corrupción y otras irregularidades en la gestión de los fondos de la UE.

5. OTROS PROCEDIMIENTOS NO PERMITEN PROTEGER EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN DE MANERA MÁS EFICAZ

5.1. Valoración preliminar de la Comisión

- 58) La Comisión considera que ningún otro procedimiento en virtud del Derecho de la Unión le permitiría proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz que el procedimiento establecido en el Reglamento sobre condicionalidad. Las deficiencias, insuficiencias, límites y riesgos detectados están muy extendidos e interrelacionados. Esto impide que otros procedimientos, más allá de los previstos en el Reglamento sobre condicionalidad, puedan ser más eficaces. Desde hace más de diez años, Hungría ha sido destinataria de recomendaciones y correcciones a causa de insuficiencias e irregularidades graves, en particular en el ámbito de la contratación pública. Aunque la Comisión tomó medidas cada vez que se detectaron vulneraciones de las normas de contratación pública o del Derecho aplicable para proteger el presupuesto de la Unión, sobre la base de los procedimientos establecidos en la legislación de la Unión, año tras año, y período de programación tras período de programación, la contratación pública en Hungría siguió presentando deficiencias e insuficiencias que afectaron a la buena gestión financiera del presupuesto y a la protección de los intereses financieros de la Unión.
- 59) El enfoque preventivo de las auditorías de los servicios de la Comisión ha puesto de manifiesto, por una parte, que Hungría no ha sido capaz de garantizar el funcionamiento eficaz de las autoridades encargadas de la ejecución y del seguimiento del presupuesto de la Unión y, por otra parte, que la Comisión debe actuar de manera constante, generalizada y prospectiva para proteger dicho presupuesto.
- 60) En cuanto a las recientes reformas relativas a los fideicomisos de interés público, el carácter retroactivo de los procedimientos establecidos en otros actos legislativos de la Unión, junto con los graves riesgos de que los fondos de la Unión puedan asignarse y desembolsarse sin control de conflictos de intereses y no necesariamente de conformidad con las normas de contratación pública, hace que el procedimiento establecido por el Reglamento sobre condicionalidad sea el instrumento más eficaz para proteger el presupuesto de la Unión.
- 61) Aun cuando pudiera contemplarse la utilización de otros medios disponibles en virtud de las normas sectoriales, como las auditorías de los servicios de la Comisión, que pueden detectar irregularidades que las autoridades húngaras no hayan evitado,

identificado o corregido, dichas medidas se refieren generalmente a gastos ya declarados a la Comisión. Las correcciones financieras tampoco son una solución suficiente en este caso, ya que, en principio, no son de carácter preventivo y pueden no estar siempre relacionadas con cuestiones sistémicas.

- 62) Incluso un enfoque proactivo de la Comisión, como las auditorías preventivas de los servicios de la Comisión, se limitaría a los fondos específicos afectados por las normas sectoriales aplicables. Además, este enfoque no permitiría a la Comisión proteger aún más el presupuesto, o de manera suficientemente eficaz, ya que se centraría en programas específicos sin abordar todas las insuficiencias detectadas.
- 63) Estas insuficiencias se reafirman debido a las preocupaciones que suscitan la investigación y el enjuiciamiento, así como los límites del marco de lucha contra la corrupción. Estos motivos de preocupación y límites son especialmente pertinentes en el caso de proyectos investigados por la OLAF que se retiran de la financiación de la Unión, ya que, por lo general, esto implica que no se aborda la causa fundamental de la insuficiencia y esta se repetirá.
- 64) En la práctica, estas circunstancias llevan a la conclusión de que las irregularidades también pueden afectar a una parte significativa de las operaciones que no han sido investigadas o auditadas, teniendo en cuenta que, cuando se descubren irregularidades, los fondos de la Unión se sustituyen por fondos nacionales que probablemente llegarán a los destinatarios previstos, y posiblemente sin consecuencias concretas por las irregularidades administrativas o penales cometidas, permitiendo así que las irregularidades continúen o se repitan en otras operaciones no investigadas o auditadas, y sin la adopción de medidas efectivas y disuasorias, tal como exige el artículo 325, apartado 1, del TFUE.
- 65) Del mismo modo, los acuerdos, los planes de acción y otros instrumentos podrían, en principio, mejorar la investigación adecuada del fraude, de la corrupción y de otras vulneraciones pertinentes del Derecho de la Unión o delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión. Sin embargo, dada la falta de pruebas de su aplicación efectiva, no puede considerarse que sean capaces de proteger contra los riesgos graves para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión.
- 66) En conclusión, las preocupaciones de la Comisión en el caso de Hungría abarcan una serie de ámbitos clave para la ejecución del presupuesto de la Unión y el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera que, de forma acumulativa, plantean graves riesgos para los intereses financieros de la Unión. De hecho, existen problemas en la ejecución del presupuesto de la Unión en Hungría que no parecen investigarse adecuadamente debido a límites estructurales, jurídicos o prácticos u obstáculos en la detección, investigación y corrección del fraude y otras irregularidades; todo esto crea una situación global que puede afectar directa y gravemente a los intereses financieros de la Unión. A este respecto, los problemas detectados son tan amplios y graves que los riesgos financieros globales para el presupuesto y los intereses financieros de la Unión superan los riesgos que puedan abordarse mediante otros procedimientos establecidos en diferentes instrumentos sectoriales. Por consiguiente, debido a la complejidad y al carácter interrelacionado de estas cuestiones, en opinión de la Comisión ningún otro procedimiento establecido en la legislación de la Unión permitiría proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz.

5.2. Observaciones presentadas por Hungría

- 67) Hungría alegó que el Reglamento (UE) 2021/1060 (RDC)⁴¹ incluye medidas como la interrupción de los plazos de pago, la suspensión de los pagos y las correcciones financieras, que son eficaces y adecuadas para proteger el presupuesto de la Unión. Hungría también hizo referencia a otros medios a disposición de la Comisión para garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión en el contexto de la adopción del Acuerdo de Asociación, los programas de los Fondos Estructurales y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Además, alegó que, por lo que se refiere a las normas de contratación pública y su interpretación y aplicación práctica, la Comisión también podría intervenir a través de procedimientos de infracción.

5.3. Evaluación de la Comisión

- 68) La Comisión no está de acuerdo con Hungría en que otras medidas de la Unión puedan proteger mejor el presupuesto de la Unión. Por lo que se refiere a la aplicación de las medidas financieras previstas en el Reglamento (UE) 2021/1060 (RDC)⁴², la Comisión señala que dichas medidas se limitan, por definición, al ámbito de aplicación y a los criterios contenidos en dicho Reglamento sectorial, y no pueden lograr la protección general preventiva y sistémica posible en virtud del Reglamento sobre condicionalidad. El Tribunal de Justicia ha confirmado la importancia de esta dimensión preventiva general del Reglamento sobre condicionalidad⁴³. En cuanto a la observancia y el seguimiento de las condiciones favorecedoras consagradas en el RDC, la Comisión señala en primer lugar que, mientras que la única consecuencia del incumplimiento de una condición favorecedora en virtud del artículo 15 del RDC es que la Comisión no reembolsa los gastos declarados, el Reglamento sobre condicionalidad concede un mayor abanico de posibilidades para proteger el presupuesto de la Unión, como, por ejemplo, la suspensión de la aprobación de uno o más programas, así como la suspensión de los compromisos en régimen de gestión compartida. Contrariamente al procedimiento previsto en el artículo 15 del RDC, en este caso se incluye también la prefinanciación. Además, el alcance de las condiciones favorecedoras que podrían ser pertinentes en este caso, en particular «mecanismos de seguimiento eficaces del mercado de contratación pública» y «aplicación y ejecución efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales», difiere del Reglamento sobre condicionalidad y es más restrictivo que en este último.
- 69) Por lo que se refiere a los procedimientos de infracción relativos a la aplicación de las normas de contratación pública y su interpretación, el considerando 17 del

⁴¹ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

⁴² Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

⁴³ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, *Hungría/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, apartados 262 y 266 en particular.

Reglamento sobre condicionalidad aclara que la «legislación» a la que se refiere el artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre condicionalidad es legislación financiera y sectorial. Los procedimientos de infracción, que no se basan en un acto legislativo sino directamente en el Derecho primario (artículo 258 del TFUE), no pueden considerarse pertinentes en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre condicionalidad.

- 70) Por lo que respecta al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Reglamento (UE) 2021/241 incluye disposiciones relacionadas con la protección de los intereses financieros de la Unión⁴⁴, que el Estado miembro debe cumplir al aplicar las medidas en el marco del Mecanismo. Además, la responsabilidad principal de cumplir el Derecho nacional y de la Unión al aplicar dichas medidas sigue incumbiendo a los Estados miembros de conformidad con el artículo 22, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241, mientras que la Comisión puede adoptar medidas correctoras *ex post* en casos de fraude, corrupción y conflictos de intereses que afecten a los intereses financieros de la Unión que no hayan sido corregidos por el Estado miembro, o en caso de vulneración grave de una obligación derivada del acuerdo de préstamo o del convenio de financiación de conformidad con el artículo 22, apartado 5, de dicho Reglamento. Lo que es más importante, es que aún no se ha adoptado el PRR de Hungría, y su contenido y su capacidad para proteger los intereses financieros de la Unión dependen de las medidas reales que incluya, pero también de la manera en que Hungría aplicará estas medidas.
- 71) A la luz de todo lo anterior, la Comisión considera que ningún otro procedimiento con arreglo al Derecho de la Unión permitiría proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz que el procedimiento establecido en el Reglamento sobre condicionalidad.

6. OBSERVACIONES GENERALES PRESENTADAS POR HUNGRÍA

- 72) Además de las alegaciones presentadas sobre las cuestiones específicas planteadas por la Comisión, Hungría también presentó observaciones generales, con las que impugnó varios elementos del procedimiento. En particular, alegó que la incoación por parte de la Comisión del procedimiento contra Hungría no se basaba en fundamentos de hecho o de Derecho suficientes, y cuestionaba, en particular, la fiabilidad de las fuentes utilizadas por la Comisión. También afirmó que la Comisión no garantizaba la no discriminación y la igualdad de trato entre los Estados miembros, refiriéndose, en particular, a los resultados de otros Estados miembros en el cuadro de indicadores del mercado único y a las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo sobre el refuerzo del marco de contratación pública, el establecimiento de marcos de lucha contra la corrupción y la garantía de independencia del Ministerio Fiscal. Además, alegó que la Comisión no tuvo debidamente en cuenta las características específicas del ordenamiento jurídico húngaro, que prevé un margen de apreciación en la aplicación de los principios del Estado de Derecho. Por otra parte, indicó que los principios del derecho de defensa en los procesos penales, así como en el Derecho de la competencia, deberían aplicarse en este contexto y que la Comisión no ha respetado estos derechos.

⁴⁴ Artículo 22, del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- 73) En su segunda respuesta, Hungría criticó el envío de la carta de intenciones el 20 de julio, sin tener en cuenta las catorce medidas correctoras presentadas a la Comisión el 19 de julio. Hungría se ha comprometido a mantener incondicionalmente e indefinidamente doce de estas medidas. Así pues, alegó que la Comisión debería haber tenido en cuenta estos compromisos en su evaluación antes de enviar dicha carta, en particular porque el plazo de un mes fijado por el Reglamento sobre condicionalidad para el envío de la carta es indicativo. Además, consideró que las medidas propuestas en referencia a los proyectos intermedios previstos de su PRR deberían haberse aceptado como medidas correctoras, argumentando que ni el Reglamento sobre condicionalidad ni las directrices de su aplicación exigen una forma específica en la que puedan proponerse medidas correctoras en el transcurso del procedimiento. Sobre esta base, alegó que la Comisión vulneraba gravemente el principio de cooperación leal entre la Comisión y el Estado miembro, así como el requisito de una evaluación objetiva, imparcial y justa establecido en el Reglamento sobre condicionalidad.

Observaciones de la Comisión

- 74) La Comisión considera que los argumentos presentados por Hungría son infundados, ya que la Comisión llevó a cabo una evaluación cualitativa exhaustiva que es objetiva, imparcial, justa y respetuosa de la igualdad entre los Estados miembros. La Comisión tuvo debidamente en cuenta tanto la información presentada por Hungría en su respuesta a la solicitud de información como la información procedente de varias fuentes disponibles⁴⁵ para detectar, cotejar y evaluar las vulneraciones pertinentes de los principios del Estado de Derecho, de conformidad con el Reglamento sobre condicionalidad, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴⁶. En este contexto, la Comisión subraya que la evaluación de cada caso, y la variedad y el alcance de las pruebas, se lleva a cabo en función de los propios méritos, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes. Si bien es cierto que, al examinar los indicadores únicos, otros Estados miembros podrían obtener en algunos casos peores resultados que Hungría en determinados aspectos, la evaluación de la Comisión es una evaluación cualitativa exhaustiva, que tiene en cuenta el contexto jurídico e institucional pertinente y que reúne información, indicadores y observaciones procedentes de múltiples fuentes para obtener una imagen más completa de la situación en Hungría de la que podrían aportar los indicadores únicos.
- 75) La notificación, así como la carta de intenciones, aclaraban que la persistencia de los problemas durante más de diez años es una indicación de que sigue existiendo un riesgo para la buena gestión financiera de los fondos de la Unión, lo que infringe el Derecho de la Unión, y de que las autoridades públicas húngaras no han conseguido prevenir o corregir las vulneraciones, ni proteger eficazmente los intereses financieros de la Unión. Sobre esta base, la Comisión ha considerado que, a menos que se adopten medidas adicionales para abordar eficazmente estas cuestiones con carácter de urgencia, no hay motivos para suponer que la situación mejorará significativamente.

⁴⁵ Estas fuentes se han indicado en las notas a pie de página y en los anexos de la notificación y de la carta de intenciones y son de acceso público.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, *Hungría/Parlamento y Consejo*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, *Polonia/Parlamento y Consejo*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

- 76) Por último, la Comisión ha respetado debidamente los derechos de defensa de Hungría, en consonancia con los requisitos del Reglamento sobre condicionalidad y los principios del Derecho de la Unión, ya que expuso claramente sus preocupaciones y motivos para incoar el procedimiento, ofreció a Hungría la posibilidad de presentar sus observaciones en todas las fases del procedimiento y tuvo debidamente en cuenta las observaciones presentadas por Hungría, así como las medidas correctoras que propuso en su primera y segunda respuesta.
- 77) En relación con las medidas o acciones propuestas por Hungría el 19 de julio de 2022, los argumentos presentados por Hungría son infundados por varias razones. En primer lugar, las medidas correctoras no se propusieron junto con las observaciones a la notificación y dentro del plazo especificado en dicha carta de notificación, tal como se establece en el artículo 6, apartados 5 y 9, del Reglamento sobre condicionalidad, sino más adelante en el procedimiento. En segundo lugar, el hecho de que el plazo establecido en el artículo 6, apartado 6, del Reglamento sobre condicionalidad sea indicativo no significa que la Comisión esté obligada a ampliarlo innecesariamente. Esta prórroga es posible cuando esté justificada para analizar las observaciones y la adecuación de las medidas correctoras, que deben presentarse a su debido tiempo. En la carta de intenciones, la Comisión invitó a Hungría a presentar lo antes posible más detalles sobre las medidas correctoras propuestas, tanto en cuanto a su naturaleza como acerca de los distintos instrumentos que podrían utilizarse para llevarlas a cabo. En particular, por lo que se refiere a la medida correctora pertinente para la modificación del control judicial de las decisiones de los fiscales, que se estaba debatiendo en el contexto del PRR, la Comisión declaró claramente que tenía varias reservas sobre aspectos técnicos que podían comprometer su eficacia. Así pues, en esa fase, la Comisión no tenía ningún motivo para retrasar el envío de la carta de intenciones. Por último, esas medidas correctoras se sustituyen ahora totalmente por las presentadas formalmente en la segunda respuesta, incluidos los compromisos adicionales de la carta de septiembre.
- 78) Además, la Comisión explicó claramente en su carta de intenciones que, para que las medidas correctoras (incluidos los proyectos legislativos cuando proceda) se consideren adecuadas a efectos del Reglamento sobre condicionalidad, deben proponerse incondicionalmente en el marco del procedimiento en virtud de dicho Reglamento, ser suficientemente precisas en términos de contenido y calendario de aplicación, y no estar limitadas en el tiempo. En muchos casos, la primera respuesta incluía referencias a propuestas consideradas en el contexto del proyecto de PRR de Hungría. Las meras referencias a las metas propuestas del PRR no pueden considerarse medidas correctoras presentadas en el contexto del procedimiento en virtud del Reglamento sobre condicionalidad con arreglo a su artículo 6, apartado 5. Al mismo tiempo, la Comisión no estaba en condiciones de evaluar si serían adecuadas para abordar las conclusiones expuestas en la notificación, a fin de tenerlas en cuenta en las medidas que propuso en su carta de intenciones.

7. MEDIDAS CORRECTORAS PRESENTADAS POR HUNGRÍA Y ANÁLISIS DE SU ADECUACIÓN CON ARREGLO AL REGLAMENTO SOBRE CONDICIONALIDAD

7.1. Medidas correctoras presentadas por Hungría

- 79) Con arreglo al artículo 6, apartado 6, del Reglamento sobre condicionalidad, «[a]l decidir si presenta una propuesta de decisión de ejecución sobre las medidas adecuadas, la Comisión tendrá en cuenta la información recibida y las observaciones

formuladas por el Estado miembro de que se trate, así como la adecuación de las medidas correctoras propuestas».

- 80) En su primera respuesta, y en las cartas adicionales de 30 de junio y 5 de julio de 2022, Hungría no presentó medidas correctoras suficientes acompañadas de compromisos adecuados, en virtud del Reglamento sobre condicionalidad.
- 81) El 19 de julio de 2022, Hungría envió una carta adicional en la que proponía una serie de medidas correctoras para abordar las conclusiones de la notificación, que, debido a la presentación en esa fase muy tardía, no pudieron tenerse en cuenta para la evaluación de la primera respuesta.
- 82) En su segunda respuesta, Hungría presentó una serie de medidas correctoras, complementándolas con compromisos adicionales en la carta de septiembre, alegando que resolverían adecuadamente todas las cuestiones planteadas por la Comisión en la notificación. Las medidas correctoras son las siguientes:
- i. Refuerzo de la prevención, detección y corrección de ilegalidades e irregularidades relativas a la ejecución de los fondos de la Unión a través de una Autoridad de Integridad recientemente creada;
 - ii. Grupo de trabajo de Lucha contra la corrupción;
 - iii. Fortalecimiento del marco de lucha contra la corrupción;
 - iv. Garantía de transparencia en el uso de la ayuda de la Unión por parte de las fundaciones de gestión de activos de interés público;
 - v. Introducción de un procedimiento específico en el caso de delitos especiales relacionados con el ejercicio del poder público o la gestión de bienes públicos;
 - vi. Refuerzo de los mecanismos de auditoría y control para garantizar el buen uso de la ayuda de la UE;
 - vii. Reducción de la proporción de procedimientos de licitación con una única oferta financiados con fondos de la UE;
 - viii. Reducción de la proporción de procedimientos de licitación con una única oferta financiados con cargo al presupuesto nacional;
 - ix. Desarrollo de una herramienta de notificación de ofertas únicas para supervisar e informar acerca de las contrataciones públicas cerradas con una única oferta;
 - x. Desarrollo del sistema electrónico de contratación pública (EPS) para aumentar la transparencia;
 - xi. Desarrollo de un marco de medición del rendimiento que evalúe la eficiencia y la rentabilidad de la contratación pública;
 - xii. Adopción de un plan de acción para aumentar el nivel de competencia en la contratación pública;
 - xiii. Formación impartida a microempresas y pequeñas y medianas empresas sobre las prácticas de contratación pública;
 - xiv. Establecimiento de un sistema de apoyo para compensar los costes asociados a la participación en la contratación pública de microempresas y pequeñas y medianas empresas;
 - xv. Ampliación del uso de ARACHNE;

- xvi. Refuerzo de la cooperación con la OLAF; y
- xvii. Adopción de un acto legislativo que garantice una mayor transparencia del gasto público.

7.2. Evaluación por la Comisión de las medidas correctoras

- 83) La Comisión acoge con satisfacción que Hungría haya presentado medidas correctoras para abordar las cuestiones planteadas en la notificación en lo que respecta a las irregularidades sistémicas, las deficiencias e insuficiencias en la contratación pública, los riesgos de conflictos de intereses y los problemas relativos a los fideicomisos de interés público, así como los motivos adicionales relativos a la investigación y el enjuiciamiento y al marco de lucha contra la corrupción. En general, Hungría se ha comprometido (como se menciona en su segunda respuesta) a mantener incondicionalmente en vigor las medidas correctoras (y la legislación conexas) sin límite de tiempo y a aplicar debidamente las normas correspondientes.
- 84) En cuanto a la evaluación de las medidas correctoras propuestas, la Comisión considera que, dado que los problemas específicos detectados en Hungría afectan tanto al marco jurídico como, en gran medida, a la práctica, su adecuación para alcanzar el objetivo de poner fin a la vulneración de los principios del Estado de Derecho o a los riesgos para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión no puede evaluarse adecuadamente sin tener pleno conocimiento de los detalles de las medidas concretas y antes de que determinados elementos fundamentales se apliquen realmente. A este respecto, Hungría tiene hasta el 19 de noviembre de 2022 (fecha prevista para la entrada en funcionamiento de la Autoridad de Integridad) para aportar más detalles y avanzar en las etapas fundamentales para muchas de las medidas correctoras propuestas mencionadas, como se indica en el calendario de las medidas correctoras presentado por Hungría el 22 de agosto⁴⁷.

7.2.1. Evaluación por medida correctora

i. Autoridad de Integridad

- 85) El Gobierno húngaro se ha comprometido a crear una Autoridad de Integridad con el objetivo de reforzar la prevención, detección y corrección del fraude, los conflictos de intereses y la corrupción, así como otras ilegalidades e irregularidades relativas a la ejecución de cualquier ayuda financiera de la Unión.
- 86) Se trata de una medida correctora fundamental destinada a abordar las cuestiones y los motivos adicionales mencionados anteriormente (véanse las secciones 2 y 3). La medida correctora propuesta contiene normas específicas sobre el nombramiento del Consejo de Administración de la Autoridad de Integridad y sobre la participación de un «comité de elegibilidad»⁴⁸, destinado a garantizar que la Autoridad de Integridad y los miembros de su Consejo sean plenamente independientes: serán seleccionados mediante una convocatoria abierta de candidaturas sobre la base de las cualidades profesionales de los candidatos, sus cualificaciones, su amplia e indiscutible experiencia y reputación, incluso a escala internacional, en asuntos jurídicos y

⁴⁷ En el anexo de la exposición de motivos figura un calendario de las etapas fundamentales hasta el 19 de noviembre.

⁴⁸ En consonancia con el compromiso de la carta de septiembre, el comité de elegibilidad será seleccionado mediante una convocatoria abierta de manifestaciones de interés, sobre la que se consultará a la Comisión.

financieros relacionados con la contratación pública y la lucha contra la corrupción, y su competencia probada en estos ámbitos⁴⁹. Los miembros del Consejo solo serán nombrados previo dictamen vinculante del comité de elegibilidad. Tanto los miembros del comité de elegibilidad como los miembros del Consejo de Administración estarán sujetos a estrictas normas sobre conflictos de intereses. La Autoridad de Integridad también estará dotada de amplias competencias, entre las cuales destacan: la facultad de ordenar a los poderes adjudicadores que suspendan un procedimiento de contratación pública (por un período máximo de dos meses); la facultad de solicitar a los organismos de investigación administrativa que lleven a cabo investigaciones; la facultad de recomendar la exclusión de determinados operadores económicos de la financiación de la Unión durante un determinado período de tiempo; la facultad de dar instrucciones a las autoridades u organismos nacionales pertinentes para que lleven a cabo sus funciones de supervisión o control, en particular en lo que respecta a los procedimientos para verificar las declaraciones de conflictos de intereses y las sospechas en relación con la gestión de los fondos de la Unión; el derecho a solicitar acceso a todos los expedientes pertinentes, incluidos los procedimientos de contratación pública en curso o futuros; la facultad de recomendar a los poderes adjudicadores que utilicen un procedimiento específico en una contratación específica o en una categoría de procedimientos de contratación; el derecho a iniciar procedimientos ante las autoridades u organismos nacionales pertinentes con el fin de establecer presuntas ilegalidades o irregularidades; la competencia para verificar las declaraciones de patrimonio⁵⁰; el derecho a solicitar el control judicial de todas las decisiones de las autoridades relativas a los procedimientos de contratación pública que impliquen cualquier tipo de apoyo de la Unión y puedan estar sujetas a control judicial, etc. La Autoridad también publicará informes anuales sobre sus actividades, que incluirán, entre otras cosas, un análisis de la concentración de las adjudicaciones, una evaluación de la práctica de utilizar acuerdos marco, un análisis de cómo el sistema de control existente ayuda a detectar y prevenir eficazmente los riesgos de corrupción, fraude y conflicto de intereses (y cómo detectar y abordar estos casos); recomendaciones sobre las cuestiones identificadas. El informe anual se publicará y el Gobierno tendrá la obligación de explicar por escrito cómo abordará las conclusiones de la Autoridad de Integridad. Por último, la medida correctora propuesta también contiene un calendario detallado con diferentes fases de aplicación, que incluye la consulta a la Comisión y a la

⁴⁹ La carta de septiembre también contiene aclaraciones sobre el paquete de remuneración previsto para los miembros del Consejo de Administración de la Autoridad de Integridad como medio adicional para garantizar su independencia.

⁵⁰ Según lo comprometido por Hungría en la carta de septiembre, se incluye la facultad de verificar las declaraciones de patrimonio público de todos los funcionarios de alto riesgo y, a este respecto, el derecho de acceso a las bases de datos y registros pertinentes con el fin de verificar los activos de los declarantes de conformidad con la normativa sobre protección de datos y privacidad. Hungría también ha aclarado que estos compromisos complementan las normas ya existentes en materia de declaración de patrimonio, que abarcan ampliamente otros cargos, incluidos los funcionarios públicos, los secretarios de Estado permanentes, los secretarios de Estado adjuntos, los asesores políticos y directores políticos, los asesores gubernamentales y ministeriales y los asesores principales, los funcionarios gubernamentales que ocupan cargos ejecutivos, los funcionarios gubernamentales sujetos a un control de seguridad nacional según la legislación, los notarios públicos, los agentes judiciales, los dirigentes del Banco de Desarrollo húngaro, los dirigentes de la sociedad nacional húngara de gestión de activos, los funcionarios y los miembros del consejo de supervisión de las organizaciones económicas que operan con una participación mayoritaria del Estado, los jueces, los fiscales y los miembros de los gobiernos locales. También ha especificado que las normas aplicables a los miembros de la Asamblea Nacional se aplican al fiscal general y a su adjunto/a.

OCDE sobre los proyectos de textos legislativos con los que se establecerá la Autoridad de Integridad y otros detalles necesarios sobre los elementos anteriores. El inicio de las actividades de la Autoridad de Integridad, que constituye un paso fundamental para la aplicación de esta medida correctora, está previsto para el 19 de noviembre de 2022, tal como se establece en el anexo.

- 87) Dada la importancia de la Autoridad como nuevo componente de la gobernanza del sistema, si se especifica correctamente en normas detalladas y se aplica en consecuencia según lo previsto en la medida correctora presentada por Hungría (incluidos los nuevos compromisos incluidos en la carta de septiembre), de manera que se garantice la plena independencia y competencias efectivas sobre el terreno en relación con todos los procedimientos que puedan afectar real o potencialmente a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o a los intereses financieros de la Unión, la Autoridad de Integridad contribuiría a aumentar en principio el nivel de la competencia en los procedimientos de contratación pública, a prevenir o reducir los riesgos de conflicto de intereses y, de manera más general, a reforzar la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y otras irregularidades que vulneren el Derecho de la Unión en el sistema húngaro de contratación pública, en beneficio de un uso más sólido y eficiente de la financiación de la Unión. La Autoridad de Integridad se basará en hechos establecidos por resoluciones judiciales, podrá recurrir a los tribunales y sus propias decisiones estarán sujetas a control judicial. Por este motivo, la Comisión acoge con satisfacción el compromiso adicional asumido por Hungría en la carta de septiembre por el que todos los órganos jurisdiccionales húngaros que conozcan de asuntos civiles, administrativos y penales, incluidos los pertinentes para la protección de los intereses financieros de la Unión, cumplan los requisitos de independencia e imparcialidad y estén establecidos por la ley de conformidad con el artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea y el acervo de la UE pertinente.

ii. Grupo de trabajo de Lucha contra la corrupción

- 88) El Gobierno húngaro se ha comprometido a crear, a más tardar el 1 de diciembre de 2022, un Grupo de trabajo de Lucha contra la corrupción con las siguientes tareas: a) examinar las medidas de lucha contra la corrupción existentes y elaborar propuestas relativas a la mejora en la detección, investigación, enjuiciamiento y sanción de las prácticas corruptas, b) proponer medidas destinadas a mejorar la prevención y detección de la corrupción, c) elaborar un informe anual en el que se analicen los riesgos y tendencias de la corrupción y las prácticas corruptas, en el que se propongan contramedidas y mejores prácticas eficaces y se evalúe su aplicación efectiva. El Gobierno debatirá el informe y las propuestas incluidas en el mismo en un plazo de dos meses y, si no decide sobre una propuesta, enviará una motivación detallada de su decisión al presidente del Grupo de trabajo. El marco regulador del Grupo de trabajo se incluirá en el acto por el que se crea la Autoridad de Integridad (véase la medida correctora i, descrita anteriormente) y el presidente de la Autoridad de Integridad será el presidente del Grupo de trabajo. Los agentes no gubernamentales pertinentes, que sean claramente independientes del Gobierno, las autoridades públicas, los partidos políticos y los intereses empresariales que hayan demostrado ser activos en el ámbito de la lucha contra la corrupción participarán en las actividades del Grupo de trabajo y se garantizará su participación plena, estructurada y efectiva: el número de dichos miembros ascenderá al 50 % de los miembros del Grupo de trabajo, excluido el presidente, y tendrán derecho a elaborar un informe alternativo. Si no puede alcanzarse la representación del 50 %, el derecho

de voto de dichos miembros se modulará de forma que se emita el 50 % de los votos, excluido el presidente. El Grupo de trabajo celebrará su primera reunión antes del 15 de diciembre de 2022, aprobará su primer informe para el año 2022 y lo remitirá al Gobierno a más tardar el 15 de marzo de 2023. Se suspenderá el Grupo de trabajo de Lucha contra la corrupción creado por la Decisión gubernamental 1337/2022, de 15 de julio de 2022, y se deroga la Decisión del Gobierno. La Decisión del Gobierno por la que se deroga la anterior y se establece el calendario y las tareas para la creación de la Autoridad de Integridad y del Grupo de trabajo de Lucha contra la corrupción es un elemento fundamental para esta medida. Del mismo modo, la presentación a la Asamblea Nacional de un proyecto de ley sobre la creación de la Autoridad antes del 30 de septiembre de 2022 es un paso fundamental para la aplicación de esta medida correctora, tal como se establece en el anexo, ya que establecerá el marco regulador del Grupo de trabajo.

- 89) La Comisión observa con satisfacción que la medida correctora tiene por objeto garantizar la participación plena, estructurada y efectiva de los agentes no gubernamentales realmente activos en el ámbito de la lucha contra la corrupción, junto con los representantes del Gobierno, lo que constituye un elemento fundamental para la Comisión. Además, Hungría se compromete a celebrar amplias y significativas consultas con las partes interesadas nacionales e internacionales, incluida la Comisión, durante la preparación del proyecto legislativo. Si se especifica correctamente mediante normas detalladas y se aplica en consecuencia, esta medida correctora abordaría, en principio, las cuestiones planteadas en cuanto a la ineficacia de la investigación y el enjuiciamiento o de la sanción de las vulneraciones de la legislación relacionadas con la protección de los intereses financieros de la Unión, así como las relacionadas con las insuficiencias sistémicas del sistema de contratación pública.

iii. Fortalecimiento del marco de lucha contra la corrupción

- 90) Con esta medida correctora (incluidos los compromisos adicionales en la carta de septiembre), el Gobierno húngaro se comprometió a adoptar, a más tardar el 30 de septiembre de 2022, estrategias de lucha contra el fraude y contra la corrupción que definan las tareas de las entidades que participan en la ejecución de cualquier ayuda financiera de la Unión en relación con la prevención, detección y corrección del fraude, de los conflictos de intereses y de la corrupción. Dichas estrategias incluirán la evaluación de los principales riesgos, factores y prácticas de fraude, conflictos de intereses y corrupción. El Gobierno húngaro también se compromete a adoptar una nueva Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción (ENLC) y un nuevo Plan de Acción (PA) antes del 30 de junio de 2023, prestando especial atención al refuerzo del marco institucional y normativo para la lucha contra la corrupción de alto nivel mediante la mejora de la transparencia de la labor de las autoridades públicas, también en las altas esferas políticas. El Grupo de trabajo de Lucha contra la corrupción participará en la preparación de la ENLC y del PA, así como en el seguimiento de su aplicación. De conformidad con los compromisos de la carta de septiembre, el PA incluirá medidas específicas destinadas a establecer, a más tardar el 1 de octubre de 2023, un régimen sancionador eficaz, proporcionado y disuasorio que incluya también sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento grave de las obligaciones derivadas del sistema de declaración de patrimonio. Hungría también se compromete a aplicar plenamente, a más tardar el 30 de junio de 2023, todas las acciones de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción para el período 2020-2022. En la carta de septiembre, Hungría también asumió

nuevos compromisos sobre el ámbito de aplicación personal y material de las declaraciones de patrimonio. A este respecto, Hungría se comprometió a presentar a la Asamblea Nacional un proyecto de ley (que surtirá efecto a partir del 1 de noviembre de 2022) que ampliará el ámbito de aplicación personal del sistema de declaración de patrimonio a i) las personas que ostenten altos cargos políticos en virtud de los artículos 183 y 184 de la Ley CXXV de 2018 sobre la administración pública y sus familiares que vivan en el mismo hogar con la persona de que se trate, y ii) los miembros de la Asamblea Nacional y sus familiares que vivan en el mismo hogar con la persona de que se trate. Por lo que se refiere al ámbito de aplicación material, Hungría se comprometió a ampliarlo para incluir no solo los ingresos, sino también los activos⁵¹. Asimismo, con la carta de septiembre, Hungría se comprometió a establecer (a más tardar el 31 de marzo de 2023) un sistema de declaraciones de patrimonio presentadas electrónicamente en formato digital, que se almacenará en una base de datos que podrá consultarse de forma gratuita y sin necesidad de registrarse. Además, en la carta de septiembre, Hungría también se comprometió a celebrar amplias consultas con la Comisión durante la preparación de todos los proyectos legislativos relacionados con los puntos anteriores. Por último, se encomendará a la Autoridad de Integridad la revisión del marco regulador y del funcionamiento del sistema de declaración de patrimonio, incluido su ámbito de aplicación y los procesos de verificación, que se incluirá en un informe a más tardar el 31 de diciembre de 2023. Las etapas fundamentales de esta medida correctora, según lo establecido en el anexo, son la adopción de estrategias eficaces de lucha contra el fraude y contra la corrupción a más tardar el 30 de septiembre de 2022, así como la adopción por la Asamblea Nacional de las normas relativas a la ampliación del ámbito de aplicación personal y material de las declaraciones de patrimonio, tal como se describe en la medida correctora y en la carta de septiembre, en vigor desde el 1 de noviembre de 2022.

- 91) En opinión de la Comisión, esta medida correctora, complementada con los compromisos adicionales indicados en la carta de septiembre, incluye muchos elementos positivos, como el de la adopción de estrategias de lucha contra el fraude y contra la corrupción que abarquen también a todos los organismos que participan en la ejecución de los fondos de la Unión, así como la presentación del estado de aplicación de la actual estrategia de lucha contra la corrupción 2020-2022, la ampliación del ámbito de aplicación personal y material de las declaraciones de patrimonio, y la introducción de sanciones y acciones específicas para aumentar la transparencia de las declaraciones del patrimonio. A este respecto, la base de datos mencionada anteriormente debe ser de acceso público. Además, la Autoridad de Integridad debe estar facultada para iniciar un proceso de verificación de activos también por iniciativa propia en todos los casos. En general, en opinión de la Comisión, si se especifica correctamente mediante normas detalladas y se aplica en consecuencia, esta medida correctora abordaría, en principio, las cuestiones planteadas en lo que respecta a la ineficacia de la investigación y del enjuiciamiento o sanción de las vulneraciones de la legislación relacionadas con la protección de los intereses financieros de la Unión, así como las relacionadas con las insuficiencias sistémicas del sistema de contratación pública.

⁵¹ A este respecto, la carta de septiembre menciona bienes inmuebles; otras propiedades de valor (vehículos, buques, antigüedades y obras de arte de valor, etc.); ahorros en depósitos bancarios y en efectivo; activos en acciones, valores y fondos de capital inversión; pólizas de seguro de vida; fideicomisos (del tipo «trust») y titularidad real de las empresas.

iv. Fundaciones de gestión de interés público (o fideicomisos de interés público)

- 92) Con esta medida correctora, el Gobierno húngaro se ha comprometido, a más tardar el 30 de septiembre de 2022, a adoptar a) un acto modificativo para garantizar la aplicación generalizada de las normas de contratación pública a las fundaciones de gestión de activos de interés público que realizan actividades de interés público y a las personas jurídicas establecidas o mantenidas por ellas, y b) un acto modificativo para garantizar el pleno cumplimiento del artículo 61 del Reglamento Financiero, así como a adaptar las instrucciones y prácticas a la Comunicación de la Comisión sobre la prevención y la gestión de conflictos de intereses en el marco del Reglamento Financiero, con el fin de mejorar y aclarar las normas generales sobre conflictos de intereses relativas a las fundaciones de gestión de activos de interés público. La etapa fundamental para la aplicación de esta medida correctora, según lo establecido en el anexo, es la adopción de los dos actos modificativos antes mencionados antes del 30 de septiembre de 2022.
- 93) La Comisión considera que la medida correctora propuesta por Hungría, si se especifica correctamente mediante normas detalladas y se aplica en consecuencia, podría abordar en principio las cuestiones planteadas, ya que permitiría la aplicación generalizada e incondicional de las normas de contratación pública a los fideicomisos de interés público y a las entidades que mantienen o gestionan (es decir, todos ellos se considerarían poderes adjudicadores a efectos de las normas de contratación pública), y que la medida correctora establecería normas claras sobre conflictos de intereses para dichas entidades y sus miembros del consejo de administración.

v. Control judicial de las decisiones de los fiscales

- 94) El Gobierno húngaro se ha comprometido a modificar el Código de Procedimiento Penal con el fin de establecer un procedimiento relativo a delitos especiales relacionados con el ejercicio del poder público o la gestión de bienes públicos. El procedimiento prevé el control judicial de la decisión del Ministerio Fiscal o de la autoridad responsable de la investigación de archivar una denuncia o de poner fin al proceso penal (es decir, de cerrar una investigación penal sin un escrito de acusación). Sobre la base del control, el juez responsable de la investigación estará facultado para ordenar el inicio o la continuación del proceso penal. El procedimiento podrá ser activado por cualquier persona; las personas físicas y jurídicas podrían presentar recursos con arreglo a este procedimiento, con excepción de las autoridades públicas. El procedimiento también podría dar lugar, en última instancia, a la posibilidad de presentar un escrito de acusación ante un órgano jurisdiccional.
- 95) La Comisión observa que Hungría ha incluido en la medida correctora (y en los correspondientes compromisos adicionales contraídos con la carta de septiembre) varios elementos relacionados con el nuevo procedimiento de control judicial contra las decisiones de los fiscales, como la posibilidad de que las personas jurídicas (es decir, no solo las personas físicas) inicien este procedimiento, una situación procesal privilegiada garantizada para la persona que denuncie un delito, una referencia al hecho de que la competencia exclusiva para conocer de los asuntos en el marco del nuevo procedimiento se atribuirá a un tribunal especializado (es decir, al Tribunal de Distrito Central de Buda), una referencia al hecho de que todos los órganos jurisdiccionales y los jueces de instrucción implicados en el nuevo procedimiento cumplirán lo dispuesto en el artículo 19 del TUE y el acervo pertinente de la UE; y un plazo razonable para el procedimiento en general, lo que garantizaría su eficacia.

También se ha comprometido a consultar ampliamente a la Comisión sobre el proyecto de texto legislativo que se propondrá para su adopción en consonancia con la medida correctora, que contendrá otros detalles importantes que sean pertinentes para la evaluación. En este contexto, el proyecto de ley también exigiría, en particular, que el tribunal que conoce del asunto no se pronuncie sobre el fondo del escrito de acusación sin haber examinado las pruebas. Hungría se compromete a llevar a cabo una revisión del funcionamiento del procedimiento a más tardar el 31 de diciembre de 2023 y, en caso necesario, a adoptar modificaciones del marco legislativo (previa consulta a la Comisión Europea) a más tardar el 30 de junio de 2024. Las principales etapas de aplicación y otros detalles relativos a esta medida correctora, según lo establecido en el anexo, son la finalización y adopción del proyecto de los reglamentos de aplicación (necesarios para la aplicación del procedimiento de control) a más tardar el 31 de octubre de 2022⁵², el inicio de un control *ex ante* de la ley por el Tribunal Constitucional y la entrada en vigor de la nueva ley por la que se modifica el Código de Procedimiento Penal antes del 15 de noviembre de 2022.

- 96) La Comisión considera que la medida correctora presentada por Hungría contiene varios elementos destinados a garantizar la eficacia del procedimiento. Además, Hungría se ha comprometido a revisar el procedimiento en un plazo razonable. Sin embargo, esto tendría que confirmarse una vez que los detalles de los proyectos legislativos pertinentes se presenten a la Comisión y esta los revise. Si se especifica correctamente mediante normas detalladas y se aplica en consecuencia, esta medida correctora abordaría, en principio, las cuestiones planteadas en lo que respecta a la ineficacia de la investigación y del enjuiciamiento o sanción de las vulneraciones de la legislación relacionadas con la protección de los intereses financieros de la Unión, así como las relacionadas con las insuficiencias sistémicas del sistema de contratación pública.

vi. Refuerzo de los mecanismos de auditoría y control para la ejecución de los fondos de la Unión

- 97) Con esta medida correctora, el Gobierno húngaro se comprometió a crear, a más tardar el 31 de agosto de 2022, un grupo de trabajo para desarrollar disposiciones que se incluyeran en los decretos gubernamentales pertinentes sobre la ejecución de la ayuda de la Unión (por ejemplo, el MRR, los fondos en régimen de gestión compartida, etc.) con el fin de reforzar las normas y los procedimientos destinados a prevenir, detectar y corregir de manera más eficaz los conflictos de intereses, de conformidad con la definición del artículo 61 del Reglamento Financiero, y aumentar las capacidades procedimentales de las autoridades de gestión y los organismos intermedios, y la autoridad nacional de ejecución del PRR húngaro para aplicar una gestión y prevención de riesgos, una detección y corrección del fraude, de la corrupción y de la doble financiación reforzadas, y para mantener y aplicar incondicionalmente dichas disposiciones durante un período de tiempo ilimitado. Las disposiciones también garantizarán un mecanismo eficaz de control de la validez de las declaraciones de conflictos de intereses. El grupo de trabajo consultará ampliamente a la Comisión responsable de la ayuda financiera de la Unión con el fin de recabar su opinión y tenerla en cuenta en los correspondientes decretos gubernamentales. Además, en la carta de septiembre, Hungría se comprometió a

⁵² Estos reglamentos serán necesarios una vez que se adopte la ley.

proporcionar los recursos financieros y humanos necesarios a la EUTAF, que deberá especificar con más detalle el grupo de trabajo creado con esta medida correctora, a fin de garantizar el buen uso de la ayuda de la Unión, salvaguardar su independencia y permitirle llevar a cabo sus tareas actuales y las tareas adicionales que se prevé que le asignen a raíz de algunas de las medidas correctoras presentadas por Hungría el 22 de agosto de 2022. Las etapas fundamentales de aplicación de esta medida correctora, según lo establecido en el anexo, son la creación del Grupo de trabajo a más tardar el 31 de agosto de 2022, la creación de la Dirección de Auditoría Interna e Integridad en la Oficina del Primer Ministro a más tardar el 30 de septiembre de 2022, y la adopción de las modificaciones pertinentes de los Decretos gubernamentales pertinentes (413/2021 y 256/2021) a más tardar el 30 de septiembre de 2022. El Grupo de trabajo ha sido creado por Hungría en consonancia con el compromiso de la medida correctora y, hasta la segunda semana de septiembre, ya se ha reunido cuatro veces los días 8, 9, 13 y 16 de septiembre.

- 98) Si se especifica correctamente mediante normas detalladas y se aplica en consecuencia, esta medida correctora abordaría, en principio (junto con otras medidas correctoras), las preocupaciones planteadas en relación con las insuficiencias sistémicas del sistema de contratación pública, así como las preocupaciones planteadas en cuanto a la prevención, detección y corrección efectivas de posibles conflictos de intereses, ya que tiene por objeto la adopción de disposiciones para reforzar las normas y los procedimientos destinados a prevenir, detectar y corregir de manera más eficaz los conflictos de intereses en el uso de los fondos de la Unión, incluido un mecanismo eficaz de control sobre la validez de las declaraciones de conflictos de intereses.

vii. Reducción de las ofertas únicas en los procedimientos de contratación pública financiados con fondos de la Unión

- 99) Con esta medida correctora, el Gobierno húngaro se comprometió: a) a reducir, por debajo del 15 % y a más tardar el 31 de diciembre de 2022, el porcentaje de procedimientos de contratación pública financiados con fondos de la Unión y cerrados en el año 2022 con una única oferta, medido de acuerdo con la metodología del Cuadro de indicadores del mercado único; b) a cumplir incondicionalmente el objetivo antes mencionado y mantenerlo sin límite de tiempo; y c) en caso de que el porcentaje de ofertas únicas supere el 15 % en un año civil determinado, a adoptar medidas adicionales en un plazo de cuatro meses para facilitar la reducción de las contrataciones únicas con el fin de volver a situarla por debajo del umbral del 15 % e informar a la Autoridad de Integridad y a la Comisión. La etapa fundamental de aplicación de esta medida, según lo establecido en el anexo, es la realización de la primera auditoría sobre el cumplimiento de la metodología del Cuadro de indicadores del mercado único y de cada suministro de datos individuales a la Comisión y al público a este respecto por parte de la Dirección General de Auditoría de los Fondos Europeos de Hungría («EUTAF»), incluidos los valores de referencia, a más tardar el 30 de septiembre de 2022.

- 100) La Comisión también acoge con satisfacción esta medida correctora, ya que tiene claramente por objeto aumentar la transparencia y la competencia en la contratación pública, lo que, si se aplica correctamente, puede considerarse capaz de abordar, en principio, las preocupaciones planteadas por la Comisión por este motivo.

viii. Reducción de las ofertas únicas en los procedimientos de contratación pública con fondos nacionales

101) Al igual que con la anterior medida correctora, el Gobierno húngaro se comprometió: a) a reducir de forma gradual (en tres etapas), por debajo del 15 % y a más tardar el 31 de diciembre de 2024, el porcentaje de procedimientos de contratación pública financiados con cargo al presupuesto nacional y cerrados en un año civil con una única oferta, medido de acuerdo con la metodología del Cuadro de indicadores del mercado único; b) a cumplir incondicionalmente el objetivo antes mencionado en los años siguientes y mantenerlo sin límite de tiempo; y c) en caso de que el porcentaje de ofertas únicas supere el 15 % en un año civil determinado, proponer medidas adicionales en un plazo de cuatro meses para facilitar la reducción de las contrataciones únicas con el fin de volver a situarla por debajo del umbral del 15 % e informar a la Autoridad de Integridad y a la Comisión.

102) Al igual que sucede con la anterior, la Comisión acoge con satisfacción esta medida correctora, ya que tiene claramente por objeto aumentar la transparencia y la competencia en la contratación pública, siempre que se aplique correctamente.

ix. Herramienta de notificación de ofertas únicas

103) Además de las medidas correctoras relacionadas con la reducción de los procedimientos de contratación pública con una única oferta descritas anteriormente, el Gobierno húngaro se comprometió a desarrollar, a más tardar el 30 de septiembre de 2022, una nueva herramienta de seguimiento y notificación para medir por separado el porcentaje de procedimientos de contratación que dan lugar a ofertas únicas financiados con cargo a recursos nacionales o a la ayuda de la UE o de ambos, y a mantenerla durante un período de tiempo ilimitado. El Ministerio responsable de la contratación pública elaborará un informe escrito basado en la información recopilada por la herramienta de notificación de ofertas únicas, que se publicará a más tardar el 15 de febrero de cada año en el sitio web del Sistema Electrónico de Contratación Pública (EPS, accesible al público sin registro y de forma gratuita). Las etapas fundamentales de esta medida correctora, según lo establecido en el anexo, son el desarrollo de una nueva herramienta de seguimiento y notificación basada en las fuentes de datos del EPS a más tardar el 30 de septiembre de 2022, y la confirmación, mediante una auditoría por parte de la EUTAF, de que la herramienta de notificación de ofertas únicas es plenamente funcional y operativa y de que sus funcionalidades están en consonancia con la metodología del Cuadro de indicadores del mercado único en la misma fecha.

104) Esta medida correctora se acoge con satisfacción y sus características son valoradas positivamente por la Comisión. Si se desarrolla y aplica correctamente como corresponde, las medidas correctoras para la reducción de las ofertas únicas serán, en principio, más eficaces y transparentes.

x. Sistema electrónico de contratación pública (EPS)

105) El Gobierno húngaro se comprometió a) a crear y publicar en el sitio web del EPS una base de datos actualizada periódicamente (al menos trimestralmente) y puesta a disposición del público de forma gratuita, que contenga información sobre todos los anuncios de adjudicación de contratos públicos de forma estructurada (incluidos los datos de los números de identificación de la empresa y los nombres de cada uno de los miembros de consorcios y subcontratistas), que sea apta para ser procesada por ordenador (en particular, permitiendo la búsqueda estructurada y la exportación en bloque de datos relacionados con los procedimientos de contratación pública), b) a adoptar todas las medidas necesarias para desarrollar el EPS, garantizando que las funciones de nueva creación sean plenamente operativas para el 30 de septiembre de

2022, y c) a mantener sin condiciones el EPS y las funciones pertinentes durante un periodo de tiempo ilimitado. La etapa fundamental de esta medida correctora, según lo establecido en el anexo, es la plena operatividad de las funciones recién desarrolladas del EPS a más tardar el 30 de septiembre de 2022.

- 106) La Comisión considera que, si esta medida correctora se desarrolla y aplica correctamente, debería aumentar la transparencia de los procedimientos de contratación pública y, por lo tanto, puede considerarse capaz de abordar en principio las preocupaciones planteadas por la Comisión en relación con las insuficiencias sistémicas del sistema de contratación pública.

xi. Marco de medición del rendimiento

- 107) Con esta medida correctora, el Gobierno húngaro se comprometió a desarrollar, a más tardar el 30 de septiembre de 2022, un marco de medición del rendimiento para evaluar la eficiencia y la relación coste-eficacia de la contratación pública. La medida correctora también prevé que el Gobierno húngaro mantenga incondicionalmente el uso regular del marco de medición del rendimiento y la publicación de sus resultados durante un período de tiempo ilimitado. El marco de medición del rendimiento estará operativo a más tardar el 30 de noviembre de 2022 y contará con la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y expertos en contratación pública independientes con el objetivo de evaluar la eficiencia y la relación coste-eficacia de la contratación pública en Hungría. La etapa fundamental de aplicación de esta medida, según lo establecido en el anexo, es el desarrollo de dicho marco, incluida la adopción de una decisión gubernamental, antes del 30 de septiembre de 2022.

- 108) Junto con otras medidas correctoras relacionadas con el sistema de contratación pública, puede considerarse que esta medida correctora, si se especifica correctamente mediante normas detalladas y se aplica en consecuencia, puede abordar en principio las preocupaciones planteadas por la Comisión en relación con las insuficiencias sistémicas del sistema de contratación pública.

xii. Plan de acción para aumentar el nivel de competencia en los procedimientos de contratación pública

- 109) El Gobierno húngaro se comprometió a adoptar, a más tardar el 31 de marzo de 2023, un plan de acción global destinado a mejorar el nivel de competencia en la contratación pública, con plazos claros y ambiciosos para la ejecución de cada una de las acciones que se establezcan en él. La medida correctora también prevé una revisión anual del plan de acción. El Gobierno húngaro también se comprometió a poner a disposición del público sin demora el plan de acción y su revisión, así como el estado anual de la aplicación de las medidas del plan de acción.

- 110) La evaluación que la Comisión realiza de esta medida correctora destinada a aumentar el nivel de competencia en la contratación pública es positiva. Junto con las demás medidas correctoras relacionadas con el sistema de contratación pública, puede considerarse que, si se especifica correctamente mediante normas detalladas y se aplica en consecuencia, puede abordar en principio las preocupaciones planteadas por la Comisión a este respecto.

xiii. Formación para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en materia de contratación pública

- 111) Esta medida correctora tiene por objeto facilitar la participación de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (con especial atención a las

microempresas y las pequeñas empresas) en la contratación pública ofreciendo sesiones de formación gratuitas al menos a 1 000 microempresas y pequeñas y medianas empresas, a más tardar el 31 de marzo de 2024. El Gobierno húngaro también se comprometió a ofrecer estas ocasiones de formación para al menos otras 1 200 (es decir, un total de al menos 2 200) antes del 30 de junio de 2026, y a supervisar y evaluar la eficiencia y el valor añadido de la formación.

- 112) La evaluación que la Comisión realiza de esta medida correctora destinada a aumentar el nivel de competencia en la contratación pública y, en particular, a aumentar el nivel de participación de las microempresas y las pequeñas empresas en los procedimientos de contratación, es positiva. Junto con las demás medidas correctoras relacionadas con el sistema de contratación pública, puede considerarse que, si se aplica correctamente, esta medida correctora es capaz de abordar en principio las preocupaciones planteadas por la Comisión a este respecto.

xiv. Régimen de apoyo a la participación en la contratación pública de microempresas y pequeñas y medianas empresas

- 113) Además de la medida anterior relativa al apoyo a la formación, el Gobierno húngaro se comprometió a crear y poner en marcha, a más tardar el 31 de marzo de 2023, un régimen de apoyo que proporcionara una compensación a tanto alzado (basada en criterios de selección objetivos, no discriminatorios y transparentes) para al menos 1 800 microempresas y pequeñas y medianas empresas (centrándose en las microempresas y las pequeñas empresas), a más tardar el 30 de junio de 2026, por los costes asociados a su participación en los procedimientos de contratación pública, con el fin de facilitar su participación en la contratación pública y reducir sus barreras de entrada. Debe llevarse a cabo una evaluación intermedia a más tardar el 30 de septiembre de 2024, y una evaluación final cuando termine el programa de apoyo, a más tardar el 31 de julio de 2026.

- 114) La Comisión valora positivamente esta medida correctora destinada a aumentar el nivel de competencia en la contratación pública y, en particular, a facilitar la participación de las microempresas y las pequeñas empresas en los procedimientos de contratación. Junto con las demás medidas correctoras relacionadas con el sistema de contratación pública, puede considerarse que, si se aplica correctamente, esta medida correctora es capaz de abordar en principio las preocupaciones planteadas por la Comisión a este respecto.

xv. Ampliación del uso de la herramienta ARACHNE de puntuación de riesgos de la Comisión

- 115) En el marco de esta medida correctora, el Gobierno húngaro se comprometió a aplicar procedimientos para el uso sistemático y ampliado de todas las funcionalidades de la herramienta única de extracción de datos y puntuación de riesgos que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros, es decir, ARACHNE, en la ejecución de cualquier ayuda de la Unión, para todos los períodos de programación, a fin de prevenir y detectar eficazmente los conflictos de intereses, el fraude, la corrupción, la doble financiación y otras irregularidades. Se comprometió a mantener incondicionalmente la aplicación plena y efectiva del sistema ARACHNE durante un período de tiempo ilimitado, al tiempo que se aseguraría de que todos los organismos de auditoría y control pertinentes tengan pleno acceso a los conjuntos de datos cargados en el sistema ARACHNE. La etapa fundamental de esta medida, según lo establecido en el anexo, es la aplicación de los procedimientos para el uso sistemático de todas las funcionalidades de ARACHNE

en la ejecución de cualquier ayuda de la Unión a más tardar el 30 de septiembre de 2022. Los procedimientos garantizarán que se carguen todos los datos pertinentes, que se haga un seguimiento de los resultados de la puntuación de riesgos y que los organismos de auditoría respectivos tengan pleno acceso a ARACHNE.

- 116) Además de la creación de la Autoridad de Integridad (descrita anteriormente) y de la medida correctora para reforzar el control y la auditoría del uso de los fondos de la Unión, por lo que respecta a las preocupaciones planteadas sobre la capacidad de Hungría para mejorar los controles de los conflictos de intereses en relación con el uso de los fondos de la Unión, la Comisión considera que la medida correctora presentada por Hungría sobre la ampliación del uso de todas las funcionalidades de la herramienta única de extracción de datos y puntuación de riesgos que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros (es decir, ARACHNE) para cualquier ayuda de la Unión, si se desarrolla y aplica correctamente, es capaz de abordar en principio las preocupaciones planteadas por la Comisión.

xvi. Refuerzo de la cooperación con la OLAF

- 117) El Gobierno húngaro se comprometió a presentar a la Asamblea Nacional un proyecto de ley sobre la modificación de la Ley CXXII de 2010 sobre la Administración Tributaria y Aduanera Nacional, que se adoptará a más tardar el 30 de septiembre de 2022 y por la que designará a la Administración Tributaria y Aduanera Nacional (*Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV*) como autoridad nacional competente para prestar asistencia a la OLAF en la realización de controles *in situ* en Hungría y cuando un operador económico sujeto a dichos controles se niegue a cooperar. También se comprometió a presentar a la Asamblea Nacional un proyecto de ley sobre la modificación de la Ley XXIX de 2004 para introducir una sanción financiera disuasoria que se impondrá en caso de que un operador económico se niegue a cooperar con la OLAF a efectos de los controles y verificaciones *in situ* de la OLAF. La etapa fundamental de esta medida correctora, según lo establecido en el anexo, es la adopción de los dos actos antes mencionados antes del 30 de septiembre de 2022.
- 118) En cuanto a la medida correctora propuesta para reforzar la cooperación con la OLAF, la Comisión considera que es capaz de abordar las limitaciones detectadas, ya que designará una autoridad nacional competente para ayudar a la OLAF a realizar controles *in situ* en Hungría y cuando un operador económico sujeto a dichos controles se niegue a cooperar. Las nuevas normas que deberá adoptar Hungría en consonancia con la medida correctora presentada también incluirán una sanción financiera disuasoria que se impondrá en caso de que un operador económico se niegue a cooperar con la OLAF a efectos de los controles y verificaciones *in situ* de la OLAF. Siempre que los compromisos contraídos se especifiquen correctamente mediante normas detalladas y se apliquen en consecuencia, la Comisión considera que esta cuestión se ha abordado en principio.

xvii. Mayor transparencia del gasto público

- 119) Con esta medida correctora, el Gobierno húngaro se comprometió a) a presentar a la Asamblea Nacional y a que esta adoptara, a más tardar el 31 de octubre de 2022, un acto legislativo que establezca la obligación de que todos los organismos públicos publiquen de forma proactiva un conjunto predefinido de información sobre el uso de los fondos públicos en un registro central, b) a facilitar información sobre los subcontratistas en el registro central y c) a mantener incondicionalmente en vigor el citado acto legislativo durante un período de tiempo ilimitado y garantizar su

aplicación (en particular, que los organismos públicos carguen todos los datos pertinentes de forma íntegra y oportuna en el registro). Se enviará a la Comisión un proyecto avanzado del acto legislativo a más tardar el 30 de septiembre de 2022. Las etapas fundamentales de esta medida correctora, según lo establecido en el anexo, son a) enviar a la Comisión un proyecto avanzado de acto legislativo que establezca la obligación de que todos los organismos públicos publiquen de forma proactiva un conjunto predefinido de información sobre el uso de los fondos públicos a más tardar el 30 de septiembre de 2022 y b) adoptar dicho acto legislativo a más tardar el 31 de octubre de 2022.

- 120) En opinión de la Comisión, esta medida correctora también contribuye (junto con otras medidas correctoras) a aumentar la transparencia en la contratación pública. Si se especifica correctamente mediante normas detalladas y se aplica en consecuencia, puede considerarse que es capaz de abordar, en principio, las preocupaciones planteadas por la Comisión a este respecto.

7.2.2. *Conclusión de la evaluación*

- 121) La Comisión debe decidir la siguiente etapa del procedimiento en el plazo de un mes a partir de la recepción de las observaciones del Estado miembro. Acoge con satisfacción la propuesta presentada por Hungría, aunque en una fase tardía, y considera que las medidas correctoras propuestas, tomadas en su conjunto, si se especifican correctamente en las leyes y disposiciones de aplicación y se aplican en consecuencia, dependiendo de los detalles de las medidas, podrían ser capaces, en principio, de abordar las cuestiones descritas en la notificación relativas a las irregularidades, deficiencias e insuficiencias sistémicas en la contratación pública, los riesgos de conflictos de intereses y las preocupaciones relativas a los «fideicomisos de interés público», así como los motivos adicionales relativos a la investigación, el enjuiciamiento y el marco de lucha contra la corrupción⁵³.
- 122) Sin embargo, aún deben determinarse y evaluarse determinados detalles importantes de las medidas propuestas, en particular cómo se reflejarán sus elementos fundamentales en los textos jurídicos reales (por ejemplo, para garantizar que la Autoridad de Integridad esté facultada para verificar las declaraciones de patrimonio pertinentes para el desempeño de sus funciones). En segundo lugar, varios de los problemas detectados en Hungría no solo se refieren a los cambios en el marco jurídico, sino más bien a la aplicación concreta de los cambios en la práctica, que requiere un plazo más amplio para producir resultados precisos. Sigue existiendo un riesgo para el presupuesto, a la espera de la evaluación de los detalles y de la aplicación de las etapas fundamentales de todas las medidas correctoras que figuran en el cuadro 1 del anexo. Por lo tanto, en este punto, a la espera de los detalles y la correcta, plena y efectiva aplicación de todas las etapas fundamentales de estas medidas, la Comisión no puede considerar que sean adecuadas para abordar las conclusiones expuestas en la notificación de la Comisión enviada a Hungría el 27 de abril de 2022 y proteger el presupuesto de la Unión.
- 123) La Comisión seguirá supervisando la situación través de este procedimiento y otros instrumentos pertinentes, y manteniendo contactos con las autoridades húngaras tras la adopción de la presente propuesta. Cabe señalar, en particular, que algunas de las medidas correctoras propuestas por Hungría deben aplicarse a más tardar el 19 de

⁵³ Estas conclusiones no prejuzgan el seguimiento y la evaluación analítica adicional de la Comisión en el marco de otros de sus instrumentos, incluido el mecanismo anual del Estado de Derecho en la UE.

noviembre de 2022. La Comisión mantendrá informado al Consejo de cualquier elemento pertinente que pueda afectar a su presente evaluación.

- 124) De conformidad con el artículo 6, apartado 10, del Reglamento sobre condicionalidad, el Consejo adoptará la decisión de ejecución en el plazo de un mes, que podrá prorrogarse por un máximo de dos meses más, lo que permitiría considerar el cumplimiento de los compromisos mencionados en el apartado 123.

8. MEDIDAS PROPUESTAS PARA ADOPCIÓN Y SU PROPORCIONALIDAD

- 125) La propuesta respeta el principio de proporcionalidad. No excede de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por el instrumento.

- 126) El Reglamento sobre condicionalidad exige que las medidas que se propongan al Consejo sean proporcionadas a la repercusiones reales o potenciales que tenga la vulneración detectada de los principios del Estado de Derecho en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en la protección de los intereses financieros de la Unión y, en la medida de lo posible, se centren en las acciones de la Unión que se vean afectadas por las vulneraciones. Al determinar las medidas que deben proponerse, la Comisión tendrá en cuenta todos los elementos pertinentes, como la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, así como la adecuación de cualquier posible medida correctora propuesta por el Estado miembro de que se trate en el contexto del procedimiento.

8.1. Proporcionalidad de las medidas: posible repercusión de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en el presupuesto de la Unión

- 127) Las vulneraciones detectadas están intrínsecamente vinculadas al proceso en virtud del cual Hungría utiliza los fondos de la Unión, ya que consisten en un funcionamiento inadecuado y en procesos de las autoridades públicas que deciden sobre el procedimiento de adjudicación de contratos financiados con cargo al presupuesto de la Unión. Por lo tanto, su posible repercusión en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en la protección de los intereses financieros de la Unión se considera especialmente significativa. Además, si las vulneraciones detectadas van acompañadas de los límites y obstáculos en la detección, investigación y corrección del fraude debido a los motivos adicionales relacionados con la investigación, el enjuiciamiento y el marco de lucha contra la corrupción, la repercusión antes mencionada podría considerarse aún más significativa, ya que podría afectar a todos los fondos de la Unión ejecutados por Hungría.

- 128) Por lo que se refiere a la naturaleza de las vulneraciones, la Comisión considera que la evaluación de las que tienen relevancia para la contratación pública, así como las relativas a los conflictos de intereses de los fideicomisos de interés público, ha llevado a la conclusión de que estas cuestiones son indicativas de vulneraciones del Estado de Derecho, en particular del artículo 3, letra b), del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, ya que no impiden, corrigen o sancionan decisiones arbitrarias o ilegales por parte de las autoridades públicas y no garantizan la ausencia de conflictos de intereses. Así pues, la naturaleza de las vulneraciones evaluadas, que se relacionan esencialmente con la forma en que se están ejecutando los fondos públicos, incluidos los fondos de la Unión, tiene una repercusión significativa en el presupuesto de la Unión.

- 129) Además, en particular, las vulneraciones relacionadas con los problemas detectados en relación con la contratación pública son recurrentes y tienen una larga duración de más de 10 años, lo que conlleva un riesgo para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión.
- 130) Asimismo, la Comisión considera que las vulneraciones detectadas de los principios del Estado de Derecho afectan a partes importantes del sector público en Hungría, es decir, a todas las entidades públicas que ejecutan fondos de la Unión que pueden ser o convertirse en poderes adjudicadores, así como a todos los fideicomisos de interés público que, a pesar de ser entidades privadas, tienen un objetivo de interés público, como la educación, la investigación, la protección del medio ambiente y el clima y la protección del patrimonio. Así pues, las vulneraciones detectadas de los principios del Estado de Derecho son sistémicas y generalizadas y, por tanto, graves.
- 131) En lo que respecta al alcance de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, la Comisión considera que, cuando una vulneración de los principios del Estado de Derecho afecte o amenace con afectar a múltiples programas o fondos de la Unión, debe considerarse que su repercusión sobre el presupuesto de la Unión o sobre sus intereses financieros será sustancial. En este caso, los problemas detectados corren el riesgo de afectar a todos los programas que se ejecutan principalmente a través de la contratación pública, que se refieren de forma más significativa a tres de los programas de la política de cohesión en Hungría en el marco financiero plurianual 2021-2027, que corresponden a una parte importante del presupuesto de la Unión asignado a Hungría en el marco de la política de cohesión. Las auditorías de la Comisión que identificaron los problemas de contratación pública descritos anteriormente abarcaban el ámbito de la política de cohesión y, a pesar de que su repercusión en el presupuesto de la UE se ha corregido financieramente en cumplimiento de las normas de la política de cohesión en relación con cada una de las auditorías, estas constataciones demostraron una incapacidad, insuficiencia o falta de voluntad sistemáticas de las autoridades húngaras para evitar decisiones que vulneren la legislación aplicable en materia de contratación pública y conflictos de intereses y, por tanto, para abordar adecuadamente los riesgos de corrupción.
- 132) Además de lo anterior, si las cuestiones identificadas relacionadas con la contratación pública y los fideicomisos de interés público van acompañadas de los límites y obstáculos en la detección, investigación y corrección del fraude debido a los motivos adicionales relacionados con la investigación, el enjuiciamiento y el marco de la lucha contra la corrupción, la repercusión financiera podría considerarse aún más significativa. De hecho, este aspecto obstaculizaría la protección de los intereses financieros de la Unión tanto *ex ante*, obstaculizando el efecto disuasorio de los procesos penales, como *ex post*, bloqueando la acción represiva de las instituciones estatales.

8.2. Acciones de la Unión a las que se dirigen las medidas

- 133) Teniendo en cuenta las auditorías anteriores de los servicios de la Comisión (y a pesar de que su repercusión en el presupuesto de la UE se ha corregido financieramente en aplicación de las normas de la política de cohesión), y las conclusiones expuestas anteriormente, las acciones de la Unión que es más probable que se vean afectadas de nuevo en el futuro por las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho son las de los programas de la política de cohesión que se ejecutan principalmente a través de la contratación pública, así como los programas

en los que pueden beneficiarse los fideicomisos de interés público y las entidades que mantienen.

- 134) La Comisión considera que, teniendo en cuenta el riesgo establecido para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión, así como el carácter preventivo del Reglamento sobre condicionalidad, y a fin de proteger el presupuesto contra riesgos graves, las medidas deben afectar prioritariamente a los programas de la política de cohesión 2021-2027 que se espera que se ejecuten principalmente a través de la contratación pública, tomando como referencia la forma en que se han ejecutado los programas equivalentes de la política de cohesión en el marco del MFP 2014-2020. Los programas de la política de cohesión afectados por las medidas propuestas (en lo sucesivo, «los programas afectados») son los siguientes:
- a) Programa Operativo Medio Ambiente y Eficiencia Energética Plus,
 - b) Programa Operativo Integrado de Transporte Plus,
 - c) Programa Operativo de Desarrollo Territorial y de Asentamientos Plus (los «programas afectados»).
- 135) Por lo que se refiere a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que afectan a los fondos ejecutados por fideicomisos de interés público y las entidades que mantienen, la Comisión considera que, teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades en las que pueden participar estas entidades⁵⁴, todas las acciones de los programas en régimen de gestión directa o indirecta que puedan tener fideicomisos de interés público u otras entidades que mantengan como beneficiarios o entidades de ejecución deben ser objeto de las medidas que la Comisión tiene intención de proponer en este caso.

8.3. Elección de medidas adecuadas y proporcionadas

- 136) A la luz del análisis anterior, que concluye que existe una repercusión potencial significativa de la vulneración de los principios del Estado de Derecho detectada en la correcta gestión financiera del presupuesto de la Unión o en los intereses financieros de la Unión, se proponen las siguientes medidas.
- Programas en régimen de gestión compartida: suspensión de los compromisos en el marco de los programas de la política de cohesión para el período 2021-2027
- 137) Para determinar el nivel de suspensión de los compromisos, la Comisión observa que, en esta fase, no es posible cuantificar con precisión la repercusión potencial en el presupuesto de la Unión, ya que la proporción de los fondos que se ejecutarán mediante contratación pública en el marco del MFP 2021-2027 no puede determinarse de antemano con suficiente exactitud. Por lo tanto, dado que no es posible definir con precisión el importe de los gastos vinculados a las irregularidades graves detectadas, el nivel adecuado de las medidas que deben aplicarse se determina en un porcentaje que refleja la estimación del riesgo consiguiente para el presupuesto de la Unión. Este porcentaje se determina en función de la gravedad, frecuencia y duración de las vulneraciones sistémicas detectadas, así como del riesgo financiero

⁵⁴ Estas actividades se referirían principalmente a la educación y la investigación, pero también a muchas otras actividades, como la protección del medio ambiente y del clima, la protección del patrimonio y el deporte.

máximo previsto para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión, teniendo en cuenta las medidas correctoras presentadas por Hungría en el contexto del presente procedimiento.

- 138) Dada la repercusión potencial particularmente significativa de las vulneraciones del Estado de Derecho detectadas en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y en los intereses financieros de la Unión, y teniendo en cuenta la naturaleza, la duración, la gravedad y el alcance de dichas vulneraciones, esto podría implicar una repercusión potencial muy significativa en los fondos pertinentes y, por tanto, justificar que sea proporcionado un nivel muy significativo de suspensión de los compromisos. Por lo que se refiere a la contratación pública, las medidas adecuadas y proporcionadas deben ampliarse, por tanto, al importe de los fondos de la Unión cuya gestión corre el riesgo de vulnerar el principio de buena gestión financiera. Dicho esto, solo se espera que una parte de los fondos de los programas operativos mencionados se ejecute mediante contratación pública (en principio, entre el 85 % y el 90 % de los fondos) y, también en principio, algunos procedimientos de contratación pública pueden no verse afectados por esas vulneraciones sistémicas. Por otra parte, estos incumplimientos también podrían entrañar graves riesgos para otros programas de la Unión que también se ejecutan, en menor medida, a través de la contratación pública, pero que no se verían afectados por las medidas previstas. Teniendo en cuenta todo lo anterior, en su carta de intenciones, la Comisión había estimado que el riesgo para el presupuesto correspondía al 70 % de los fondos de los programas afectados. Sin embargo, este riesgo podría reducirse de forma significativa mediante los compromisos asumidos por Hungría en las medidas correctoras presentadas con la segunda respuesta, en caso de que se confirmaran con las etapas fundamentales con las que Hungría se comprometió.
- 139) De hecho, aunque Hungría ha presentado medidas correctoras que, en principio, podrían responder a las preocupaciones de la Comisión, y ha empezado a adoptar las primeras medidas de aplicación, en esta fase todavía no son lo suficientemente detalladas, teniendo en cuenta que los textos legislativos clave y otras etapas fundamentales que comenzarían a aplicar muchas de las medidas correctoras presentadas por Hungría siguen pendientes, por lo que resulta difícil evaluar de forma concluyente si abordan las preocupaciones. Por lo tanto, la Comisión considera que una aproximación razonable del nivel de riesgo restante para el presupuesto en esta fase corresponde al 65 % de los fondos de los programas afectados. Dado que este nivel puede considerarse una aproximación razonable de la repercusión o de los graves riesgos para el presupuesto de la Unión, la Comisión considera que la suspensión del 65 % de los compromisos en estos programas operativos es una medida proporcionada. La Comisión seguirá supervisando la situación y podrá sugerir adaptaciones en caso necesario.
- 140) En caso de que los programas señalados no hayan sido aprobados en el momento en que el Consejo adopte una decisión, debería decidirse en su lugar la suspensión de la aprobación de uno o varios de los programas afectados, en proporción al riesgo para los intereses financieros de la Unión. Esto se basa en el mismo razonamiento expuesto en el apartado 139 anterior.
- Programas en régimen de gestión directa e indirecta: prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos con fideicomisos de interés público y con las entidades que mantienen

- 141) Las medidas también deben referirse a acciones en el marco de programas ejecutados en régimen de gestión directa e indirecta, para los que los fideicomisos de interés público y las entidades que mantienen pueden ser beneficiarios o entidades ejecutoras. Por lo que se refiere a las vulneraciones detectadas que sean de relevancia para los fideicomisos de interés público, dado que la medida solo afectaría a estas entidades como tales, todos los programas ejecutados en régimen de gestión directa e indirecta deben ser específicos. La Comisión considera como medida proporcionada la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos con cualquier fideicomiso de interés público y con cualquier entidad que estos mantengan en el marco de cualquier programa en régimen de gestión directa o indirecta.
- 142) Dado que actualmente existe una excepción general para que los miembros del consejo de administración de los fideicomisos de interés público cumplan los requisitos en materia de conflictos de intereses, mientras que la aplicabilidad de las normas de contratación pública a los fondos fiduciarios dependería de una evaluación caso por caso para determinar si cumplen los criterios para ser considerados poderes adjudicadores, tales excepciones pueden afectar a cualquier presupuesto que estas entidades puedan ejecutar o gestionar. Por lo tanto, es prácticamente imposible considerar que la prohibición debe aplicarse a algunos fideicomisos de interés público y a las entidades que estos mantienen, o que la Comisión puede contraer compromisos jurídicos parciales con dichas entidades. Además, dado que la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos se limita a estas entidades, la asignación de fondos a todos los programas de la Unión en régimen de gestión directa e indirecta puede seguir utilizándose para cualquier otra entidad, como beneficiaria o entidad ejecutora. Así pues, a la luz de la lista de medidas aplicables a la gestión directa e indirecta de conformidad con el artículo 5, apartado 1, letra a), del Reglamento sobre condicionalidad, la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos con estas entidades puede considerarse proporcionada para abordar el riesgo para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión, a la espera de la adopción del texto legislativo pertinente.
- 143) Siempre que la medida se especifique mediante normas detalladas y se incorpore al texto legislativo necesario y se aplique tal como se ha comprometido a hacerlo Hungría, puede considerarse que responde a todas las preocupaciones de la Comisión a este respecto.

8.4. Observaciones presentadas por Hungría sobre las medidas propuestas en la carta de intenciones

- 144) Hungría alegó que las medidas correctoras que presentó abordan todos los problemas detectados por la Comisión en este caso. Recordó el principio de cooperación leal que respetó a la hora de presentar las medidas correctoras. Además, se refirió al requisito establecido en la sentencia del Tribunal⁵⁵ en el sentido de que las medidas adoptadas en virtud del Reglamento sobre condicionalidad deben ser «estrictamente proporcionadas» a las repercusiones de la vulneración constatada de los principios del Estado de Derecho en el presupuesto de la Unión o en la protección de los intereses financieros de la Unión, argumentando que un posible impacto o efecto en

⁵⁵ Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia (Pleno) de 16 de febrero de 2022, *Hungría/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, apartado 271, y *Polonia/Parlamento y Consejo*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, apartado 302.

la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o en la protección de los intereses financieros de la Unión puede no justificar medidas sobre todos los fondos de la Unión utilizados por un Estado miembro. Por otro lado, alegó que el carácter sistémico y generalizado de las vulneraciones no puede convertirlas automáticamente en graves. Añadió que no existe justificación alguna sobre los motivos y la medida en que se ha determinado que los programas operativos afectados por las medidas han sido ejecutados recurriendo a la contratación pública.

- 145) Además, alegó que se incumplen los requisitos de una apreciación objetiva, imparcial y justa, dado que la conclusión sobre la reducción del 70 % de los compromisos no está justificada. Al referirse a las correcciones a tanto alzado del 10 % aplicadas durante la auditoría de 2017, alega que el principio de proporcionalidad exigiría que solo el 10 % del 70 %, es decir, el 7 % de los compromisos de los programas operativos pertinentes podría ser suspendido. Además, alega que la Comisión no justificó por qué propuso la suspensión de los pagos, que eran superiores a los niveles de corrección financiera establecidos en las directrices de la Comisión sobre las correcciones financieras en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la contratación pública⁵⁶.
- 146) Por lo que se refiere a la medida alternativa de suspensión de la aprobación de los programas operativos en caso de que no hayan sido aprobados por la Comisión en el momento en que el Consejo adopte su decisión, señala que no tuvo la oportunidad de formular observaciones, dado que la Comisión no ha definido los programas específicos que se verían afectados en tal caso.
- 147) En cuanto a la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos con fideicomisos de interés público y las entidades que mantengan o gestionen, Hungría alega que es innecesaria y desproporcionada, habida cuenta de las medidas correctoras presentadas el 19 de julio de 2022 y del hecho de que la Comisión no haya presentado ningún caso específico en el que estas entidades no actuaran como poderes adjudicadores o que no cumplieran las normas de la UE en materia de conflicto de intereses.

Evaluación de la Comisión

- 148) La Comisión acoge con satisfacción las medidas correctoras presentadas por Hungría en su segunda respuesta, así como su cooperación al respecto. Dicho esto, la carta de intenciones expone las razones por las que las medidas correctoras propuestas el 19 de julio de 2022 no pudieron tenerse en cuenta al establecer las medidas que la Comisión tenía intención de proponer al Consejo. En cuanto a las medidas presentadas por Hungría en su segunda respuesta, la Comisión explica en los apartados 121 y 122 anteriores por qué en esta fase no pueden considerarse adecuadas para abordar los problemas detectados por la Comisión.
- 149) En cuanto al argumento esgrimido por Hungría relativo a la posible repercusión o a los efectos en el presupuesto de la Unión, la Comisión señala que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento sobre condicionalidad requiere que la Comisión proponga medidas al Consejo también cuando la vulneración de los principios del Estado de Derecho amenace con afectar gravemente la buena gestión financiera del

⁵⁶ Decisión de la Comisión C(2019) 3452 final, de 14 de mayo de 2019, por la que se establecen las directrices para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos financiados por la Unión en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la contratación pública.

presupuesto de la Unión de un modo suficientemente directo. Dado que la Comisión ha establecido dicho riesgo grave para el futuro, no necesitaba determinar un riesgo específico, como alega Hungría, para proponer medidas al Consejo. La interpretación sugerida por Hungría privaría al Reglamento sobre condicionalidad de su finalidad, que es la protección preventiva de la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y de los intereses financieros de la Unión.

- 150) Por lo que se refiere a la aplicación de los porcentajes de corrección financiera en el caso de las auditorías de los servicios de la Comisión, esta observa que el Reglamento sobre condicionalidad es un instrumento preventivo que tiene por objeto proteger la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión de forma más horizontal que otras normas financieras de la Unión. Así pues, la aplicación *mutatis mutandis* de los niveles de corrección financiera incluidos en el RDC y en la mencionada Decisión de la Comisión no cumpliría su finalidad, que es independiente y adicional.
- 151) En cuanto a la medida alternativa de suspensión de la aprobación de los programas, la Comisión ha indicado claramente los programas operativos que podrían ser objeto de esta medida. La Comisión no pudo indicar en el momento del envío de la carta de intenciones, ni tampoco en la presente fase, qué programas afectados se incluirían precisamente en la medida alternativa de suspensión de la aprobación de programas. Esto dependería de la fase de aprobación de los programas en el momento en que el Consejo adoptase su decisión. No obstante, la Comisión ha indicado que, en caso de que deba aplicarse la suspensión de la aprobación de los programas, esto debería afectar a uno o más programas en proporción al riesgo para los intereses financieros de la Unión.
- 152) Por último, por lo que se refiere a la medida pertinente para los fideicomisos de interés público, el Reglamento sobre condicionalidad no exige definir casos específicos en los que una vulneración de los principios del Estado de Derecho haya afectado al presupuesto de la Unión o a sus intereses financieros. En particular, por lo que se refiere a los fideicomisos de interés público, la legislación vigente entraña claramente un riesgo grave para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión. Así pues, la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos es la única medida capaz de garantizar el carácter protector y preventivo del procedimiento con arreglo al Reglamento sobre condicionalidad.

9. BASE JURÍDICA

- 153) La base jurídica del presente instrumento es el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

10. MEDIDAS PROPUESTAS PARA SU ADOPCIÓN

• Programas en régimen de gestión compartida

- 154) Suspensión del 65 % de los compromisos en tres programas operativos para el período 2021-2027 financiados con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

155) En caso de que los programas identificados no hayan sido aprobados en el momento en que el Consejo adopte su decisión, deberá decidirse en su lugar la suspensión de la aprobación de uno o más de los programas en cuestión, en proporción al riesgo para los intereses financieros de la Unión. Esto se basa en el mismo razonamiento expuesto en el apartado 140 anterior.

- **Programas en régimen de gestión directa e indirecta**

156) Prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos con cualquier fideicomiso de interés público y con cualquier entidad que mantenga en el marco de cualquier programa de la Unión en régimen de gestión directa e indirecta. Esto no tiene necesariamente repercusiones presupuestarias, ya que la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos se limita a estas entidades y la asignación correspondiente de fondos de todos los programas de la Unión en régimen de gestión directa e indirecta puede seguir utilizándose para cualquier otra entidad, como beneficiario o entidad de ejecución.

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión contra la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión⁵⁷, y en particular su artículo 6, apartado 10,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión envió una solicitud de información a Hungría de conformidad con el artículo 6, apartado 4, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, a la que las autoridades húngaras respondieron el 27 de enero de 2022.
- (2) El 27 de abril de 2022, la Comisión envió una notificación escrita a Hungría de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 (la «notificación»). En dicha notificación, la Comisión expresaba su preocupación y presentaba sus conclusiones sobre una serie de cuestiones relacionadas con el sistema de contratación pública en Hungría, incluidas:
 - a) irregularidades sistémicas, deficiencias e insuficiencias en los procedimientos de contratación pública;
 - b) una elevada tasa de procedimientos de contratación pública con una única oferta y competencia poco intensa en dichos procedimientos;
 - c) cuestiones relacionadas con el uso de acuerdos marco;
 - d) detección, prevención y corrección de conflictos de intereses;
 - e) problemas relacionados con los fideicomisos de interés público.
- (3) Estas cuestiones y su repetición a lo largo del tiempo demuestran una incapacidad, insuficiencia o falta de voluntad sistémicas por parte de las autoridades húngaras para evitar decisiones que vulneren la legislación aplicable en lo que respecta a la contratación pública y los conflictos de intereses, y, por lo tanto, para abordar adecuadamente los riesgos de corrupción. Constituyen vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular de los principios de seguridad

⁵⁷ DO L 433I de 22.12.2020, p. 1.

jurídica y de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, y suscitan dudas en cuanto a la separación de poderes.

- (4) En la notificación, la Comisión estableció motivos adicionales y presentó sus conclusiones relativas un determinado número de problemas relativos a la investigación y el enjuiciamiento, así como al marco de lucha contra la corrupción, incluidas limitaciones a la investigación y el enjuiciamiento efectivos de presuntas actividades delictivas, la organización de los ministerios fiscales, y la falta de un marco de lucha contra la corrupción operativo y eficaz en la práctica. Estos elementos constituyen vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular de los principios de seguridad jurídica, de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo y de tutela judicial efectiva.
- (5) En la notificación, la Comisión estableció los elementos de hecho y los motivos específicos en los que basaba sus conclusiones y también pidió a Hungría que facilitara determinada información y datos sobre esos elementos de hecho y sus motivos. En la notificación, la Comisión concedió dos meses a las autoridades húngaras para presentar sus observaciones.
- (6) El 27 de junio de 2022, Hungría respondió a la notificación (la «primera respuesta»). Mediante cartas de 30 de junio y 5 de julio de 2022, Hungría presentó información adicional para completar la primera respuesta. Además, el 19 de julio de 2022, Hungría remitió una carta adicional en la que proponía una serie de medidas correctoras para abordar las conclusiones de la notificación.
- (7) La Comisión evaluó las observaciones presentadas en la primera respuesta y concluyó que no abordaban adecuadamente todas las preocupaciones y conclusiones expuestas en la notificación. Además, la Comisión consideró que ni la primera respuesta ni las cartas adicionales de 30 de junio y 5 de julio de 2022 contenían medidas correctoras suficientes acompañadas de compromisos adecuados en el contexto del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092. Debido a la presentación tardía de la carta de 19 de julio de 2022, esta no pudo tenerse en cuenta al evaluar la primera respuesta. No obstante, la Comisión tuvo en cuenta toda la información pertinente contenida en dicha carta en el transcurso de las siguientes etapas del procedimiento previsto en el artículo 6 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de conformidad con el principio de cooperación leal con los Estados miembros.
- (8) De conformidad con el artículo 6, apartado 7, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, el 20 de julio de 2022 la Comisión envió una carta a Hungría (la «carta de intenciones») para informar al Estado miembro de su evaluación de conformidad con el artículo 6, apartado 6, del Reglamento, y de las medidas que la Comisión tenía previsto proponer para su adopción por el Consejo de conformidad con el artículo 6, apartado 9, de dicho Reglamento, a falta de un compromiso de Hungría para adoptar medidas correctoras adecuadas. En la carta de intenciones, la Comisión ofreció a Hungría la oportunidad de presentar sus observaciones, en particular sobre la proporcionalidad de las medidas previstas.
- (9) Hungría respondió a la carta de intenciones el 22 de agosto de 2022 (la «segunda respuesta»), presentando sus observaciones sobre las conclusiones de la Comisión, el procedimiento y la proporcionalidad de las medidas previstas en la carta de intenciones. Pese a haber impugnado las conclusiones de la Comisión, Hungría propuso varias medidas correctoras para abordar las preocupaciones planteadas por la Comisión. El 13 de septiembre de 2022, Hungría envió a la Comisión una carta que incluía aclaraciones y compromisos adicionales pertinentes en el marco de las

medidas correctoras propuestas. En opinión de Hungría, las medidas correctoras, incluidos los compromisos adicionales expuestos en la carta de 13 de septiembre de 2022, responden plenamente a las preocupaciones de la Comisión y, por lo tanto, la Comisión no debería proponer ninguna medida al Consejo.

- (10) Las principales conclusiones de la Comisión se resumen en los siguientes considerandos.
- (11) En primer lugar, existen irregularidades, deficiencias e insuficiencias graves y sistémicas en los procedimientos de contratación pública. Estas irregularidades se han detectado a raíz de auditorías consecutivas realizadas por los servicios de la Comisión para los periodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. Estas auditorías se cerraron con importes totales muy significativos de correcciones financieras, así como varias investigaciones de la OLAF que dieron lugar a recomendaciones financieras para la recuperación de importes significativos por parte de Hungría. Además, los datos disponibles indican que ha habido porcentajes inusualmente elevados de contratos adjudicados en los que solo había un único licitador, adjudicación de contratos a empresas específicas, que han ido ganando gradualmente gran parte del mercado, y graves deficiencias en la adjudicación de acuerdos marco. Por otro lado, existe preocupación por la no aplicación de las normas sobre contratación pública y conflicto de intereses a los «fideicomisos de interés público» y a las entidades gestionadas por ellos, así como por la falta de transparencia con respecto a la gestión de fondos por parte de dichos fideicomisos. Estas cuestiones y su repetición a lo largo del tiempo demuestran una incapacidad, insuficiencia o falta de voluntad sistémicas por parte de las autoridades húngaras para evitar decisiones que vulneren la legislación aplicable, en lo que respecta a la contratación pública y los conflictos de intereses, y, por lo tanto, para abordar adecuadamente los riesgos de corrupción. Constituyen vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular de los principios de seguridad jurídica y de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, y suscitan dudas en cuanto a la separación de poderes.
- (12) En segundo lugar, existen problemas adicionales en relación con las limitaciones a la investigación y el enjuiciamiento efectivos de presuntas actividades delictivas, la organización de los ministerios fiscales y la falta de un marco de lucha contra la corrupción que funcione y sea eficaz en la práctica. En particular, existe una falta de recursos judiciales efectivos por parte de un órgano jurisdiccional independiente contra las decisiones del Ministerio Fiscal de no investigar ni enjuiciar supuestos casos de corrupción, fraude y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión, una falta de obligación de motivar los casos de fraude y corrupción atribuidos o reasignados, y una ausencia de normas para evitar decisiones arbitrarias a este respecto. Además, se carece de una estrategia general de lucha contra la corrupción que abarque también los ámbitos más pertinentes de prevención de la corrupción, y existe una infrautilización de toda la gama de instrumentos preventivos para ayudar a la investigación de la corrupción, incluidos, en particular, los casos de corrupción de alto nivel, así como una falta general de prevención y represión efectivas del fraude y los delitos de corrupción. Estos elementos constituyen vulneraciones de los principios del Estado de Derecho, en particular de los principios de seguridad jurídica, de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo y de tutela judicial efectiva.
- (13) Las observaciones presentadas en las respuestas de Hungría no abordan adecuadamente las conclusiones expuestas en la notificación y en la carta de

intenciones. En particular, las respuestas no aportaron pruebas de las recientes mejoras aplicadas por Hungría en el sistema de contratación pública (en lo que se refiere a la transparencia, la intensidad de la competencia y los controles de los conflictos de intereses). Aunque se produjeron algunos cambios en el sistema húngaro de contratación pública a raíz de las auditorías de los servicios de la Comisión, no hay indicios de que dichos cambios tuvieran repercusiones en el nivel de competencia en el mercado húngaro. Los datos de que dispone la Comisión muestran no solo un aumento de la concentración de las adjudicaciones en la contratación pública, sino también un aumento de las posibilidades de obtener adjudicaciones para actores del partido gobernante húngaro (las «empresas vinculadas políticamente»). La Comisión contrató un estudio que realizó un análisis empírico estadístico de más de 270 000 contratos públicos adjudicados en Hungría entre 2005 y 2021⁵⁸. Las observaciones del estudio se corroboraron con las conclusiones de un examen de determinados datos sobre contratos públicos adjudicados a algunas de las empresas identificadas como empresas con vínculos políticos. Además, la Comisión recopiló informes de medios de comunicación y partes interesadas de los sectores del turismo, la comunicación y el deporte. Hungría no aportó ninguna prueba sobre la aplicabilidad (ni la aplicación en la práctica) de las normas sobre conflictos de intereses pertinentes para la protección del presupuesto de la Unión en relación con los fideicomisos de interés público.

- (14) Otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión no permitirían a la Comisión proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz. Las irregularidades, deficiencias e insuficiencias detectadas son generalizadas y están interrelacionadas, lo que impide que otros procedimientos distintos de los previstos en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 puedan disipar más efectivamente los riesgos para el presupuesto de la Unión. Aunque pueden utilizarse determinados medios disponibles en virtud de las normas sectoriales, como las auditorías de los servicios de la Comisión y las correcciones financieras por irregularidades no corregidas por las autoridades húngaras, estas medidas suelen referirse a gastos ya declarados a la Comisión, y la persistencia de las deficiencias durante muchos años muestra que las correcciones financieras no son suficientes para proteger los intereses financieros de la Unión frente a los riesgos actuales o futuros.
- (15) En cuanto a la observancia y el seguimiento de las condiciones favorecedoras consagradas en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁹, cabe señalar que, con arreglo al artículo 15, apartado 5, de dicho Reglamento, la única consecuencia del incumplimiento de una condición favorecedora es que la Comisión no reembolsaría los gastos relacionados con las operaciones ligadas con el objetivo específico del Estado miembro de que se trate. El Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 establece una panoplia más grande de

⁵⁸ *Estudio sobre la concentración de las adjudicaciones y los posibles riesgos de fraude, corrupción y conflicto de intereses en los procedimientos de contratación pública en Hungría, con especial atención a las contrataciones públicas financiadas por la UE - Análisis empírico de los datos sobre contratación pública en Hungría de 2005 a 2021*, Centro de Investigación sobre la Corrupción de Budapest.

⁵⁹ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

posibilidades de proteger el presupuesto de la Unión, incluida la suspensión de la aprobación de uno o más programas, así como la suspensión de los compromisos en régimen de gestión compartida. Las posibles medidas que se adopten en virtud del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 también se refieren a la prefinanciación, que no está contemplada en el artículo 15 del Reglamento (UE) 2021/1060.

- (16) Por lo que se refiere a la aplicación de las normas de contratación pública y su interpretación, el considerando 17 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 aclara que la legislación de la Unión a la que se refiere el artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre condicionalidad es financiera y sectorial. Procedimientos de infracción que no se basan en un acto legislativo, sino directamente en el artículo 258 del TFUE. Dicha provisión del Derecho primario no puede considerarse «legislación de la Unión» en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (17) El artículo 22, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶⁰ establece que los Estados miembros adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión al ejecutar medidas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La responsabilidad principal de cumplir el Derecho de la Unión y nacional al aplicar dichas medidas sigue incumbiendo a los Estados miembros, de conformidad con el artículo 22, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241, mientras que la Comisión puede adoptar medidas correctoras en casos de fraude, corrupción y conflictos de intereses que afecten a los intereses financieros de la Unión que no hayan sido corregidos por el Estado miembro, o de vulneración grave de una obligación derivada del acuerdo de préstamo o del convenio de financiación de conformidad con el artículo 22, apartado 5, de dicho Reglamento. Lo que es más importante es que el Plan de Recuperación y Resiliencia de Hungría aún no está finalizado y su contenido y capacidad para proteger los intereses financieros de la Unión dependen de las medidas reales que contenga, pero también de cómo las aplique Hungría. Por lo tanto, la aplicación de las disposiciones del Reglamento (UE) 2021/241 no permitiría a la Comisión proteger el presupuesto de la Unión de forma más eficaz en este caso.
- (18) A la luz de todo lo anterior, ningún otro procedimiento en virtud del Derecho de la Unión permitiría a la Comisión proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz que el procedimiento establecido en el artículo 6 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (19) La repercusión potencial de las vulneraciones detectadas en la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o en la protección de los intereses financieros de la Unión se considera especialmente significativa, dado que dichas vulneraciones están intrínsecamente vinculadas al proceso de utilización de los fondos de la Unión por parte de Hungría, ya que consisten en un funcionamiento inadecuado de las autoridades públicas que deciden sobre la adjudicación de contratos financiados con cargo al presupuesto de la Unión. Además, si las vulneraciones detectadas van acompañadas de los límites y obstáculos en la detección, investigación y corrección del fraude debido a los motivos adicionales relacionados con la investigación, el enjuiciamiento y el marco de lucha contra la corrupción, la repercusión puede considerarse aún más significativa.

⁶⁰ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- (20) Teniendo en cuenta la naturaleza de las conclusiones en relación con la contratación pública, las medidas adecuadas que deben adoptarse con arreglo al Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 (las «medidas adecuadas») deberían referirse a la financiación de la Unión, que se ejecuta principalmente a través de contratación pública. Las auditorías de la Comisión que detectaron que en la política de cohesión se seguían unos procedimientos de contratación pública deficientes e irregulares, y a pesar de que la repercusión de dichas deficiencias en el presupuesto de la Unión se ha corregido financieramente en aplicación de las normas de la política de cohesión, demuestran una incapacidad, insuficiencia o falta de voluntad sistémicas de las autoridades húngaras para evitar decisiones que vulneren la legislación aplicable en materia de contratación pública y conflictos de intereses y, por tanto, para abordar adecuadamente los riesgos de corrupción.
- (21) Los programas que deben protegerse a través de las medidas adecuadas deben ser prioritariamente los de la política de cohesión 2021-2027, que se espera ejecutar principalmente a través de contratación pública, tomando como referencia la forma en que Hungría ha aplicado los programas equivalentes al amparo del MFP 2014-2020. Estos programas son el Programa Operativo de Medio Ambiente y Eficiencia Energética Plus, el Programa Operativo Integrado de Transporte Plus y el Programa Operativo de Desarrollo Territorial y de Asentamientos Plus (los «programas afectados»). Por lo que se refiere a los programas afectados, el nivel de ejecución mediante contratación pública se estima en un 85 -90 %.
- (22) Las medidas adecuadas también deben afectar a las acciones en el marco de los programas de la Unión ejecutados en régimen de gestión directa e indirecta, para los que los fideicomisos de interés público y las entidades que mantengan, que se consideran entidades públicas en el sentido del artículo 2, letra b), y del artículo 5, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, pueden ser beneficiarios o entidades de ejecución. Por lo que se refiere a las vulneraciones detectadas que afecten a los fideicomisos de interés público, todos los programas de la Unión ejecutados en régimen de gestión directa e indirecta deben ser objeto de esta medida adecuada.
- (23) En consonancia con los requisitos de proporcionalidad establecidos en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, el nivel adecuado de las medidas que deben aplicarse se determinará mediante un porcentaje que refleje el riesgo consiguiente para el presupuesto de la Unión.
- (24) Habida cuenta de la gravedad, frecuencia y duración de las vulneraciones sistémicas detectadas en la contratación pública, el riesgo financiero para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión puede considerarse muy significativo, lo que justifica unas medidas con un nivel muy alto de impacto financiero.
- (25) De conformidad con el artículo 6, apartado 6, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, la información recibida y las observaciones formuladas por el Estado miembro de que se trate, así como la adecuación de las medidas correctoras propuestas, deben tenerse en cuenta para decidir sobre las medidas adecuadas. Por lo tanto, las medidas correctoras propuestas por Hungría deben incluirse en la evaluación.
- (26) En su segunda respuesta, Hungría presentó 17 medidas correctoras y completó estos compromisos mediante carta remitida a la Comisión el 13 de septiembre de 2022. En opinión de Hungría, estas medidas abordarían todas las cuestiones planteadas por la

Comisión en la notificación (las «medidas correctoras propuestas»). Estas medidas correctoras son las siguientes:

- a) refuerzo de la prevención, detección y corrección de ilegalidades e irregularidades relativas a la ejecución de los fondos de la Unión a través de una Autoridad de Integridad recientemente creada;
- b) Grupo de trabajo de Lucha contra la corrupción;
- c) Fortalecimiento del marco de lucha contra la corrupción;
- d) garantía de transparencia en el uso de la ayuda de la Unión por parte de las fundaciones de gestión de activos de interés público;
- e) introducción de un procedimiento específico en el caso de delitos especiales relacionados con el ejercicio del poder público o la gestión de bienes públicos;
- f) refuerzo de los mecanismos de auditoría y control para garantizar el buen uso de la ayuda de la UE;
- g) reducción de la proporción de procedimientos de licitación con una única oferta financiados con fondos de la Unión;
- h) reducción de la proporción de procedimientos de licitación con una única oferta financiados con cargo al presupuesto nacional;
- i) desarrollo de una herramienta de notificación de ofertas únicas para de supervisar e informar acerca de las contrataciones públicas cerradas con una única oferta;
- j) desarrollo del sistema electrónico de contratación pública para aumentar la transparencia;
- k) desarrollo de un marco de medición del rendimiento que evalúe la eficiencia y la rentabilidad de la contratación pública;
- l) adopción de un plan de acción para aumentar el nivel de competencia en la contratación pública;
- m) formación impartida a microempresas y pequeñas y medianas empresas sobre las prácticas de contratación pública;
- n) establecimiento de un sistema de apoyo para compensar los costes asociados a la participación en los procedimientos de contratación pública de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas;
- o) aplicación de ARACHNE, la herramienta de calificación de riesgos de la Comisión;
- p) refuerzo de la cooperación con la OLAF;
- q) adopción de un acto legislativo que garantice una mayor transparencia del gasto público.

(27) En general, Hungría se comprometió a adoptar las medidas correctoras propuestas en su segunda respuesta con el fin de abordar incondicionalmente y mantener sin límite de tiempo las cuestiones planteadas en la notificación y la legislación conexas en vigor, y a hacer cumplir debidamente las normas en ella establecidas.

(28) Sin embargo, dado que los problemas detectados en Hungría afectan tanto al marco jurídico y, en gran medida, a las prácticas administrativas, la evaluación de la

adecuación de las medidas correctoras propuestas por Hungría para alcanzar su objetivo de poner fin a las vulneraciones o a los riesgos para los intereses financieros de la Unión dependerá del análisis de los detalles de las medidas y de la aplicación correcta, plena y efectiva de todos los elementos fundamentales, tal como se indica en los calendarios pertinentes presentados por Hungría el 22 de agosto. A este respecto, Hungría aún tiene que adoptar medidas fundamentales para la aplicación de muchas de las medidas correctoras propuestas.

- (29) Hungría se comprometió a crear una nueva Autoridad de Integridad que refuerce la prevención, detección y corrección de las ilegalidades e irregularidades relativas a la ejecución de los fondos de la Unión. Hungría ha incluido en la medida correctora una serie de elementos que la Comisión evalúa positivamente en esta fase, en particular los relativos a: i) la finalidad y los objetivos de la nueva Autoridad de Integridad; ii) el alcance de su mandato y sus (amplias) competencias, incluidas competencias para ordenar a los poderes adjudicadores que suspendan procedimientos de contratación pública, para solicitar a los organismos de investigación administrativa la realización de investigaciones y para recomendar la exclusión de determinados operadores económicos de la financiación de la Unión; el derecho a solicitar un control judicial de todas las decisiones de las autoridades relativas a los procedimientos de contratación pública que impliquen cualquier apoyo de la Unión (y que puedan estar sujetas a control judicial), etc.; iii) las normas sobre el nombramiento de la junta de supervisión de la Autoridad de Integridad y sobre la participación de un «comité de elegibilidad» destinado a garantizar la plena independencia de la Autoridad de Integridad. Además, la Autoridad de Integridad se basará en hechos establecidos por decisiones de los órganos jurisdiccionales, podrá dirigirse a los órganos jurisdiccionales y sus propias decisiones estarán sujetas a control judicial. Por esta razón, Hungría también se comprometió a que todos los órganos jurisdiccionales húngaros que conozcan de asuntos civiles, administrativos y penales, incluidos los pertinentes para la protección de los intereses financieros de la Unión, cumplirán los requisitos de independencia e imparcialidad y serán los establecidos por la ley de conformidad con el artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea y el acervo de la UE pertinente. La medida correctora propuesta incluye un calendario en el que se describen las primeras etapas fundamentales de la aplicación, que van desde una Decisión Gubernamental por la que se encarga al Gobierno que presente un proyecto de ley a la Asamblea Nacional antes del 30 de septiembre de 2022 para la creación de la Autoridad de Integridad (esta Decisión Gubernamental se adoptó el 5 de septiembre de 2022) hasta el inicio de las actividades de la Autoridad de Integridad el 19 de noviembre de 2022.
- (30) Si se aplica correcta y efectivamente según lo previsto en la medida correctora presentada por Hungría, con plena independencia y competencias efectivas sobre el terreno en relación con todos los procedimientos que puedan afectar real o potencialmente a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o a los intereses financieros de la Unión, la Autoridad de Integridad podría contribuir a aumentar el nivel de competencia en los procedimientos de contratación pública, prevenir o reducir al mínimo los riesgos de conflicto de intereses y, más en general, mejorar la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y otras irregularidades que vulneran el Derecho de la Unión en el sistema húngaro de contratación pública, en beneficio de un uso mejor y más y eficiente de la financiación de la Unión. Sin embargo, siguen pendientes los detalles y las etapas fundamentales de esta medida correctora propuesta, en particular en

relación con las competencias y los instrumentos de la Autoridad de Integridad para verificar eficazmente las declaraciones de patrimonio.

- (31) Hungría se ha comprometido a crear un Grupo de trabajo de Lucha contra la corrupción que aborde las preocupaciones de la Comisión, en particular para garantizar la participación plena, estructurada y efectiva de agentes no estatales activos en el ámbito de la lucha contra la corrupción, junto con representantes del Gobierno. Además, Hungría se compromete a realizar amplias consultas con las partes interesadas nacionales e internacionales, incluida la Comisión, durante la preparación de la legislación. Sin embargo, aún están pendientes los detalles y las etapas fundamentales de esta medida correctora.
- (32) La medida correctora del marco de lucha contra la corrupción incluye la mayoría de los elementos que la Comisión considera fundamentales para garantizar la eficacia de la medida, como la adopción de estrategias de lucha contra el fraude y la corrupción que abarquen a todos los organismos que participan en la ejecución de los fondos de la Unión, y la presentación de la situación de la aplicación de la estrategia de lucha contra la corrupción 2020-2022, así como la ampliación del ámbito de aplicación personal y material de las declaraciones de patrimonio, las normas destinadas a aumentar la transparencia de las declaraciones de patrimonio y la introducción de sanciones administrativas y penales. Sin embargo, aún están pendientes los detalles y las etapas fundamentales de esta medida correctora. En particular, dicha base de datos debe ser de acceso público. Además, la Autoridad de Integridad debe estar facultada para iniciar un proceso de verificación de activos también por iniciativa propia en todos los casos.
- (33) Por lo que se refiere a los fideicomisos de interés público, la medida correctora puede abordar, en principio, las cuestiones conflictivas, ya que permitirá la aplicación generalizada e incondicional de las normas de contratación pública a los fideicomisos de interés público y a las entidades que mantienen o gestionan (todos ellos se considerarán poderes adjudicadores a efectos de las normas de contratación pública), y dado que la medida correctora establecerá normas claras de conflicto de intereses para dichas entidades y los miembros de su junta de supervisión. Sin embargo, aún están pendientes los detalles y las etapas fundamentales de esta medida correctora.
- (34) Además, Hungría se comprometió a establecer un nuevo procedimiento de control judicial, que cuenta con muchos elementos positivos, como la posibilidad de que las personas jurídicas lo soliciten, una posición procesal privilegiada para la persona que denuncie un delito, una referencia al hecho de que la competencia exclusiva para conocer de los asuntos en el marco del nuevo procedimiento se atribuirá a un tribunal especializado (es decir, el Tribunal Central del Distrito de Buda), una referencia al hecho de que todos los órganos jurisdiccionales y los jueces de instrucción implicados en el nuevo procedimiento se ajustarán al artículo 19 del Tratado de la Unión Europea y al acervo de la UE relevante, y un plazo razonable para el procedimiento en general. Finalmente, Hungría se ha comprometido a revisar el procedimiento en un plazo razonable. La medida correctora propuesta puede subsanar las limitaciones detectadas por la Comisión. Sin embargo, aún están pendientes los detalles y las etapas fundamentales de esta medida correctora.
- (35) Por lo que se refiere a las preocupaciones planteadas con respecto a la capacidad de Hungría para mejorar los controles de los conflictos de intereses en relación con el uso de los fondos de la Unión, la medida correctora propuesta sobre la ampliación del uso de todas las funcionalidades de la herramienta única de extracción de datos y

puntuación de riesgos que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros (ARACHNE) para cualquier ayuda de la Unión puede, en principio, abordar las preocupaciones planteadas por la Comisión, si se aplica correctamente. Además, la medida correctora propuesta sobre el refuerzo de los mecanismos de auditoría y control para garantizar un buen uso de la ayuda de la Unión también contribuiría a abordar las preocupaciones planteadas, si se aplica correcta y oportunamente, ya que permitirá la adopción de disposiciones para reforzar las normas y los procedimientos con el fin de prevenir, detectar y corregir de manera más eficaz los conflictos de intereses en el uso de los fondos de la Unión, incluido un mecanismo eficaz de control de la validez de las declaraciones de conflicto de intereses. Sin embargo, aún están pendientes los detalles y las etapas fundamentales de esta medida correctora.

- (36) Además, las medidas correctoras destinadas a subsanar las irregularidades, deficiencias e insuficiencias sistémicas en la contratación pública son consideradas positivas por la Comisión. Sin embargo, algunas de las medidas aún no parecen suficientemente detalladas en determinados aspectos y siguen pendientes sus etapas fundamentales. Por lo tanto, no pueden considerarse suficientemente adecuadas para abordar las cuestiones planteadas en el procedimiento en virtud del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092. Sobre esta base, es necesaria la adopción de las medidas adecuadas de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.
- (37) La medida correctora propuesta para reforzar la cooperación con la OLAF puede abordar las limitaciones detectadas por la Comisión, ya que designará una autoridad nacional competente para ayudar a la OLAF en la realización de controles *in situ* en Hungría cuando un operador económico sujeto a dichos controles se niegue a cooperar. También introduce un tipo de sanción financiera disuasoria que se impondrá en caso de que un operador económico se niegue a cooperar con la OLAF a efectos de los controles y verificaciones *in situ* de la OLAF. Sin embargo, aún están pendientes los detalles y las etapas fundamentales de esta medida correctora.
- (38) Las medidas correctoras propuestas, tomadas en su conjunto, podrían, en principio, abordar las cuestiones relativas a las irregularidades sistémicas, las deficiencias e insuficiencias en la contratación pública, los riesgos de conflictos de intereses y las preocupaciones relativas a los «fideicomisos de interés público», así como los motivos adicionales relativos a la investigación, el enjuiciamiento y el marco de lucha contra la corrupción, siempre que todas las medidas correctoras se apliquen correcta y eficazmente.
- (39) Sin embargo, aún no se han detallado las normas de aplicación de las medidas correctoras propuestas, en particular cómo se incorporarán los elementos clave de las medidas correctoras en los textos jurídicos definitivos que se adopten para la aplicación de las medidas correctoras. Dado que varios de los problemas detectados en Hungría no solo se refieren a cambios en el marco jurídico, sino más bien a la aplicación concreta de los cambios en la práctica, estos últimos requieren un plazo más largo para producir resultados concretos, a la espera de la aplicación de al menos los primeros elementos fundamentales de algunas de las medidas correctoras en esta fase, como se indica en los calendarios de las medidas correctoras presentadas por Hungría el 22 de agosto, persiste un riesgo para el presupuesto de la Unión. A la espera de la entrada en vigor de los principales textos legislativos que empiecen a aplicar muchas de las medidas correctoras y teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, así como la posibilidad de que las medidas no se apliquen correctamente o de que su eficacia práctica sea insuficiente, una estimación

razonable del nivel de riesgo para el presupuesto de la Unión corresponde actualmente al 65 % de los programas en cuestión, es decir, 5 puntos porcentuales menos que el riesgo estimado si no se adoptasen medidas correctoras.

- (40) Dado que este porcentaje del 65 % de los programas afectados puede considerarse una aproximación razonable de las repercusiones o de los riesgos graves para el presupuesto de la Unión, teniendo en cuenta las medidas correctoras presentadas, una suspensión del 65 % de los compromisos en los programas en cuestión es una medida proporcionada.
- (41) [Alternativamente, en caso de que los programas en cuestión no se aprueben en el momento de la adopción de la presente Decisión de Ejecución: Dado que los programas en cuestión aún no se han aprobado, la única medida adecuada posible que puede adoptarse en virtud del artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 es la suspensión de la aprobación de uno o varios programas. En consonancia con el principio de proporcionalidad, la suspensión de la aprobación de uno o varios programas debe ser proporcional al riesgo para los intereses financieros de la Unión].
- (42) En lo que respecta a las vulneraciones detectadas en relación con los fideicomisos de interés público, la excepción general a las normas sobre conflictos de intereses y la falta de transparencia pueden repercutir en cualquier presupuesto que estos fideicomisos y cualquier entidad que mantengan puedan ejecutar o gestionar. En las medidas correctoras presentadas, Hungría se ha comprometido a dar respuesta a todas las preocupaciones de la Comisión a este respecto. A la luz de estas repercusiones y a la espera de la entrada en vigor de la legislación húngara correspondiente, el presupuesto de la Unión puede protegerse mejor prohibiendo contraer nuevos compromisos jurídicos con cualquier fideicomiso de interés público y con cualquier entidad que mantenga en el marco de cualquier programa en régimen de gestión directa o indirecta.
- (43) De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, la presente Decisión no afectará a las obligaciones de Hungría de ejecutar los programas y fondos a que se refiere la Decisión y, en particular, a sus obligaciones con respecto a los destinatarios o beneficiarios finales, incluida la obligación de efectuar pagos con arreglo a las normas sectoriales o financieras aplicables. Hungría deberá informar a la Comisión sobre el cumplimiento de dichas obligaciones cada tres meses a partir de la adopción de la presente Decisión.
- (44) Hungría deberá informar periódicamente a la Comisión sobre la aplicación de las medidas correctoras que se ha comprometido a adoptar,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

- 1) Se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 para la adopción de medidas adecuadas para la protección del presupuesto de la Unión frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en Hungría.
- 2) Las medidas correctoras propuestas por Hungría sobre la base del artículo 6, apartado 5, del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 no son adecuadas para abordar plenamente las conclusiones expuestas en la notificación de la Comisión enviada a Hungría el 27 de abril de 2022.

Artículo 2

- 1) Se suspenderá el 65 % de los compromisos presupuestarios en el marco de los siguientes programas operativos de la política de cohesión:
 - a) Programa Operativo de Medio Ambiente y Eficiencia Energética Plus;
 - b) Programa Operativo Integrado de Transporte Plus;
 - c) Programa Operativo de Desarrollo Territorial y de Asentamientos Plus.

Redacción alternativa en caso de que la Comisión no haya aprobado los programas identificados en el momento de la Decisión de Ejecución del Consejo

Se suspenderá la aprobación de los siguientes programas: 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.

- 2) Cuando la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión directa o indirecta de conformidad con el artículo 62, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶¹, no se contraerán compromisos jurídicos con ningún fideicomiso de interés público establecido sobre la base de la Ley IX de 2021 húngara ni con ninguna entidad que mantenga tal fideicomiso de interés público.

Artículo 3

Hungría informará a la Comisión a más tardar el 19 de noviembre de 2022 y posteriormente cada tres meses, de la aplicación de las medidas correctoras que se haya comprometido a adoptar en su segunda respuesta, incluidos los compromisos adicionales expuestos en la carta de 13 de septiembre de 2022.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión es Hungría.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta*

⁶¹ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).