

Bruselas, 25 de octubre de 2018
(OR. en)

13593/18

LIMITE

JUR 522
CADREFIN 305
RESPR 43
POLGEN 198
FIN 833
CODEC 1808

**Expediente interinstitucional:
2018/0136 (COD)**

DICTAMEN DEL SERVICIO JURÍDICO¹

Asunto: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros

– Compatibilidad con los Tratados de la UE

I. INTRODUCCIÓN

1. Durante la reunión del Grupo *ad hoc* «Marco Financiero Plurianual (MFP)» del 4 de septiembre de 2018, las delegaciones plantearon diversas cuestiones respecto de la compatibilidad con los Tratados de la propuesta de la Comisión destinada a establecer un mecanismo de protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros (en lo sucesivo, «la propuesta»)². En particular, los delegados plantearon dudas respecto de la compatibilidad del mecanismo propuesto con el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la idoneidad del artículo 322.1.a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) como base

¹ El presente documento contiene asesoramiento jurídico protegido en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que el Consejo de la Unión Europea no ha divulgado. El Consejo se reserva todos sus derechos respecto de cualquier publicación no autorizada.

² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, de 2 de mayo de 2018 [COM(2018) 324 final, doc. 8356/18].

jurídica, y la legalidad del procedimiento de adopción de medidas al amparo del mecanismo. El presente dictamen tiene por objeto dar respuesta a estas cuestiones.

II. MARCO JURÍDICO Y ANTECEDENTES DE HECHO

2. La propuesta de la Comisión se basa en la premisa de que el respeto del Estado de Derecho es una condición fundamental para cumplir los principios de buena gestión financiera, de conformidad con los cuales debe ejecutarse el presupuesto según lo dispuesto en el artículo 310.5 del TFUE³, y para garantizar la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión (considerandos 4 y 11). La existencia en los Estados miembros de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho supone por tanto un riesgo de pérdidas financieras que justifican la adopción de medidas de protección del presupuesto de la Unión (artículo 1).
3. En el artículo 3 de la propuesta se establecen en términos generales las condiciones que dan lugar a la adopción de las medidas de que se trata:

«Se adoptarán las medidas oportunas en caso de que una deficiencia generalizada del Estado de Derecho en un Estado miembro afecte o amenace con afectar a los principios de buena gestión financiera o a la protección de los intereses financieros de la Unión».

4. En dicho artículo se establece asimismo una lista de posibles situaciones en las que el mal funcionamiento de las autoridades públicas de un Estado miembro puede afectar a la correcta y eficiente ejecución del presupuesto de la Unión (artículo 3.1 de la propuesta). En el artículo 3.2 de la propuesta se ofrece además una lista de posibles ejemplos de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho.

³ Véase también el Reglamento Financiero, artículo 2.59 (donde el concepto de «buena gestión financiera» se define como «la ejecución del presupuesto de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia») y artículo 6; el principio de buena gestión financiera se precisa y se menciona también en otras disposiciones del Reglamento Financiero.

5. Las medidas que han de adoptarse, que se definen en el artículo 4, varían en función del método de ejecución presupuestaria aplicable en cada caso. Cuando se aplica el régimen de gestión directa o indirecta, solo pueden adoptarse medidas si el beneficiario de la financiación es una entidad pública, y las medidas pueden consistir en la suspensión de los pagos o en la suspensión o resolución del compromiso jurídico, o en la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos. Cuando el presupuesto se ejecuta en régimen de gestión compartida, se prevé un mayor número de opciones, entre las que cabe mencionar la suspensión de la aprobación de programas, la reducción de los compromisos, la transferencia de la financiación a otros programas o la reducción de la prefinanciación.
6. El artículo 4.2 de la propuesta tiene por objeto proteger la posición de los particulares que son destinatarios o beneficiarios finales de los fondos, y precisa a tal efecto que la imposición de las medidas apropiadas no exime a los Estados miembros de su obligación de efectuar los pagos correspondientes.
7. Las condiciones aplicables para determinar las medidas concretas que deben adoptarse en cada caso se definen en el artículo 4.3 de la propuesta, que dispone lo siguiente:

«Las medidas adoptadas deberán ser proporcionadas a la naturaleza, la gravedad y el alcance de la deficiencia generalizada del Estado de Derecho. Deberán, en la medida de lo posible, dirigirse a las acciones de la Unión que estén o puedan verse afectadas por esa deficiencia».

8. Por último, en el artículo 5 de la propuesta se establece el procedimiento aplicable para la adopción de las medidas mediante actos de ejecución del Consejo basados en una propuesta de la Comisión. La Comisión debe presentar su propuesta tras haber dado al Estado miembro de que se trate la oportunidad de expresar sus observaciones sobre las razones por las que dicha institución considera que podría existir una deficiencia generalizada del Estado de Derecho, y tras haber tenido en cuenta esas observaciones. La decisión se considerará adoptada a menos que el Consejo decida, por mayoría cualificada, rechazar la propuesta de la Comisión en el plazo de un mes («mayoría cualificada inversa»). El Consejo también puede modificar la propuesta de la Comisión, por mayoría cualificada (artículo 5.8 de la propuesta). Se aplica el mismo procedimiento para el levantamiento de las medidas en caso de que la deficiencia generalizada del Estado de Derecho haya sido subsanada o haya cesado (artículo 6 de la propuesta).

III. ANÁLISIS JURÍDICO

9. El Servicio Jurídico examina a continuación de manera consecutiva las tres cuestiones que se le han planteado, a saber:

- si la propuesta es compatible con el artículo 7 del TUE;
- si la base jurídica propuesta para la adopción del acto, a saber, el artículo 322.1.a) del TFUE, es adecuada;
- si el procedimiento de adopción de medidas al amparo del mecanismo que se propone (ejercicio de la competencia de ejecución del Consejo mediante mayoría cualificada inversa) es jurídicamente viable.

A. **COMPATIBILIDAD DE LA PROPUESTA CON EL ARTÍCULO 7 DEL TUE**

i) Observaciones preliminares

10. Como ya tuvo ocasión de destacar el Servicio Jurídico, los artículos pertinentes de los Tratados sobre recursos y sanciones contra los Estados miembros son exhaustivos. Los únicos procedimientos disponibles para hacer frente a una situación de incumplimiento por un Estado miembro de una obligación con arreglo al Derecho de la Unión son los establecidos en los propios Tratados⁴, en particular en los artículos 258 a 260 del TFUE (recursos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia) y en el artículo 7 del TUE, que establece un procedimiento para verificar y garantizar el respeto de los valores fundamentales en que se fundamenta la Unión. En el presente dictamen no se analiza directamente la propuesta desde la perspectiva de los artículos 258 a 260 del TFUE (recursos por incumplimiento). No obstante, los elementos del análisis que se expone en la presente sección en relación con la condicionalidad genuina se aplican también en el contexto de tal valoración.

⁴ Contribución del Servicio Jurídico del Consejo de 26 de julio de 2012 (doc. 12944/12, apdo. 8); contribución del Servicio Jurídico del Consejo de 30 de marzo de 2012 (doc. 8122/12, apdo. 5); dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 25 de septiembre de 2009 (doc. 13736/09, apdo. 8, y referencias adicionales mencionadas en la nota 1 de dicho dictamen).

11. Obsérvese que el artículo 7 del TUE desempeña una función muy específica dentro del sistema de recursos previsto en los Tratados, en el sentido de que otorga a las instituciones de la Unión una potestad excepcional para controlar el respeto por los Estados miembros de los valores fundamentales de la Unión incluso en ámbitos que no guardan relación con una competencia objetiva concreta de la Unión o que exceden del ámbito de aplicación de tal competencia, y que corresponden por ello a competencias exclusivamente internas del Estado miembro en cuestión⁵.
12. Por esa razón el procedimiento establecido en el artículo 7 del TUE va acompañado de estrictas salvaguardas, entre las cuales cabe mencionar las siguientes: un mecanismo preventivo que puede ponerse en marcha ante un riesgo de violación grave y que prevé la obligación de oír al Estado miembro de que se trate y la posibilidad de dirigirle recomendaciones (artículo 7.1 del TUE); un mecanismo adicional en dos etapas con arreglo al cual se puede constatar la existencia de una violación grave y persistente de los valores fundamentales de la Unión y, tras esa constatación, decidir que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados; unas condiciones teóricas estrictas para poder iniciar los procedimientos; un proceso de decisión centrado en el Consejo y el Consejo Europeo, que se pronuncian por mayorías reforzadas especiales (apartados 1 y 3 del artículo 7, según las modalidades concretas establecidas en el artículo 354 del TFUE) o por unanimidad (artículo 7.2 del TUE), con arreglo a un planteamiento de evaluación *inter pares*; y, por último, la limitación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia, que únicamente puede controlar el respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el artículo 7 del TUE, y solamente a petición del Estado miembro afectado (artículo 269 del TFUE).

⁵ Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 27 de mayo de 2014 (doc. 10296/14, en particular apdo. 17).

13. Las normas mencionadas definen el ámbito de competencia de la Unión por lo que respecta a la posibilidad de sancionar la violación por los Estados miembros de los valores fundamentales de la Unión a que se hace referencia en el artículo 2 del TUE, entre los que figura el Estado de Derecho; definen asimismo la función que corresponde a cada institución de la UE en este tipo de procedimientos. En consecuencia, y teniendo en cuenta que el artículo 7 del TUE no establece en sí una base para desarrollar el procedimiento que en él se regula, no cabe modificar ni completar dicho procedimiento mediante el Derecho derivado, ni este último puede tener por efecto la elusión de dicho procedimiento.
14. Por otra parte, el Servicio Jurídico ya ha señalado que el legislador es libre de supeditar al cumplimiento de determinadas obligaciones y objetivos el derecho de los Estados a optar a una financiación con cargo al presupuesto de la Unión, en especial cuando esas obligaciones y objetivos tienen por objeto garantizar que la financiación se utilice para los fines para los que estaba destinada⁶. En este contexto, la decisión de una institución de la Unión de suspender o reducir la financiación o de ponerle fin debido al incumplimiento de una condición preexistente no es —ni puede considerarse— un procedimiento de verificación del cumplimiento del Derecho de la Unión o una sanción⁷.

⁶ Contribución del Servicio Jurídico del Consejo de 26 de julio de 2012 (doc. 12944/12, apdos. 10 y ss.); contribución del Servicio Jurídico del Consejo de 30 de marzo de 2012 (doc. 8122/12, apdos. 8 y ss.); dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 25 de septiembre de 2009 (doc. 13736/09, apdos. 11 y ss.).

⁷ Doc. 8122/12, apdo. 8; doc. 12944/12, apdo. 10; doc. 13736/09, apdo. 11.

15. El recurso a la condicionalidad del gasto es una práctica arraigada en el contexto de los Fondos de la UE. La utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos⁸, por ejemplo, está sujeta a una serie de cláusulas de condicionalidad, que funcionan con arreglo a diferentes mecanismos y cuya aplicación está supeditada a condiciones diversas, pero también se aplican cláusulas de condicionalidad en relación con fondos establecidos en el marco de

⁸ Se han establecido diversas cláusulas de condicionalidad en el Reglamento horizontal que define las disposiciones comunes de programación y gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, 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, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (en lo sucesivo, Reglamento sobre disposiciones comunes o RDC). Véanse, por ejemplo, el artículo 19 y el anexo XI del RDC, que establecen un sistema articulado de condiciones *ex ante* que son prerequisites para la consecución efectiva de un objetivo de financiación específico y que tienen un vínculo directo y genuino con esa consecución. El incumplimiento de una condición *ex ante* puede dar lugar a que la Comisión suspenda los pagos. Los artículos 23 a 25 del RDC supeditan el gasto a una condición vinculada a la buena gobernanza macroeconómica, y en particular al respeto de las recomendaciones específicas por país o las recomendaciones adoptadas en el marco de los procedimientos de desequilibrio. La financiación puede suspenderse si un Estado miembro no atiende a la petición de la Comisión de que reconsidere sus programas de financiación para apoyar la aplicación de dichas recomendaciones. La correspondiente decisión ha de ser adoptada a propuesta de la Comisión mediante un acto de ejecución del Consejo, por mayoría cualificada (artículo 23.6) o por mayoría cualificada inversa (artículo 23.10). El artículo 85 del RDC establece además una condicionalidad *ex post* vinculada al respeto de las disposiciones del Derecho de la UE relativas a la regularidad del gasto, que permite a la Comisión efectuar correcciones financieras para excluir de la financiación de la Unión los gastos ilícitos.

otras políticas de la UE, como las políticas agrícola o pesquera⁹ o la política de justicia y asuntos de interior¹⁰.

16. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de aclarar que un mecanismo de condicionalidad no constituye en sí una elusión del procedimiento aplicable según el artículo 258 del TFUE en caso de incumplimiento de una obligación establecida en los Tratados (procedimiento de infracción), si los procedimientos son independientes entre sí porque persiguen objetivos diferentes y se rigen por normas diferentes¹¹.

⁹ En el sector agrícola, véase, por ejemplo, el sistema de condicionalidad asociado a la promoción de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Esta condicionalidad adopta la forma de un pago adicional que el Estado miembro abonará a los agricultores que apliquen las mencionadas prácticas y que puede suspenderse o reducirse en caso de incumplimiento. Véanse los artículos 43 a 47 y el considerando 37 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las condiciones en materia de derechos humanos aplicables a los fondos para asuntos de interior, que exigen que todas las acciones financiadas se lleven a cabo respetando las normas internacionales sobre derechos humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Véase, por ejemplo, el artículo 3.4 del Reglamento (UE) n.º 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión n.º 574/2007/CE. En caso de que se vulneren esas normas, la Comisión puede efectuar correcciones en virtud de la cláusula general de corrección recogida en el artículo 47 del Reglamento (UE) n.º 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis.

¹¹ Sentencia de 11 de enero de 2001, *República Helénica/Comisión*, C- 247/98, ECLI:EU:C:2001:4, apdo. 13; auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *An Taisce/Comisión*, C-325/94 P, ECLI:EU:C:1996:293, apdo. 25; sentencia de 7 de febrero de 1979, *Francia/Comisión*, asuntos acumulados 15/76 y 16/76, ECLI:EU:C:1979:29, apdo. 26.

17. Esta jurisprudencia reiterada constituye el criterio para valorar la compatibilidad de un mecanismo de condicionalidad dado con otros mecanismos de control y sanción basados en los Tratados, como el artículo 7 del TUE. Es necesario, por tanto, valorar si los dos procedimientos (el establecido en el artículo 7 del TUE y el previsto en la propuesta) son independientes entre sí en el sentido a que se refiere la jurisprudencia antes mencionada, es decir, si se rigen por normas diferentes y persiguen objetivos diferentes.
- ii) ¿Se rigen los dos procedimientos por normas diferentes?*
18. No cabe duda de que los dos procedimientos se rigen por normas diferentes. Son procedimientos diferenciados en términos formales: el procedimiento previsto en la propuesta no se apoya en decisiones o medidas adoptadas en virtud del artículo 7 del TUE, ni es un paso intermedio dentro del procedimiento previsto en dicho artículo, ni presupone que se hayan adoptado tales decisiones o medidas.
- iii) ¿Persiguen los dos procedimientos objetivos diferentes?*
19. Esta cuestión merece especial atención. Es necesario dilucidar si la condicionalidad prevista en la propuesta constituiría un mecanismo genuino de protección de los intereses financieros de la Unión y del principio de buena gestión financiera, o si debe considerarse un mecanismo destinado a garantizar el respeto de un valor fundamental de la Unión, concretamente el Estado de Derecho, para el cual el artículo 7 del TUE establece un mecanismo específico de control y sanción.
20. El Servicio Jurídico ya ha tenido ocasión de aclarar que si las normas sobre cumplimiento constituyen una parte lógica del correcto funcionamiento de un determinado régimen de financiación y son necesarias para alcanzar o preservar los objetivos de dicho régimen, tales normas son condiciones genuinas y compatibles con los Tratados. Si, por el contrario, las disposiciones no permiten apreciar un vínculo suficiente entre el incumplimiento y la pérdida de derecho a la financiación, o si no existe un vínculo lógico entre los dos elementos, la pérdida de financiación no sería el resultado de una condicionalidad genuina del gasto, sino más bien una forma de sanción¹².

¹² Doc. 8122/12, apdo. 11; doc. 12944/12, apdo. 11; doc. 13736/09, apdos. 12 y 13.

21. En otras palabras, para poder concluir que una disposición establece una condicionalidad genuina, la disposición debe determinar con suficiente precisión las condiciones que han de cumplirse, y dichas condiciones han de estar suficientemente vinculadas al objetivo para cuya consecución se proporciona la financiación, en el sentido de que su incumplimiento haría incompatible la financiación de la UE con la buena gestión financiera.
22. El Tribunal ha refrendado cláusulas de condicionalidad que vinculan la financiación al respeto de obligaciones sustantivas relacionadas con el objetivo perseguido por el régimen de financiación en cuestión¹³. También ha refrendado cláusulas de condicionalidad que vinculan la financiación al respeto de obligaciones horizontales de procedimiento que contribuyen al establecimiento de las condiciones necesarias para la correcta ejecución del presupuesto. Ha confirmado, por ejemplo, la validez del recurso a mecanismos de condicionalidad vinculados al funcionamiento de los sistemas nacionales de gestión y control de los fondos de la UE¹⁴.
23. El Tribunal ha aceptado asimismo que, si las conclusiones contenidas en una decisión de la Comisión destinada a entablar un procedimiento de infracción muestran un indicio de presunta infracción del Derecho de la Unión, dicho indicio puede justificar la suspensión de los pagos de apoyo a operaciones que guarden relación con la presunta infracción, a fin de evitar el riesgo de que se pierdan fondos de la UE en la financiación de operaciones ilegales¹⁵.

¹³ Véase, p. ej., la sentencia de 7 de febrero de 1979, *Francia/Comisión*, asuntos acumulados C-15/76 y C-16/76, ECLI:EU:C:1979:29, apdos. 21 y ss.; véase también, p. ej., la sentencia de 11 de enero de 2001, *República Helénica/Comisión*, C- 247/98, ECLI:EU:C:2001:4, apdos. 11 y ss.

¹⁴ Véase, p. ej., la sentencia de 26 de febrero de 2013, *Reino de España/Comisión*, asuntos acumulados T-65/10, T-113/10 y T-138/10, ECLI:EU:T:2013:93, apdo. 91. El Tribunal ha aclarado también que se puede vincular los mecanismos de condicionalidad a irregularidades sistémicas en el funcionamiento de las autoridades nacionales responsables de la ejecución del presupuesto de la UE (sentencia de 21 de noviembre de 2012, *República Federal de Alemania/Comisión Europea*, T-270/08, ECLI:EU:T:2012:612, apdos. 5 y 24 y ss.).

¹⁵ Sentencia de 19 de abril de 2013, *República Italiana/Comisión*, asuntos acumulados T-99/09 y T-308/09, ECLI:EU:T:2013:200, apdos. 41 y ss. Véase también la sentencia de 26 de febrero de 2013, *Reino de España/Comisión*, asuntos acumulados T-65/10, T-113/10 y T-138/10, ECLI:EU:T:2013:93.

24. Ahora bien, las normas de condicionalidad examinadas por el Tribunal de Justicia Europeo en los asuntos mencionados en el apartado anterior suponen la existencia de un vínculo directo entre una deficiencia comprobada y la utilización de los fondos en cuestión. Por otra parte, el Tribunal ha precisado que la Comisión está obligada a demostrar la existencia de ese vínculo para que pueda aplicarse la cláusula de condicionalidad. Aunque no es preciso que las pruebas que ha de presentar la Comisión sean exhaustivas, la Comisión sí debe ser capaz de demostrar, con elementos probatorios serios y razonables, el efecto global de un caso determinado de mal funcionamiento, y de establecer, cuando proceda, un vínculo suficientemente directo entre la posible infracción y el riesgo que plantea en el caso de la operación concreta cuya financiación se suspende¹⁶.
25. Al aplicar los elementos antes mencionados a la propuesta que nos ocupa conviene tener presentes las siguientes reflexiones.
26. En primer lugar, la propuesta no muestra de qué manera el respeto del Estado de Derecho, como valor y como conjunto de exigencias de la sociedad, está vinculado a la correcta ejecución del presupuesto de la UE y a la protección de los intereses financieros de la Unión. En lugar de ello, en la exposición de motivos se hace hincapié en que la propuesta se presenta en respuesta al hecho de que «instituciones como el Parlamento Europeo y los ciudadanos se han manifestado inequívocamente en favor de una intervención de la UE para la *protección del Estado de Derecho*» (la cursiva es nuestra), a raíz de «acontecimientos recientes» que han «dejado patente que el menosprecio del Estado de Derecho en un Estado miembro puede tornarse en un asunto de honda y común inquietud dentro de la Unión Europea».
27. En los considerandos 5, 6, 9 y 10 de la propuesta se hace referencia a la relación entre el respeto del Estado de Derecho y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión, la protección de los intereses financieros de la Unión y el cumplimiento del principio de buena gestión financiera, pero esta relación no se explica ni se demuestra.

¹⁶ Sentencia de 26 de febrero de 2013, *Reino de España/Comisión*, asuntos acumulados T-65/10, T-113/10 y T-138/10, ECLI:EU:T:2013:93, en particular apdos. 91 y 94. Sentencia de 19 de abril de 2013, *República Italiana/Comisión*, asuntos acumulados T-99/09 y T-308/09, ECLI:EU:T:2013:200, apdo. 53.

28. De hecho, la referencia a las deficiencias generalizadas del Estado de Derecho como condición de activación del mecanismo no es ni necesaria ni suficiente para establecer un vínculo con la correcta ejecución presupuestaria. No es necesaria porque es posible enumerar deficiencias sistémicas relacionadas con el funcionamiento de las autoridades de un Estado miembro que pueden incidir en la ejecución presupuestaria, pero que no guardan relación con el Estado de Derecho¹⁷. Tampoco es suficiente, porque no todas las deficiencias generalizadas del Estado de Derecho inciden necesariamente en la utilización eficaz de la financiación de la UE por los Estados miembros.
29. El Tribunal de Justicia ha determinado que la obligación de los Estados miembros de asegurarse de que sus órganos jurisdiccionales ofrezcan una tutela judicial efectiva a fin de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho¹⁸. Se trata de una obligación derivada del artículo 19.1, párrafo segundo, del TUE, que dispone que *«[l]os Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión»*. Ahora bien, aunque el incumplimiento de esta obligación puede comprometer de manera general la aplicación y el respeto del Derecho de la Unión, para establecer el vínculo de condicionalidad a que se refiere el apartado 21 del presente dictamen ha de demostrarse además ese incumplimiento puede afectar o que amenaza con afectar de manera concreta a la correcta gestión de los fondos de la UE y los intereses financieros de la Unión.
30. En este sentido, ni el artículo 3 ni el artículo 5 de la propuesta definen la fuerza probatoria que han de tener los elementos de prueba serios y razonables que debe aportar la Comisión — como institución encargada de proponer medidas en caso de deficiencias generales del Estado de Derecho— cuando le corresponde justificar la existencia de un riesgo o un perjuicio efectivo para los intereses financieros de la Unión. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes mencionada no exige un régimen exhaustivo de prueba ni una conexión directa y específica entre el incumplimiento y el efecto sobre los intereses financieros de la Unión. Sí exige, no obstante, un vínculo al menos suficientemente directo entre los dos elementos y elementos probatorios serios y razonables (véase el anterior apartado 24). Lejos

¹⁷ Un ejemplo en este sentido es el correcto funcionamiento de las autoridades públicas de fiscalización de cuentas.

¹⁸ Véanse sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, apdos. 30 y ss., y sentencia de 25 de julio de 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, apdos. 48 y ss.

de atenderse a esa indicación, la lista de casos concretos enumerados en el artículo 3.1 parte de la hipótesis de que el mal funcionamiento de las autoridades públicas en cualquiera de tales casos afectaría necesariamente a la correcta ejecución del presupuesto de la UE. Ahora bien, esas situaciones darían lugar a la adopción de una medida sin que sea necesario demostrar de qué manera la presunta deficiencia generalizada del Estado de Derecho afectaría o amenazaría con afectar *en concreto* a los intereses financieros de la Unión.

31. La segunda reflexión que debe hacerse es que, desde un punto de vista funcional, los dos procedimientos (el de la propuesta y el del artículo 7 del TUE) pueden dar lugar a los mismos resultados. Esta posibilidad está clara tanto en lo que respecta a la puesta en marcha del procedimiento como a las consecuencias derivadas de su puesta en marcha. En ambos procedimientos, las instituciones competentes de la UE están facultadas para determinar con arreglo a Derecho que existe un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE —entre ellos el Estado de Derecho— o que existe una violación grave y persistente (apartados 1 y 2 del artículo 7 del TUE), y que existe una «deficiencia generalizada del Estado de Derecho en un Estado miembro» (artículo 3.1 de la propuesta). Aunque el factor que desencadena los dos procedimientos se formula en términos diferentes, ambos procedimientos pueden dar lugar a la constatación de un incumplimiento calificado del Estado de Derecho por un Estado miembro, por lo que la valoración es equivalente en ambos casos. Esta conclusión no se ve afectada por el hecho de que el artículo 3 de la propuesta exija además (cuando la situación de que se trate no corresponda a ninguno de los casos enumerados) que se demuestre que la deficiencia generalizada afecta o amenaza con afectar a los principios de buena gestión financiera o a la protección de los intereses financieros de la Unión. La adición de una segunda etapa en la valoración no afecta a la hipótesis de partida, a saber, la determinación con arreglo a Derecho de que existe una deficiencia generalizada del Estado de Derecho.

32. Por otra parte, ambos procedimientos pueden dar lugar a las mismas consecuencias. Como ocurre con el procedimiento previsto en la propuesta, la determinación con arreglo al artículo 7.3 del TUE de que se ha producido una violación grave y persistente del Estado de Derecho puede dar lugar a la suspensión de ciertos derechos del Estado miembro de que se trate, incluido, también, el derecho a percibir fondos de la UE¹⁹.
33. Por último, el artículo 4.3 de la propuesta dispone que las medidas *«deberán ser proporcionadas a la naturaleza, la gravedad y el alcance de la deficiencia generalizada del Estado de Derecho»*, pero no a la gravedad de las consecuencias reales o potenciales para el presupuesto de la UE. Esto confirma la conclusión de que el mecanismo propuesto no establece un vínculo genuino entre las medidas que deben adoptarse y la protección del presupuesto, sino que persigue más bien sancionar la violación del Estado de Derecho *en sí*, como ocurre con el procedimiento establecido en el artículo 7.3 del TUE.
34. En vista de lo anterior, no cabe considerar que el régimen de condicionalidad establecido en la propuesta y el establecido en el artículo 7 del TUE sean independientes o autónomos, ya que sus objetivos y consecuencias respectivos no están adecuadamente diferenciados y existe un riesgo de superposición entre ambos. Por ello, en su versión actual, la propuesta establecería en realidad un mecanismo paralelo de verificación y control del cumplimiento de un valor fundamental de la Unión —el Estado de Derecho— para el cual el artículo 7 del TUE establece ya el procedimiento aplicable²⁰.

¹⁹ La suspensión selectiva de determinadas disposiciones del correspondiente reglamento de financiación al amparo de artículo 7.3 del TUE puede tener el mismo efecto que las medidas presupuestarias mencionadas en el artículo 4.1 de la propuesta de la Comisión, con la posible excepción de la transferencia de fondos.

²⁰ Ello no obsta para que puedan utilizarse los artículos 258 a 260 del TFUE (procedimiento de infracción) para verificar el cumplimiento por los Estados miembros de aspectos concretos del Estado de Derecho, en el marco de las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados.

35. Un aspecto central de toda condicionalidad asociada a la financiación de la UE es el vínculo específico que ha de existir entre una deficiencia comprobada y la incapacidad de cumplir los objetivos de una medida determinada. Ahora bien, lo anterior no impediría adoptar un régimen general de condicionalidad destinado a proteger la correcta ejecución del presupuesto de la UE, siempre que dicho régimen no se limitase a exigir una valoración global del respeto por el Estado miembro afectado de principios y valores como el Estado de Derecho (como ocurre en la propuesta que nos ocupa), sino que exigiese además una valoración del cumplimiento de normas claramente definidas sobre la base de reglas y criterios explícitos.
36. Cabe imaginar, en este sentido, un régimen de condicionalidad horizontal que se activase en la circunstancia extraordinaria de un mal funcionamiento generalizado de las autoridades públicas, incluidas la judicatura y otras entidades como las mencionadas en el artículo 3.1 de la propuesta. Sin embargo, esas situaciones de mal funcionamiento generalizado tendrían que estar determinadas con suficiente precisión (véase el anterior apartado 21), y no mediante una lista abierta como ocurre en el actual artículo 3.1. El mal funcionamiento puede, en principio, corresponder también a una violación del Estado de Derecho, pero, como se ha indicado antes, esa violación no sería un elemento necesario ni suficiente para establecer un mecanismo genuino de condicionalidad. Por otra parte, para que tal mecanismo constituyese una condicionalidad genuina, el mal funcionamiento tendría que afectar o amenazar con afectar, *en concreto*, al deber de buena gestión financiera en la utilización de los fondos de la UE o de protección de los intereses financieros de la Unión. Por consiguiente, a lo largo de todo el procedimiento aplicable para suspender o reducir los fondos de la UE o para tomar otra medida que afecte al derecho a optar a la financiación de la UE, habría que demostrar concretamente que existe un vínculo suficientemente directo entre, por una parte, el mal funcionamiento y, por otra, los principios de buena gestión financiera o de protección de los intereses financieros de la Unión (a efectos de la fuerza probatoria exigida en relación con la condicionalidad, a tenor del anterior apartado 24). Por último, las consecuencias financieras de la violación deberían calcularse en función de la gravedad del perjuicio real o potencial para los intereses financieros de la Unión (y no solo en función de la naturaleza, gravedad y alcance del mal funcionamiento generalizado).

B. IDONEIDAD DE LA BASE JURÍDICA PROPUESTA

37. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto²¹.
38. En términos generales, dado que los mecanismos genuinos de condicionalidad constituyen una parte lógica del funcionamiento de todo régimen de financiación y son necesarios para alcanzar o preservar los objetivos de tal régimen, suelen establecerse al amparo de la misma base jurídica sustantiva utilizada como fundamento para la adopción del instrumento financiero del que tales mecanismos forman parte.
39. En el caso que nos ocupa, sin embargo, la Comisión ha basado su propuesta en el artículo 322.1.a) del TFUE, que dispone que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas financieras por las que se determinarán las modalidades de ejecución del presupuesto.
40. Si el mecanismo previsto constituyese efectivamente un sistema genuino de condicionalidad, a tenor de los parámetros a que se ha hecho referencia anteriormente (véase el apartado 36 del presente dictamen), el artículo 322.1.a) del TFUE sería una base jurídica adecuada. En primer lugar, por el contenido específico de tal mecanismo, que promovería el cumplimiento de las obligaciones horizontales y de procedimiento aplicables en general para la correcta ejecución del presupuesto, al margen de la finalidad específica de un fondo dado. En segundo lugar, porque el objetivo de la medida —promover las condiciones para la correcta ejecución del presupuesto de la UE y proteger así los intereses financieros de la Unión— corresponde a la base jurídica propuesta. De hecho, el Reglamento Financiero incluye ya diversas formas de condicionalidad horizontal del gasto que promueven la regularidad del gasto.

²¹ Véanse sentencias del Tribunal de 11 de junio de 1991 en el asunto C-300/89, *Comisión/Consejo (Dióxido de titanio)*, ECLI:EU:C:1991:244, apdo.10; de 17 de marzo de 1993 en el asunto C-155/91, *Comisión/Consejo*, ECLI:EU:C:1993:98, apdo. 7; de 4 de abril de 2000 en el asunto C-269/97, *Comisión/Consejo*, ECLI:EU:C:2000:183, apdo. 43; de 29 de abril de 2004 en el asunto C-338/01, *Comisión/Consejo*, ECLI:EU:C:2004:253, apdo. 54; de 26 de enero de 2006 en el asunto C-533/03, *Comisión/Consejo*, ECLI:EU:C:2006:64, apdo. 43; de 6 de noviembre de 2008 en el asunto C-155/07, *Comisión/Consejo*, ECLI:EU:C:2008:605, apdo. 34; de 22 de octubre de 2013 en el asunto C-137/12, *Comisión/Consejo*, ECLI:EU:C:2013:675, apdo. 52.

41. Es necesario ponderar también si el artículo 325.4 del TFUE —que permite al legislador adoptar las medidas necesarias para prevenir y combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión— sería la base jurídica adecuada junto con la que se propone actualmente. El Tribunal ha determinado que, si el examen de un acto de la UE muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante²².
42. Sin duda, la protección de los intereses financieros de la Unión es un objetivo declarado del mecanismo propuesto, que también precisa en el artículo 3 diversos ejemplos de «deficiencias generalizadas» relacionadas con la prevención, la persecución y la sanción del fraude.
43. Conviene destacar, sin embargo, que el mecanismo propuesto tiene un ámbito de aplicación material mucho más amplio que la prevención del fraude y la lucha contra el fraude. El centro de gravedad de la propuesta es pues la correcta ejecución del presupuesto de la UE; los objetivos de prevenir o combatir el fraude son un elemento secundario, accesorio del principal. Por otra parte, la ejecución del presupuesto con arreglo a los principios de buena gestión financiera ya exige que se implanten controles para prevenir y corregir los casos de fraude [véase, por ejemplo, el artículo 36.2.d) del Reglamento Financiero]. El establecimiento de mecanismos destinados a implantar esos controles solo puede basarse, pues, en el artículo 322.1.a) del TFUE.
44. La conclusión que se desprende de lo anterior es que el artículo 322.1.a) del TFUE es la base jurídica adecuada para establecer un mecanismo de condicionalidad que fomente el cumplimiento de las obligaciones horizontales y de procedimiento pertinentes para la correcta ejecución presupuestaria²³.

²² Véase, por ejemplo, sentencia de 22 de octubre de 2013, *Comisión/Consejo*, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, apdo. 53; sentencia de 8 de septiembre de 2009, *Comisión/Parlamento y Consejo*, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518, apdo. 46 y jurisprudencia citada; sentencia de 6 de septiembre de 2012, *Parlamento/Consejo*, C-490/10, ECLI:EU:C:2012:525, apdo. 45 y jurisprudencia citada; y sentencia de 6 de noviembre de 2008, *Parlamento/Consejo*, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, apdo. 35 y ss.

²³ Puesto que el artículo 322.1.a) del TFUE establece una competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad, que solo se aplica en los ámbitos de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, no interviene en este caso. En consecuencia, tampoco es de aplicación el mecanismo establecido en el Protocolo 2 de los Tratados para el control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales.

C. VIABILIDAD JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS AL AMPARO DEL MECANISMO

45. La Comisión propone que se confiera al Consejo la competencia de tomar las medidas apropiadas con arreglo al artículo 4 mediante un acto de ejecución adoptado a partir de una propuesta de la Comisión. Este procedimiento es acorde con el artículo 291.2 del TFUE, que faculta a los legisladores para conferir competencias de ejecución al Consejo en casos específicos debidamente justificados.
46. Este procedimiento decisorio plantea dos cuestiones: en primer lugar, si las competencias de ejecución del Consejo son o no compatibles con el artículo 317 del TFUE, que confiere a la Comisión la competencia de ejecutar el presupuesto bajo su propia responsabilidad; en segundo lugar, si la modalidad de decisión prevista —mayoría cualificada inversa— es o no compatible con los Tratados (entendiéndose por mayoría cualificada inversa un procedimiento en el que solo puede impedirse la adopción de la medida propuesta si así lo decide el Consejo por mayoría cualificada)²⁴.
47. Por lo que respecta a la primera cuestión, cabe observar que las competencias de ejecución del Consejo son compatibles con el artículo 317 del TFUE, que confiere a la Comisión la competencia de ejecutar el presupuesto bajo su propia responsabilidad. Como ha precisado el Tribunal de Justicia, la disposición de que se trata, recogida en la parte del TFUE titulada «Disposiciones financieras», debe interpretarse a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a las instituciones, y no al revés. De ahí que el concepto de «ejecución del presupuesto» a que se refiere el artículo 317 del TFUE no pueda modificar el modo de atribución de las competencias de ejecución a las instituciones, y que deba interpretarse en sentido estricto, para limitar la autoridad exclusiva de que goza la Comisión en el compromiso de gastos²⁵.

²⁴ La mayoría cualificada inversa no puede considerarse por tanto una subcategoría de la regla de votación por mayoría cualificada.

²⁵ Sentencia de 24 de octubre de 1989, *Comisión/Consejo*, C-16/88, ECLI:EU:C:1989:397, apdos. 8 y ss., y en particular apdos. 16 y 17.

48. En cuanto a la segunda cuestión, relativa a la viabilidad jurídica de la mayoría cualificada inversa, el Servicio Jurídico del Consejo ya ha tenido ocasión de aclarar que el legislador puede definir, para el ejercicio de las competencias de ejecución del Consejo, modalidades de votación diferentes de las establecidas en el Tratado para la adopción del acto de base, siempre y cuando dichas modalidades no comprometan el equilibrio de poderes entre las instituciones ni modifiquen la distribución de poderes entre los miembros de las instituciones y no afecten a sus prerrogativas esenciales²⁶. La razón de ello es que los Tratados no prescriben las reglas de votación para el ejercicio por el Consejo de competencias de ejecución. El artículo 16.3 del TUE, que dispone que «*El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa*», no puede interpretarse en el sentido de que todos los actos de ejecución del Consejo deban adoptarse por mayoría cualificada. A este respecto, hay que destacar que el artículo 291.2 del TFUE no es una base jurídica que otorgue directamente competencias de ejecución al Consejo: antes bien, establece un marco jurídico con arreglo al cual el legislador puede otorgar dichas competencias al Consejo. Al aplicar esta disposición, el legislador conserva la facultad de establecer las modalidades de procedimiento aplicables a la adopción del acto de ejecución por el Consejo, siempre que se respeten las limitaciones antes mencionadas. El artículo 16.3 del TUE solo es aplicable cuando el legislador no ha previsto tales modalidades específicas.

²⁶ Véase, p. ej., el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 20 de enero de 2012 (doc. 5551/12) y la contribución del Servicio Jurídico del Consejo de 24 de octubre de 2018 (doc. 13489/18). Por lo que respecta al Consejo, el legislador no podría, por ejemplo, establecer una regla de votación por mayoría cualificada que se basara en porcentajes diferentes de población o de Estados miembros, o que excluyera de la votación a un miembro determinado del Consejo si esta exclusión no obedece a una disposición del Derecho primario.

49. Es cierto que el Tribunal de Justicia no ha abordado directamente la cuestión específica del establecimiento de «reglas de votación inversa» en el Derecho derivado. Sin embargo, en un asunto en el que se cuestionaba la legalidad de las competencias de ejecución del Consejo debido a que se ejercían por un procedimiento distinto del establecido en los Tratados para la adopción del acto que otorgaba tales competencias, el Tribunal de Justicia determinó que *«[s]e cumple esta disposición [la base jurídica pertinente establecida en los Tratados] cuando los elementos esenciales de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél, y las disposiciones de ejecución de los Reglamentos o de las Directivas de base pueden adoptarse según un **procedimiento diferente**, previsto por tales Reglamentos o Directivas»* (el subrayado es nuestro)²⁷²⁸. En la práctica, los colegisladores han

²⁷ Véase la sentencia de 18 de junio de 1996, *Parlamento/Consejo*, C-303/94, ECLI:EU:C:1996:238, apdo. 23. Véase también el razonamiento del Tribunal de Justicia en su sentencia de 6 de mayo de 2008, *Parlamento/Consejo*, C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, apdos. 43 a 51, y las conclusiones del abogado general Poiares Maduro en dicho asunto (ECLI:EU:C:2007:551, apdo. 17).

Ahora bien, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2016 en los asuntos acumulados C-14/15 y C-116/15 (*Parlamento/Consejo*, ECLI:EU:2016:715) —donde el Tribunal anuló una decisión de ejecución del Consejo porque había sido adoptada de conformidad con una regla de votación (el acto de base requería la unanimidad en este caso) distinta de la establecida expresamente en los Tratados— no es pertinente en el caso que nos ocupa. Dicha sentencia se refería al contexto muy específico del «tercer pilar» del antiguo TUE, cuyo artículo 34.2.c) disponía expresamente en su última frase que «el Consejo adoptará por mayoría cualificada medidas que permitan aplicar estas decisiones a escala de la Unión»: Contrariamente a esta disposición del antiguo tercer pilar, y como se ha destacado en el apartado 47 del presente dictamen, los Tratados no disponen reglas de votación expresas para el ejercicio por el Consejo de competencias de ejecución atribuidas de conformidad con el artículo 291.2 del TFUE (los actos de ejecución en el ámbito de la política exterior y de seguridad común están sujetos a reglas específicas previstas en el título correspondiente del TUE).

²⁸ Véase, a este respecto, la sentencia de 30 de septiembre de 2003, *Eurocoton/Consejo*, C-76/01 P, ECLI:EU:C:2003:511, donde el Tribunal de Justicia estableció ya, en el marco de un procedimiento antidumping basado en la mayoría cualificada inversa, que el hecho de que el Consejo no hubiera ejercido sus competencias de ejecución dentro del plazo establecido en el Derecho derivado equivalía a la adopción de un acto con efectos jurídicos que era impugnabile ante el Tribunal de Justicia y debía estar debidamente motivado. En ese asunto, el Tribunal de Justicia determinó que *«(...) la no adopción de la propuesta de reglamento por el que se establecía un derecho antidumping definitivo, presentada por la Comisión, junto con la expiración del plazo de quince meses, fijó definitivamente la postura del Consejo en la última fase del procedimiento antidumping»* (apdo. 65).

confirmado en numerosos casos este planteamiento²⁹, en particular respecto de la condicionalidad macroeconómica en el contexto del Reglamento sobre disposiciones comunes para los Fondos Estructurales³⁰.

50. La decisión de otorgar al Consejo la potestad de adoptar medidas de ejecución debe estar debidamente motivada. Si se le otorga esa potestad y la regla de decisión aplicable difiere de la regla de votación alternativa establecida en el artículo 16.3 del TUE, esa elección también debe estar justificada por consideraciones relacionadas con la naturaleza y las condiciones de las medidas que deban adoptarse mediante el procedimiento de ejecución. Una regla de votación que reduzca significativamente la posibilidad de que el Consejo se aparte de la propuesta de la Comisión debe estar justificada por el objetivo de minimizar el riesgo de resistencia política a la actuación propuesta en las circunstancias del caso de que se trate. En el caso que nos ocupa, sin embargo, la Comisión no aporta esa justificación en su propuesta, ya que el argumento que se da en el considerando 15, última frase, es una mera afirmación.

IV. CONCLUSIÓN

51. El Servicio Jurídico del Consejo considera que:

- La referencia al Estado de Derecho en el artículo 3 de la propuesta como condición para poner en marcha el mecanismo propuesto no es ni necesaria ni suficiente para establecer un vínculo con la correcta ejecución del presupuesto de la UE, vínculo que es necesario para establecer una condicionalidad genuina del gasto.
- Un mecanismo de condicionalidad genuina no puede basarse en la presunción de que existe necesariamente un riesgo para el presupuesto de la UE por el mero hecho de que ciertas deficiencias se califiquen de generalizadas. Antes bien, semejante mecanismo requiere que se establezca la existencia de tal riesgo sobre la base de reglas y criterios explícitos.

²⁹ Véanse, p. ej., las modalidades de votación aplicables a las decisiones de ejecución del Consejo establecidas en el conjunto de medidas de gobernanza económica y en el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria.

³⁰ Artículo 23.10 del Reglamento sobre disposiciones comunes mencionado en la anterior nota 8.

- El régimen de condicionalidad que se prevé en la propuesta actual no puede considerarse autónomo o independiente del procedimiento establecido en el artículo 7 del TUE, ya que los objetivos y consecuencias de ambos procedimientos no están adecuadamente diferenciados y existe un riesgo de superposición entre ambos.
- Se podría instaurar un régimen de condicionalidad para salvaguardar la correcta ejecución del presupuesto de la UE, que se activara en caso de mal funcionamiento generalizado de las autoridades públicas, pero únicamente si:
 - i) los supuestos de mal funcionamiento se determinan con una definición clara y suficientemente precisa;
 - ii) el mal funcionamiento afecta o amenaza con afectar, *en concreto*, al deber de buena gestión financiera en la utilización de los fondos de la UE o de protección de los intereses financieros de la Unión;
 - iii) la existencia de un vínculo suficientemente directo entre el mal funcionamiento y la utilización del presupuesto se establece mediante pruebas verificables; y
 - iv) las medidas adoptadas guardan proporción en volumen con los efectos negativos del mal funcionamiento en la utilización del presupuesto de la Unión.
- El artículo 322.1.a) del TFUE es la base jurídica correcta para establecer un régimen de condicionalidad genuina de carácter general.
- La adopción de medidas mediante un acto de ejecución del Consejo que quede adoptado a menos que se reúna una mayoría cualificada en contra debe justificarse adecuadamente.
