



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DEL  
RECURSO POR INCUMPLIMIENTO DE LA  
COMISIÓN EUROPEA**

Autor: Alejandro Arias Pérez

5º E3A

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Tutor: José María Pernas Alonso

Madrid

Marzo 2025

I.	INTRODUCCIÓN .....	5
1.	Resumen.....	5
2.	Abstract .....	6
3.	Listado de abreviaturas .....	7
II.	MARCO TEÓRICO: LOS RECURSOS DE INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	8
1.	Definición y naturaleza jurídica .....	8
1.1.	Objeto y naturaleza.....	8
1.2.	Definición normativa.....	9
2.	Fases del procedimiento de infracción .....	11
2.1.	EU Pilot.....	11
2.2.	Inicio del procedimiento .....	13
a.	Iniciativa de la Comisión.....	13
b.	Iniciativa de un Estado miembro .....	14
2.3.	Carta de emplazamiento y dictamen motivado .....	15
2.4.	Remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y actuaciones posteriores a la sentencia. ....	16
3.	Clasificación de las infracciones.....	18
3.1.	Aplicación incorrecta de los Reglamentos, Tratados y Decisiones.....	18
3.2.	Aplicación incorrecta de las Directivas.....	19
3.3.	No comunicación de las medidas de transposición de las Directivas .....	19
3.4.	No conformidad de la transposición de las Directivas .....	20
4.	Sanciones interpuestas a los Estados miembros.....	20
4.1.	Suma a tanto alzado .....	21
4.2.	Multa coercitiva.....	21

4.3. Cálculo de las sanciones .....	21
III. SITUACIÓN ACTUAL DEL INCUMPLIMIENTO EN LA UNIÓN EUROPEA .....	22
1. Concepto de incumplimiento y análisis de la problemática del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea .....	22
1.1. Noción de incumplimiento .....	22
1.2. Problemática de conformidad con el Derecho de la Unión Europea.....	23
2. Datos del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea .....	24
3. Estrategias de la Unión Europea para evitar el incumplimiento de los Estados miembros.....	29
3.1. Prevención y asistencia como estrategias iniciales .....	29
3.2. EU Pilot para una resolución temprana del conflicto .....	30
3.3. Procedimientos de infracción como último recurso y herramienta clave.....	30
3.4. Desafíos en tiempos de crisis .....	30
4. Beneficios del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea .....	31
4.1. Consolidación del mercado único .....	31
4.2. Sostenibilidad y acción climática.....	32
4.3. Transformación digital y protección de derechos .....	32
4.4. Justicia fiscal y equidad .....	33
4.5. Protección de derechos fundamentales .....	33
4.6. Sostenibilidad energética y acción por el clima.....	34
IV. APLICACIÓN DEL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO .....	35
1. Asunto C-619/18 Comisión contra Polonia .....	35
1.1. Antecedentes de hecho .....	35
1.2. Planteamiento del “Polexit” .....	37
1.3. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	38
1.4. Reforzamiento de la protección del Estado de derecho .....	40

2. Condicionalidad de fondos europeos a Hungría y Polonia a través del Reglamento 2020/2092 .....	40
2.1. Descripción del reglamento .....	40
2.2. Implicaciones directas a Hungría y Polonia.....	41
2.3. Conclusión .....	42
V. PROBLEMÁTICA DEL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA.....	43
1. Análisis de los datos sobre el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en España .....	43
1.1. Datos del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en España .....	43
1.2. Importancia del artículo 2 Tratado de la Unión Europea .....	43
1.3. Consecuencias del incumplimiento.....	43
2. La amnistía en relación con el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea	43
2.1. Incumplimiento de normativa comunitaria .....	43
2.2. Recursos de incumplimiento iniciados por conflictos políticos parecidos a la amnistía.....	43
VI. CONCLUSIONES.....	43
VI. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADA .....	43

# **I. INTRODUCCIÓN**

## **1. Resumen**

## **2. Abstract**

### **3. Listado de abreviaturas**

## II. MARCO TEÓRICO: LOS RECURSOS DE INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. Definición y naturaleza jurídica

#### 1.1. Objeto y naturaleza

Los recursos de incumplimiento de la Unión Europea derivan inherentemente de la pertenencia de los Estados miembros a dicha organización, la cual otorga un conjunto de derechos y establece, al mismo tiempo, un conjunto de obligaciones para garantizar que todos los ciudadanos de las distintas regiones disfruten de condiciones equitativas. Esta premisa implica que tanto las instituciones comunitarias como los Estados miembros y los propios ciudadanos de la Unión Europea estén sujetos a la normativa de la UE, actuando conforme a sus disposiciones.

El Derecho de la Unión Europea, por tanto, se inserta de manera integral en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, quienes asumen la responsabilidad de su transposición y correcta aplicación. Esta inserción supone que cada ciudadano de un EM tiene la facultad de exigir a las autoridades nacionales el cumplimiento adecuado tanto del derecho interno como del derecho que le asiste en calidad de ciudadano europeo. De esta manera, los ciudadanos tienen también la posibilidad de interponer denuncias ante la Comisión Europea si consideran que una medida de carácter legal, reglamentario o administrativo, o bien una práctica implementada por un EM contraviene una disposición o un principio establecido por el DUE.<sup>1</sup>

Por otro lado, también se expone como finalidad para este procedimiento de infracción el cumplimiento del derecho por parte de la Comunidad europea, no atendiendo a un simple mecanismo sancionador o protección de determinados intereses particulares. Por lo tanto, el objetivo es “garantizar la aplicación del Tratado”<sup>2</sup>, y que se realice el cumplimiento de las obligaciones antes de la propuesta del recurso.

---

<sup>1</sup> Rodríguez, J. R. (2016). La tutela del Derecho de la Unión Europea: La cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, (16), p. 3.

<sup>2</sup> TJCE. Sentencia de 14 de diciembre de 1971. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa. Asunto 7/71. Recopilación-Selección 1971, p. 293.

Es un procedimiento típicamente internacional. Sin embargo, tiene una serie de particularidades que reducen su alcance al ámbito comunitario.<sup>3</sup>

- a. Destacar que es un procedimiento institucionalizado y propio con el objetivo del cumplimiento de las disposiciones normativas, para que la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones no recaiga exclusivamente en los EM.
- b. La competencia de declarar incumplimiento le corresponde al TJUE, en la actualidad, a pesar de que sea la CE o los EM los que puedan manifestar la iniciativa del recurso de incumplimiento.

### *1.2. Definición normativa*

Los recursos de incumplimiento de la Comisión Europea son uno de los mecanismos fundamentales para garantizar que los EM cumplan con las obligaciones derivadas del DUE. Este recurso de incumplimiento se encuentra regulado y desarrollado en los artículos 258-260 del TFUE.

Estos procedimientos se encuentran gestionados por la Comisión Europea, reconocida como el motor de la integración europea. Esto se debe a que su función y finalidad principal es promover el interés general de la UE, actuando de manera independiente respecto de los Estados miembros.

La Comisión Europea ha sido denominada como guardián de los tratados en atención a su función de control del cumplimiento del DUE, entre otras competencias que se le atribuyen a este organismo, así lo dispone el artículo 17.1 TUE.<sup>4</sup>

A continuación, considero relevante realizar un breve análisis de las disposiciones en la legislación comunitaria en las que se mencionan los procedimientos de infracción o recursos de incumplimiento del DUE. Siendo los artículos 258 – 260 TFUE, como se ha mencionado previamente, en los que se desarrolla el presente mecanismo.

---

<sup>3</sup> de Souza Silva, K. (2009). El control de la aplicación del derecho comunitario en la Unión Europea: aspectos destacados sobre el procedimiento por incumplimiento. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, (9), pp. 3-4

<sup>4</sup> Tratado de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 13.

### **Artículo 258 TFUE**

En la presente disposición se expone el poder de la CE para supervisar y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros en base al Derecho de la Unión Europea. En el supuesto de que la Comisión considere que un EM ha incumplido con alguna de sus obligaciones comunitarias, ya sea por acción u omisión, se puede iniciar un recurso de incumplimiento frente a ese Estado miembro.

En el proceso, la Comisión emite un dictamen motivado respecto de la situación de incumplimiento, que se publica tras la presentación de alegaciones por parte del Estado miembro. Una vez publicado el presente dictamen, el EM estará obligado a cumplir con lo dispuesto en el presente documento durante el plazo que haya sido determinado por parte de la Comisión Europea. Posteriormente, si el EM continúa el incumplimiento de las disposiciones comunitarias, la Comisión Europea tendrá la facultad de recurrir ante el TJUE.<sup>5</sup>

### **Artículo 259 TFUE**

En este artículo se determina la posibilidad de que sea un EM el que denuncie a otro por incumplimiento de las obligaciones derivadas por el derecho comunitario. El Estado denunciante debe inicialmente notificar a la CE en todo momento, en virtud de su función de guardián de los tratados, que investigará el asunto y, si lo considera pertinente, emitirá su opinión motivada. Si la Comisión no actúa en un plazo de tres meses desde la notificación del EM denunciante, este podrá llevar el caso directamente al TJUE.

No suele ser habitual que existan demandas entre Estados miembros mediante la aplicación de este recurso de incumplimiento por cuestiones de reciprocidad. Por ello, lo más adecuado es que los recursos sean realizados directamente por la Comisión, ya que tal y como se

---

<sup>5</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 114.

mencionaba anteriormente, el TFUE considera a la CE como guardián de los tratados de la Unión Europea.<sup>6</sup>

### **Artículo 260 TFUE**

En el desarrollo del presente artículo se exponen las consecuencias ante el incumplimiento de las sentencias del TJUE emitidas en virtud del incumplimiento de las disposiciones del derecho comunitario por parte del EM. Se indica que, si la Comisión considera que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para ejecutar las sentencias del TJUE, podrá elevarlo al mismo tras un periodo de alegaciones propuesto al Estado miembro afectado.

Las sanciones que se imponen por parte de la Comisión se reflejan también en la presente disposición, siendo estas la suma a tanto alzado o la multa coercitiva los mecanismos sancionadores, que se deberán de adaptar en todo momento a las condiciones del EM y la gravedad del incumplimiento, indicando además en la sentencia del TJUE cuando se debe de efectuar el pago.<sup>7</sup>

## **2. Fases del procedimiento de infracción**

### *2.1. EU Pilot*

Según la opinión de Isaac Ibáñez García, el objetivo principal del proyecto EU Pilot es evaluar y resolver de una forma rápida y eficiente las presuntas infracciones del DUE, siempre que sea posible hacerlo y, en consecuencia, que no exista la necesidad de iniciar un procedimiento formal de recurso de incumplimiento.

Este proyecto surge como una iniciativa que refuerza el compromiso de cooperación y colaboración entre la CE y los Estados miembros, estableciendo un sistema ágil que permite a la Comisión responder directamente a las solicitudes de investigación sobre posibles

---

<sup>6</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 115.

<sup>7</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 115.

incumplimientos presentadas tanto por parte de personas físicas como jurídicas, así como de los supuestos detectados por el propio organismo de la Comisión a través de sus investigaciones internas.

En el momento en el que la CE dispone de información concreta sobre una posible infracción por parte de un EM, el sistema EU Pilot procede a notificar al Estado miembro en cuestión. A partir de esta notificación, el Estado dispone de un plazo inicial de diez semanas para responder a las cuestiones planteadas en el expediente, proporcionando detalles y proponiendo medidas que considere adecuadas para corregir el incumplimiento. Este plazo puede ampliarse por otras diez semanas, siempre que el Estado justifique adecuadamente la necesidad de una prórroga.

Una vez recibidas las respuestas del EM, la Comisión Europea cuenta con un plazo adicional de diez semanas para analizar y evaluar la información proporcionada. Durante esta etapa, la Comisión puede adoptar dos decisiones posibles:

En primer lugar, si considera que las propuestas expuestas por parte del EM no son suficientes para subsanar el incumplimiento, la Comisión pueden decidir iniciar formalmente el proceso del recurso de incumplimiento. Por otro lado, si la CE valora que el Estado miembro ha planteado una solución eficaz y adecuada para remediar la infracción, puede optar por desistir de la denuncia presentada, ya sea esta de origen externo, es decir, por denuncia de ciudadanos u otras organizaciones y entidades independientes de la CE, o bien siendo resultado de una investigación interna de la Comisión Europea.

El sistema EU Pilot introduce de esta forma una nueva modalidad de control, actuando como una fase preliminar antes de recurrir al recurso por incumplimiento de manera oficial. Este sistema se aplica específicamente en aquellos casos en los que la infracción no presenta una gravedad manifiesta que justifique el inicio inmediato de un procedimiento formal, permitiendo así un enfoque más flexible y menos contencioso que puede evitar la fase judicial ante el TJUE.

8

No obstante, como señalan Rebollo Puig y Buen Armijo, el proyecto EU Pilotarles no está recogido en ningún texto o disposición legislativa comunitaria. Las implicaciones serían que

---

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 115.

el mecanismo es totalmente ajeno al recurso de incumplimiento formal recogido en los artículos 258 – 260 TFUE. Esta ausencia de regulación formal subraya el carácter voluntario y no vinculante de estas actuaciones preliminares, que operan como una herramienta de diálogo y cooperación antes de emprender acciones judiciales.<sup>9</sup>

## 2.2. Inicio del procedimiento

El recurso de incumplimiento en el ámbito del DUE sigue una estructura similar a la del procedimiento administrativo sancionador del derecho español. Esta fase administrativa previa al recurso por incumplimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de parte, de manera análoga al procedimiento sancionador nacional. En el contexto comunitario, el procedimiento puede ser iniciado por la CE, que desempeña un papel similar al de la Administración Pública en el ámbito nacional, o bien por un EM, que se asemeja a la figura de la instancia de parte en el derecho administrativo español, donde un tercero ajeno a la Administración presenta una denuncia.

Isaac Ibáñez García, por otra parte, determina que el inicio del procedimiento tiene estos dos puntos de vista mencionados previamente. Por ello, desarrolla la iniciativa desde la perspectiva de la Comisión y, además, la iniciativa por parte de un EM.<sup>10</sup>

### a. Iniciativa de la Comisión

La Comisión Europea, en virtud de su función como guardiana de los Tratados, conforme al artículo 17 TFUE, tiene la facultad de iniciar el recurso de incumplimiento. Esta potestad puede ser ejercida a raíz de sus propias investigaciones y análisis sobre las posibles infracciones del Derecho de la Unión Europea por parte de los EM. No obstante, la CE puede recibir información de fuentes externas, como pueden ser denuncias presentadas por ciudadanos, entidades u otras organizaciones privadas ajenas al ámbito comunitario que puedan identificar conductas presuntamente infractoras. Aunque la CE pueda basarse en denuncias externas, el

---

<sup>9</sup> REBOLLO-PUIG, M., & BUENO-ARMIJO, A. (2012). Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento. *Un procedimiento administrativo para Europa*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, pp. 347-351.

<sup>10</sup> García, I. G. “El procedimiento de infracción del derecho de la Unión Europea: Contribución a la modernización del Derecho Administrativo europeo”, *Wordpress*, 11 de septiembre de 2017, pp. 27-30.

procedimiento exclusivamente se considera iniciado por la Comisión si es ella misma como institución la que formalmente da comienzo al proceso del recurso de incumplimiento.

Esta tipología de inicio del procedimiento se encuentra regulada en el artículo 258 TFUE mencionado anteriormente, en el que se establece un marco para el desarrollo del procedimiento de infracción llevado a cabo por parte de la CE. En la práctica, este mecanismo es el más habitual, ya que los EM rara vez presentan denuncias contra otros Estados en base al principio de cooperación leal y con la finalidad de evitar conflictos dentro del organismo del que forman parte. Además, si la infracción del DUE es de una gravedad suficiente como para justificar una denuncia por parte de un EM, la Comisión normalmente ya habría iniciado el procedimiento en virtud de su función de órgano imparcial que vela por el interés general de la Unión Europea.

*b. Iniciativa de un Estado miembro*

Por otra parte, el artículo 259 TFUE regula la posibilidad de que un EM denuncie a otro por la vulneración de las disposiciones del derecho comunitario. Aunque esta facultad existe y se encuentra regulada en el TFUE, su aplicación es escasa en virtud de que los conflictos prefieren evitar conflictos directos entre ellos y que sea el organismo imparcial de la CE la que tenga la iniciativa en estos procedimientos, tal y como se menciona en el apartado anterior.

Si un EM decide iniciar el procedimiento del recurso de incumplimiento, deberá, en primer lugar, notificar a la CE, que estará encargada de evaluar la situación, emitiendo su opinión en caso de que lo considere conveniente. Si en el plazo de tres semanas desde la comunicación, la CE continúa sin pronunciarse, el Estado miembro que ha impuesto la denuncia podrá llevar el asunto directamente ante el TJUE. De esta forma, el EM actúa de manera subsidiaria, sustituyendo a la Comisión como parte demandante. El procedimiento ante el TJUE constituye la fase contenciosa del recurso por incumplimiento del derecho comunitario, a diferencia de la fase administrativa previa del EU Pilotarles, que se considera una etapa precontenciosa con la finalidad de realizar una investigación de cara a obtener una resolución amistosa que beneficie a todas las partes.

### 2.3. Carta de emplazamiento y dictamen motivado

Una vez iniciado el recurso de incumplimiento o procedimiento de infracción de la CE, la siguiente fase consiste en la emisión de una carta de emplazamiento por parte de la CE. Este documento tiene como objetivo informar al EM presuntamente infractor sobre la conducta presuntamente atípica observada y requerirle para que responda oficialmente sobre los hechos sobre los que se ha iniciado el proceso.

La carta de emplazamiento debe incluir, en primera instancia, una descripción clara y precisa de la presunta infracción, especificando las disposiciones del DUE que se consideran vulneradas. Es fundamental que la CE indique de manera detallada la normativa aplicable y explique en qué consiste la posible infracción detectada.

Además de esta descripción, la carta de emplazamiento contiene una solicitud de información adicional dirigida al EM, en ella se requiere que aporte datos y explicaciones convenientes sobre las acciones o medidas que han llevado consigo la apertura del procedimiento de infracción. Esta solicitud debe ser atendida en un plazo determinado, que habitualmente es de dos meses desde la recepción de la carta de emplazamiento. Este periodo permite al EM evaluar la situación y preparar una respuesta fundamentada para justificar sus acciones o demostrar el cumplimiento de la normativa de la UE.<sup>11</sup>

En el supuesto de que finalice el plazo establecido y el Estado miembro no ha presentado todavía observaciones, o bien las explicaciones remitidas no son satisfactorias para la Comisión Europea, se procederá a la siguiente fase del procedimiento.

En esta siguiente etapa, la CE emite una comunicación formal dirigida al EM infractor denominada dictamen motivado. En el presente documento se incluye una exposición detallada de los hechos y argumentos jurídicos que sustentan la postura de la Comisión, así como una enumeración de las medidas concretas que, a juicio de la CE, deben ser adoptadas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. Este dictamen también establece un nuevo plazo, generalmente de dos meses, para que el EM implante dichas medidas y subsane la infracción señalada.

Cabe destacar que el dictamen motivado no implica un pronunciamiento definitivo sobre la responsabilidad del EM respecto a la presunta infracción. La función de este documento es

---

<sup>11</sup> *Incumplimiento del derecho de la UE* | EUR-Lex. (s. f.). <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/infringement-of-eu-law.html>

fundamentalmente expresar la opinión de la CE sobre la existencia de un incumplimiento y, posteriormente, una propuesta de acciones correctivas que se consideraran preceptivas antes de que se inicie el procedimiento en el TJUE. Por todo ello, se evidencia que la CE no tiene la competencia de declarar culpable a un EM y con ello imponerle sanciones directamente. Esto se debe principalmente a que la decisión final sobre la existencia de una infracción corresponde al TJUE, en el marco de la fase contenciosa del recurso por incumplimiento.<sup>12</sup>

En consecuencia, tras lo dispuesto por Manuel Rebollo Puig, el dictamen motivado representa un último intento de la Comisión para resolver el conflicto de manera amistosa y evitar llevar el asunto ante el TJUE. Su objetivo principal es proporcionar al EM una oportunidad para corregir su comportamiento y cumplir con las disposiciones del DUE antes de que se inicie la fase judicial contenciosa del recurso de incumplimiento.

#### *2.4. Remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y actuaciones posteriores a la sentencia.*

Tras la notificación al EM mediante dictamen motivado, en el cual se describen detalladamente los hechos constitutivos de infracción y se proponen medidas correctivas para remediar el incumplimiento, la CE establece un plazo determinado para que el Estado miembro adopte las acciones necesarias para poner solución al conflicto.

Una vez transcurrido dicho plazo sin que se haya producido una rectificación satisfactoria, la Comisión podrá proceder a la remisión del asunto ante el TJUE, solicitando una resolución definitiva que dirima la existencia o no de incumplimiento del derecho comunitario por parte del EM.

En el marco de la fase contenciosa del recurso por incumplimiento, el TJUE analizará los argumentos y pruebas presentados por la Comisión y el Estado miembro involucrado en el proceso. Tras el análisis de la documentación existen dos posibles situaciones.

Por una parte, si el TJUE considera que efectivamente que ha habido una vulneración de las disposiciones normativas comunitarias, dictará sentencia condenatoria en la que se declarará el

---

<sup>12</sup> REBOLLO-PUIG, M., & BUENO-ARMIJO, A. (2012). Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento. *Un procedimiento administrativo para Europa, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra*, pp. 346-354

incumplimiento por parte del EM. Como consecuencia, el Estado miembro estará obligado a adoptar las medidas necesarias para restablecer el cumplimiento del DUE y subsanar las infracciones identificadas en la sentencia del TJUE.

No obstante, las funciones de la Comisión Europea no finalizan con el inicio del recurso ante el TJUE. Al contrario, la CE mantiene un papel activo en la supervisión del cumplimiento de la sentencia dictada por el TJUE, ejerciendo su función de guardiana de los Tratados. La Comisión tiene la responsabilidad de continuar monitorizando la evolución de la situación con la finalidad de verificar que el EM ha implementado efectivamente las medidas correctivas exigidas por el TJUE. Esta vigilancia es fundamental para garantizar el respeto a las instituciones y la aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea en todos los ámbitos y para la totalidad de Estados miembros.

En el supuesto de que la CE constate que el Estado miembro no ha cumplido con las obligaciones impuestas en la sentencia del TJUE, podrá volver a acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para solicitar una nueva intervención para incentivar el cumplimiento del EM infractor. En este escenario, la CE puede iniciar un procedimiento de recurso de incumplimiento adicional en virtud del artículo 260 TFUE.

En este procedimiento se recomienda al TJUE la imposición de sanciones económicas al EM infractor. Estas sanciones pueden incluir una multa coercitiva o una suma a tanto alzado, cuyo propósito es presionar al EM para que rectifique su conducta y cumpla con la sentencia del TJUE y, en consecuencia, con la normativa comunitaria.

Es relevante destacar, tal y como se ha mencionado previamente en el apartado del dictamen motivado que la CE no tiene la competencia para imponer sanciones directamente al igual que tampoco para declarar la persistencia del incumplimiento. La Comisión actúa como órgano supervisor, encargado de observar el desarrollo del supuesto e informar al TJUE si considera que no se está llevando a cabo las medidas pertinentes para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia.

La decisión final sobre la existencia o no de incumplimiento del DUE recae exclusivamente ante el TJUE, que tiene la autoridad y potestad para emitir una nueva sentencia en la que se

evalúe si el EM infractor ha cumplido o persiste el incumplimiento. Ante la persistencia del incumplimiento, será el TJUE quien determine la imposición de sanciones al EM.<sup>13</sup>

En conclusión, el proceso de infracción refleja el equilibrio de competencias entre la CE, como órgano de vigilancia y supervisión y, por otro lado, el TJUE, como máxima autoridad judicial en la interpretación y aplicación del DUE. La cooperación entre estas instituciones garantiza la observancia del marco normativo comunitario y el cumplimiento efectivo por parte de los EM, contribuyendo a la estabilidad y eficacia del sistema jurídico de la Unión Europea.

### **3. Clasificación de las infracciones**

En la actualidad, no existe normativa específica, ni un documento oficial en el que se establezca una clasificación exhaustiva de los tipos de infracciones que pueden cometer los Estados miembros por incumplimiento del DUE. Sin embargo, esta clasificación puede extraerse de los datos reflejados en el Informe Anual sobre el Control de la Aplicación del Derecho de la Unión Europea, elaborado por el organismo que mayor participación tiene en los recursos de incumplimiento, es decir, elaborado por la CE.

Este informe proporciona un análisis detallado de todas las infracciones constatadas durante el año, organizándolas en categorías según el tipo de incumplimiento que se haya producido, lo que permite identificar las siguientes tipologías de sanciones:<sup>14</sup>

#### *3.1. Aplicación incorrecta de los Reglamentos, Tratados y Decisiones*

Los Reglamentos, desarrollados en el artículo 288 TFUE, tienen aplicabilidad directa en todos los EM y no requieren transposición al derecho nacional. Cualquier normativa interna que contradiga o interprete de forma contraria a un Reglamento constituirá una infracción debido a

---

<sup>13</sup> REBOLLO-PUIG, M., & BUENO-ARMIJO, A. (2012). Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento. *Un procedimiento administrativo para Europa, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra*, pp. 346-354

<sup>14</sup> 2023: *Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión*. (s. f.). Comisión Europea. [https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law\\_es](https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law_es)

que se desvirtúa la uniformidad que caracteriza a esta fuente del Derecho Derivado de la UE.

15

Del mismo modo, la incorrecta aplicación de los Tratados, correspondientes a los artículos 2 y 4 TFUE, que representan al Derecho Primario y cuya función es la definición de las competencias de la UE y sus instituciones, también constituiría una vulneración del marco normativo fundamental.

Finalmente habría que analizar las Decisiones, también son reguladas en el artículo 288 TFUE en virtud de su pertenencia al Derecho Derivado, resultan vinculantes entre los destinatarios a los que se dirige la normativa. Por ello, ante una incorrecta implementación también se considera como una infracción del DUE, pudiendo iniciar un recurso de incumplimiento.<sup>16</sup>

### *3.2. Aplicación incorrecta de las Directivas*

Las Directivas, incluidas también como fuente del Derecho Derivado en el artículo 288 TFUE, requieren ser transpuestas al ordenamiento jurídico nacional de cada EM, respetando los objetivos y disposiciones establecidos por la normativa comunitaria. Este tipo de infracciones ocurren cuando el EM implementa la directiva de forma incorrecta, ya sea el introducir normativa nacional que distorsione su propósito o al interpretar su contenido de manera inconsistente con el DUE, afectando así a su aplicación efectiva como fuente del Derecho Derivado de la UE.<sup>17</sup>

### *3.3. No comunicación de las medidas de transposición de las Directivas*

De acuerdo con el artículo 258 TFUE, los Estados miembros están obligados a comunicar al organismo de la CE las medidas nacionales adoptadas para la obligatoria transposición de directivas dentro del plazo establecido. La falta de esta notificación impide que la CE verifique

---

<sup>15</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 4-5

<sup>16</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 125-126

<sup>17</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp.125-126

si la transposición se ha realizado de forma adecuada, constituyendo de esta forma una infracción.

Esta tipología de incumplimiento suele ser de los más comunes, esto se debe a que una vez que se han realizado las medidas para garantizar el cumplimiento de las Directivas se abandona el proceso de comunicación por parte de los EM sobre dichas medidas ya que debe ser la CE la que decida si son suficientes o requiere que se realicen más modificaciones.<sup>18</sup>

19

### *3.4. No conformidad de la transposición de las Directivas*

La infracción en estos supuestos se produce cuando las medidas nacionales adoptadas por el EM para transponer una directiva no cumplen con los requisitos establecidos en la redacción del texto legislativo comunitario conforme al artículo 288 TFUE. La falta de conformidad se manifiesta cuando las disposiciones nacionales son incompatibles con el contenido de la directiva, afectando a su efectividad y creando disparidades en su aplicación en la UE.<sup>20</sup>

## **4. Sanciones interpuestas a los Estados miembros**

En la presente sección resulta pertinente destacar un aspecto de gran relevancia que se ha abordado durante el desarrollo del trabajo, siendo la inexistencia de potestad sancionadora de la CE. La Comisión no posee facultades para imponer sanciones, sino que actúa como un órgano de supervisión y control, encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones comunitarias por parte de los EM, La facultad sancionadora recae exclusivamente en el TJUE, quien ejerce esta potestad en virtud de su función discrecional.

Conforme al artículo 260.2 TFUE, el TJUE dispone de dos mecanismos sancionadores aplicables a los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea,

---

<sup>18</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 72.

<sup>20</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 125-126.

siendo estos la suma a tanto alzado y la multa coercitiva. Ambas sanciones pueden ser solicitadas antes y después de la sentencia declarativa de incumplimiento emitida por el TJUE.

21

#### *4.1. Suma a tanto alzado*

La suma a tanto alzado es una sanción económica impuesta al EM infractor que consiste en el pago de una cuantía fija determinada. Esta sanción tiene un doble propósito.

Por una parte, se puede empezar a abonar incluso antes de que se dicte una sentencia declarativa de incumplimiento por parte del TJUE, incentivando al EM a corregir el incumplimiento manifiesto tempranamente, evitando las consecuencias que puedan resultar más negativas. Por otro lado, también puede aplicarse una vez emitida la sentencia del TJUE, manteniéndose el pago hasta que el EM cumpla plenamente con las medidas correctivas ordenadas por el TJUE. En este sentido, la suma a tanto alzado se configura como una sanción que no busca solo penalizar el incumplimiento pasado, sino también disuadir a los EM de retrasar su incumplimiento.

#### *4.2. Multa coercitiva*

Se trata de una sanción diaria impuesta al EM desde la fecha de la sentencia del TJUE en la que se declara el incumplimiento. Esta multa tiene como objetivo principal presionar al EM para que ponga fin a la infracción de la forma más temprana posible, ya que el pago de esta cuantía fija diaria podrá continuar indefinidamente hasta que se alcance el cumplimiento total de las obligaciones impuestas por el TJUE.

#### *4.3. Cálculo de las sanciones*

El cálculo de estas sanciones se realiza considerando la gravedad del incumplimiento y aplicando el principio de proporcionalidad, de manera que la sanción se ajuste a la magnitud de la infracción cometida. En 2024, la CE emitió una comunicación actualizando los parámetros utilizados para el cálculo de las sanciones financieras recomendadas al TJUE en procedimientos de infracción (C/2024/1123).

---

<sup>21</sup> *EUR-LEX - 52024XC01123 - EN - EUR-LEX.* (s. f.-c). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C\\_202401123](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C_202401123)

En el presente documento, la CE señaló que la actualización de los valores se basa en la evolución de determinados indicadores como la inflación, población y el Producto Interno Bruto (PIB), tomando como referencia los datos de dos años anteriores, es decir, del 2022.

La comunicación establece las siguientes cifras para la tasa fija diaria aplicable a cada tipo de sanción:

- Tasa fija diaria para la multa coercitiva: 3.230 euros.
- Tasa fija diaria para la suma a tanto alzado: 1.080 euros.

Asimismo, la CE introduce el factor “n”, que refleja las circunstancias económicas específicas de cada EM, teniendo en cuenta el PIB y la población. Por ejemplo, en el supuesto de España, este factor “n” se ha fijado en 2,46.

Además, en la comunicación se define la suma a tanto alzado de referencia, utilizada para establecer importes mínimos a las sanciones. Este valor se fija en 3.016.218 euros como base mínima para todos los EM. Para España, la aplicación de estos criterios y la actualización de los datos y el factor “n” resultan en una suma a tanto alzado mínima de 7.420.000 euros, siendo esta la cuantía ajustada adecuadamente a las circunstancias económicas del país.

### **III. SITUACIÓN ACTUAL DEL INCUMPLIMIENTO EN LA UNIÓN EUROPEA**

#### **1. Concepto de incumplimiento y análisis de la problemática del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea**

##### *1.1. Noción de incumplimiento*

No existe una definición o conceptualización precisa del incumplimiento del DUE ni de las acciones asociadas al mismo más allá de la mínima referencia establecida en los artículos 258–260 TFUE. En ellos se expone que se considera incumplimiento cuando un EM ha transgredido alguna de las obligaciones que le corresponden en virtud de los Tratados. Sin embargo, no se detalla cómo debe manifestarse dicho incumplimiento, ni la extensión de la responsabilidad de los EM.

Según Carlos Jiménez Piernas, la noción del incumplimiento en el DUE se corresponde con el concepto de hecho internacionalmente ilícito del Estado regulado en el DIP. En este sentido, el incumplimiento puede derivar de un acto jurídico interno que sea contrario a la normativa comunitaria, incluyendo la omisión o rechazo en la adopción de medidas jurídicas necesarias para garantizar el cumplimiento del DUE.

Asimismo, el autor señala que, al igual que en el DIP, el incumplimiento es imputable con independencia del órgano estatal en el que se haya originado la infracción, incluso si esta se produce en instituciones independientes o por entes particulares, como ocurrió en el supuesto del Asunto 249/81 de la Comisión contra Irlanda. No obstante, en los supuestos en los que el EM deba responder por actuaciones de particulares independientes, se requiere una intervención significativa en el Estado, considerándose influyente en la toma de decisiones del EM.<sup>22</sup>

Por su parte, Isaac Martín Delgado adopta una postura similar al señalar que incumplimiento incluye tanto las infracciones normativas como las ejecutivas. Desde su perspectiva, el incumplimiento abarca cualquier contradicción entre una norma jurídica o resolución judicial en el ámbito comunitario y una actuación nacional. En este sentido, el incumplimiento de las obligaciones comunitarias es estrictamente objetivo, independientemente del autor, contenido, carácter normativo o ejecutivo de la acción, así como la causa o los efectos que pueden derivarse de dicho incumplimiento.<sup>23</sup>

### *1.2. Problemática de conformidad con el Derecho de la Unión Europea*

Es importante señalar en este apartado que el número de procedimientos de incumplimiento iniciados contra los EM por cada año, siendo estos los datos que se reflejan en los informes de la Comisión, no se pueden considerar como indicadores objetivos del grado de cumplimiento con la normativa comunitaria. Esto se debe a la falta de recursos y herramientas suficientes, tanto por parte de la Comisión como de los Estados miembros, para determinar de manera

---

<sup>22</sup> Piernas, C. J. (2000). El incumplimiento del Derecho Comunitario por los Estados Miembros cuando median actos de particulares: una aportación al debate sobre la interdependencia entre Derecho Comunitario y Derecho Internacional. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 4(7), pp. 24-27

<sup>23</sup> Delgado, I. M. (2016). La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autonómico. *Revista de administración pública*, (199), pp. 64-67.

efectiva si las disposiciones normativas se están implementando y aplicando correctamente por los EM.

Además, uno de los principales problemas de evaluar el incumplimiento del DUE basándose en la cantidad de recursos de incumplimiento abiertos durante el año radica en la naturaleza política de la composición de la CE. Esto se debe a que dependiendo de la orientación política que mantenga en ese momento la Comisión, se abrirá un número mayor o menor de recursos por incumplimiento de la CE.

También existen otros factores que resultan relevantes en el control del cumplimiento del DUE por parte de la Comisión. Un ejemplo sería la intensidad de las preferencias normativas, que se refiere al nivel de atención que se muestra para garantizar el cumplimiento de determinadas normativas o de otras en función de su relevancia en el momento presente. Un ejemplo sería la reciente aparición de políticas medioambientales, normativa de protección de datos y otras legislaciones que se actualizan a las novedades tecnológicas que se han manifestado recientemente como la Inteligencia Artificial.

Anteriormente estas normativas no tenían una gran relevancia. Sin embargo, en la actualidad se presta mucha atención al trato de los datos de los ciudadanos con las nuevas tecnologías y las políticas medioambientales, por lo que la CE destinará un mayor número de recursos para comprobar si existe el cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas con estos ámbitos.<sup>24</sup>

## **2. Datos del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea**

Los datos sobre el incumplimiento del DUE se extraen de un documento oficial de la CE denominado Informe Anual de 2023 sobre el Control de Aplicación del Derecho de la Unión, siendo la versión de 2023 la más actualizada que existe. En el presente documento se ofrece un análisis detallado de cómo los Estados miembros han implementado y cumplido con la legislación comunitaria durante el año. Aunque anteriormente se ha indicado que no es la medida con mayor objetividad para obtener resultados sobre el incumplimiento, es el recurso en el que mayor cantidad de información se puede encontrar.

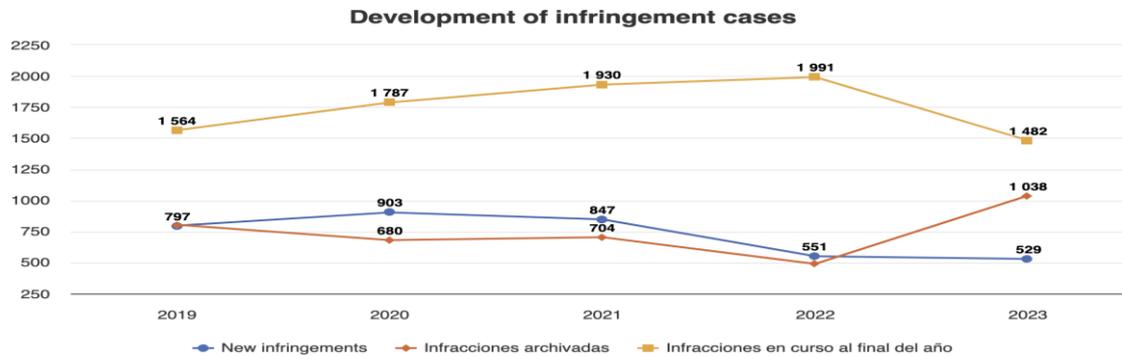
El documento resulta ser esencial para evaluar la eficacia de las políticas comunitarias y garantizar que los beneficios del marco legal de la UE se materialicen en todos los EM,

---

23 Arregui, J. (2016). ¿Hasta qué punto cumplen los estados miembros con la legislación de la Unión Europea? Teoría y factores empíricos sobre el proceso de implementación. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (55), pp. 184 - 186.

destacando los ámbitos en los que existe un mayor éxito y aquellos en los que se requieren mejoras.<sup>25</sup>

- Recursos por incumplimiento abiertos



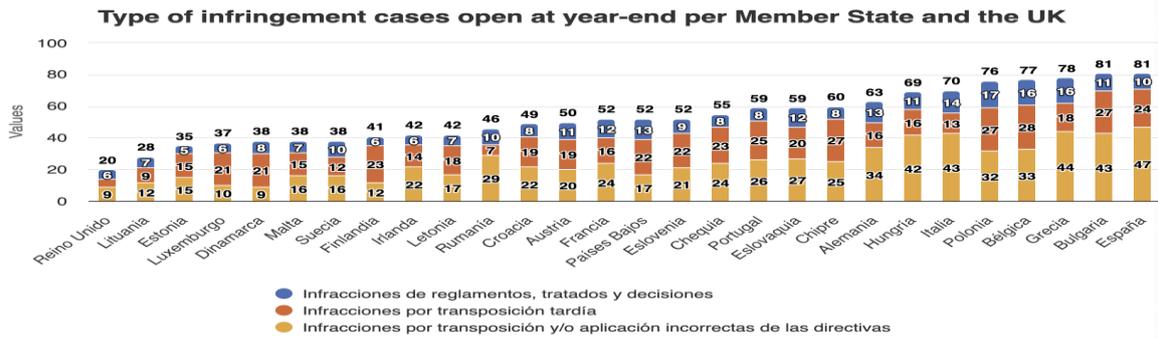
El presente gráfico ilustra la evolución de los recursos por incumplimiento desde 2019-2023, diferenciando entre los procedimientos de infracción iniciados, los archivados en el transcurso del año y aquellos que permanecen pendientes de resolución al cierre del ejercicio.

Se observa una disminución significativa en la apertura y permanencia de recursos al final del último año. Este fenómeno podría estar relacionado con el contexto político, ya que las elecciones en la CE tuvieron lugar el pasado diciembre de 2024. Pudiendo tratarse de una posible estrategia para reducir los conflictos con EM, buscando facilitar la reelección. Sin embargo, dicha situación podría impactar negativamente a la credibilidad y el cumplimiento del DUE, al generar una percepción de falta de firmeza por parte de las instituciones.

- Tipología de infracciones

---

<sup>25</sup> 2023: Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión. (s. f.). Comisión Europea. [https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law\\_es?etransnolive=1](https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law_es?etransnolive=1)



En este gráfico se analizan las principales infracciones que motivan la apertura de recursos por incumplimiento contra los Estados miembros. Destaca que proporción significativa de estos procedimientos se origina por una tardía transposición de las directivas, lo que constituye una cuestión meramente formal. Este retraso refleja las dificultades que enfrentan algunos Estados miembros para adaptarse a las regulaciones comunitarias, lo que, en ciertas ocasiones, responde a la necesidad de un tiempo mayor para ajustarse a las exigencias normativas, especialmente teniendo en cuenta que no todas las regiones de la UE se encuentran con el mismo grado de desarrollo.

- Recursos por incumplimiento archivados

En 2023, la Comisión archivó 1.038 recursos por incumplimiento, de los cuales la mayoría se resolvieron sin necesidad de recurrir a la fase contenciosa en la que participa el TJUE. Se puede apreciar que aproximadamente la mitad de estos procedimientos quedan archivados tras la primera notificación enviada por la Comisión, lo que pone de manifiesto una respuesta rápida y colaborativa por parte de los EM para cumplir con las obligaciones comunitarias.

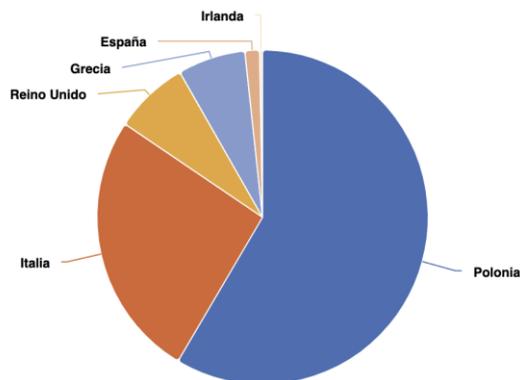
- Recursos por incumplimiento en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En el último año, diversos recursos por incumplimiento llegaron al TJUE, ya sea conforme a lo dispuesto en el artículo 258 TFUE, que se basa en una investigación interna de la Comisión en la que se analizan situaciones o hechos que pueden ser considerados como incumplimiento del DUE, o los que corresponden al artículo 260.3 TFUE, aplicable en aquellas situaciones en las que un EM no ha informado en el plazo correspondiente o de forma correcta las medidas que han sido adoptadas para transponer una directiva. En estos casos, la Comisión puede proponer sanciones pecuniarias.

No obstante, de los 82 asuntos remitidos al TJUE durante el 2023, únicamente 24 concluyeron con una respuesta del TJUE a través de sentencia, evidenciando la limitación de la capacidad del organismo para resolver todos los supuestos presentados.

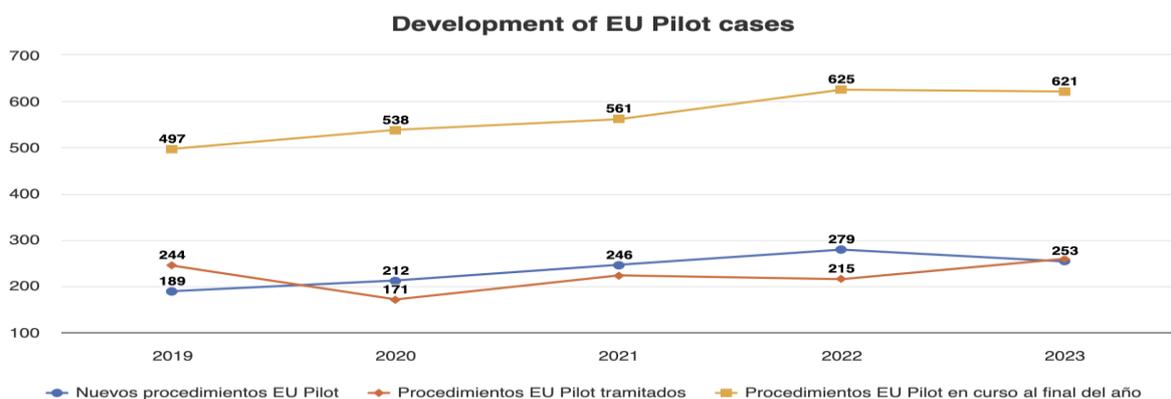
- Sanciones financieras impuestas a los Estados miembros

Fines paid per Member State in 2023 and the UK



En el presente gráfico se pueden apreciar los EM que durante el año 2023 han abonado sanciones financieras impuestas por el TJUE por incumplimiento del DUE. Cabe destacar que, aunque todos los EM, incluyendo al Reino Unido, cuentan con recursos por incumplimiento abiertos, solo una minoría de 6 países se encuentra en la situación de abonar los pagos de las sanciones, lo que pone en relieve la desigualdad y tardanza en el cumplimiento de las normativas comunitarias y sentencias del TJUE.

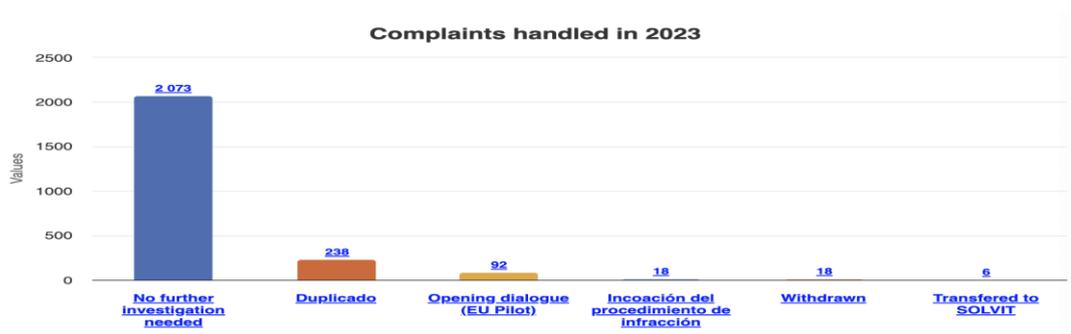
- EU Pilot



El gráfico muestra el aumento progresivo en el uso de la herramienta del EU Pilot, diseñada para resolver de manera más ágil la cuestión antes de tener que iniciar un recurso por incumplimiento. Este mecanismo resulta especialmente eficaz, ya que permite una resolución más rápida de las infracciones, al tiempo que libera a la Comisión y al TJUE para centrarse en los supuestos más complejos.

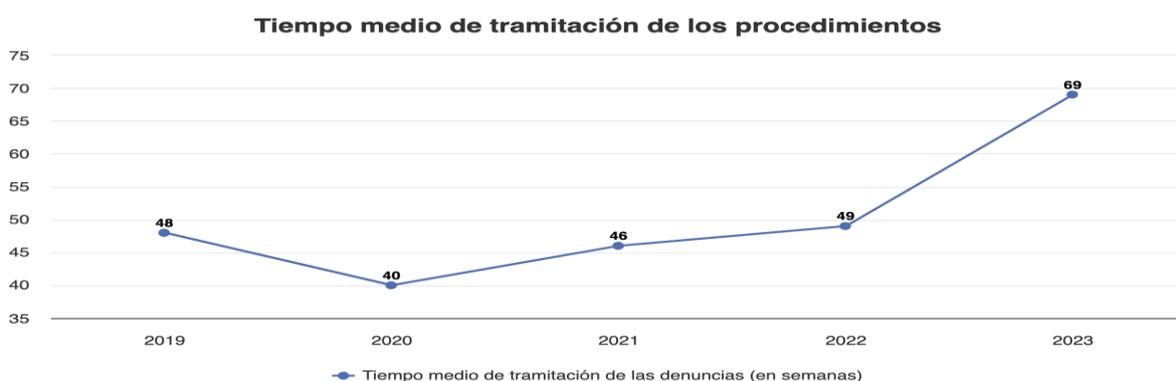
El incremento en su uso refleja un esfuerzo por garantizar una mayor eficiencia en la gestión de los conflictos entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias

- Denuncias



En última instancia, se analiza la evolución de las denuncias presentadas por presuntos incumplimientos del DUE, destacando el destino de cada una de ellas. Una mayoría significativa de estas denuncias es desestimada, mientras que otras se integran en procedimientos que ya han sido iniciados o que se relacionan con otras denuncias que ya han sido presentadas.

Este fenómeno evidencia una falta de capacidad para analizar con detenimiento la mayoría de las denuncias que se interponen, lo que puede resultar en una percepción de impunidad frente a ciertos incumplimientos.



Adicionalmente, se señala que la lentitud en la tramitación de estos procedimientos dificulta la gestión de un mayor volumen de casos. Para mejorar esta situación, sería conveniente incrementar los recursos dedicados al estudio de las denuncias por incumplimiento, con el objetivo de garantizar que los incumplimientos del DUE sean debidamente sancionados y de esta forma, evitar una erosión de la confianza en las instituciones.

### **3. Estrategias de la Unión Europea para evitar el incumplimiento de los Estados miembros**

La efectividad del DUE es una piedra angular para garantizar el funcionamiento del mercado único, la igualdad de oportunidades entre los Estados miembros y la salvaguarda de los derechos fundamentales. En el informe anual de 2023, se detalla la manera en la que la CE, en su papel de guardián de los Tratados, ha desarrollado un enfoque estratégico y multifacético para supervisar y garantizar el cumplimiento del DUE. Este enfoque incluye desde medidas preventivas hasta acciones coercitivas que evolucionan constantemente para adaptarse a la realidad política, económica y social.<sup>26</sup>

#### *3.1. Prevención y asistencia como estrategias iniciales*

El cumplimiento del DUE comienza con una estrategia preventiva sólida, cuyo objetivo principal es evitar que se produzcan infracciones. Este enfoque se centra en proporcionar a los EM apoyo técnico, financiero y normativo desde las fases iniciales de implementación. La Comisión ofrece orientaciones prácticas a través de instrucciones y directrices escritas, talleres específicos y grupos compuestos por expertos que ayudan a aclarar aspectos técnicos de la normativa correspondiente. Estos recursos han demostrado ser clave de cara a garantizar la correcta transposición de las directivas en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Además del apoyo de carácter técnico, la CE utiliza recursos como el Instrumento de Apoyo Técnico, que promueve la creación de capacidades administrativas en los Estados miembros. Con esta herramienta, se contribuye a una óptima ejecución y aplicación del DUE mediante el

---

<sup>26</sup> Comisión Europea. (2024). *INFORME DE LA COMISIÓN Control de la Aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe anual de 2023* (COM(2024) 358 final).

fortalecimiento de las estructuras institucionales y la capacitación de los actores claves en la administración pública.

### *3.2. EU Pilot para una resolución temprana del conflicto*

El instrumento del EU Pilot representa un paso intermedio entre las estrategias preventivas y los procedimientos formales de infracción. Este mecanismo facilita un diálogo temprano con los Estados miembros ante supuestos de un posible incumplimiento del DUE, permitiendo, de esta forma, una resolución de los problemas más rápida y eficientemente con respecto a los litigios formales en los que se involucran otros organismos como el TJUE.

En 2023, más del 80% de los 259 supuestos gestionados a través de este recurso se pudieron resolver satisfactoriamente, destacando su eficacia en determinados sectores específicamente como la energía, fiscalidad y transporte.

### *3.3. Procedimientos de infracción como último recurso y herramienta clave*

Cuando las estrategias previas no logran garantizar el cumplimiento, la CE recurre a los procedimientos de infracción, que representan una de las herramientas más contundentes con la finalidad de garantizar el cumplimiento y respeto del DUE. En 2023, la CE incóo 529 nuevos procedimientos de infracción, abordando una media de veinte casos por EM. Estos procedimientos se enfocaron en áreas de alta prioridad, como la protección medioambiental, la igualdad de género y la digitalización.

### *3.4. Desafíos en tiempos de crisis*

Algunos conflictos y crisis recientes en el panorama europeo, como la guerra entre Rusia y Ucrania, han puesto a prueba a la capacidad de la CE para garantizar el cumplimiento del DUE en circunstancias excepcionales. En estos contextos, el respeto al mercado único y a las normativas comunes cobra una relevancia destacada. Durante 2023, la Comisión abordó cuestiones relacionadas con la seguridad del suministro energético y adoptó medidas contra los EM que introdujeron barreras al comercio de bienes esenciales.

Asimismo, la CE ha demostrado recientemente una capacidad notable para adaptarse y anticiparse a necesidades futuras mediante un análisis constante de los recursos y procedimientos. El inventario de 2023 identificó determinadas áreas de mejora tras esta

revisión como el aumento de transparencia, simplificación de los procedimientos de denuncia y el fortalecimiento de la cooperación con los EM. Este enfoque asegura que el control del cumplimiento del DUE permanezca dinámico y eficaz frente a desafíos emergentes.

#### **4. Beneficios del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea**

El cumplimiento del DUE aporta una serie de beneficios tangibles que se extienden a múltiples sectores, fortaleciendo el proyecto europeo y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos, empresas y EM que componen en su totalidad a la UE.

Este impacto positivo deriva de la implementación de los recursos de incumplimiento y fases previas que también resultan claves como la herramienta del EU Pilot. Estos mecanismos aseguran la correcta transposición y aplicación de las normativas comunitarias en todos los niveles y para todos los sujetos que conforman la UE. Estos beneficios pueden dividirse en determinadas áreas clave, entre las que destacan las siguientes:

##### *4.1. Consolidación del mercado único*

El mercado único es uno de los pilares fundamentales de la UE en su conjunto. Este garantiza que bienes, servicios, personas y capital pueden circular libremente entre los Estados miembros que componen la UE. El cumplimiento del DUE asegura que las normas que sustentan este sistema funcionen de manera uniforme, evitando barreras nacionales y fomentando una competencia justa.

En 2023, la CE adoptó medidas específicas para eliminar obstáculos en sectores críticos. Un ejemplo serían los recursos de incumplimiento abiertos contra Malta, Polonia y Eslovenia, relacionados con las restricciones a la publicidad de profesionales, demostraron el compromiso de la UE con la libertad de establecimiento y facilitación de la prestación de servicios transfronterizos. Además, se abordaron problemas relacionados con la morosidad en los pagos públicos para determinadas regiones como Grecia e Italia, países que ostentan un alto nivel de incumplimiento, siendo similar en este aspecto a España. De esta forma, se garantiza que las empresas proveedoras recibieron sus pagos a tiempo, siendo este aspecto especialmente relevante para alcanzar estabilidad financiera y permitir el crecimiento dentro de la Unión Europea.

Herramientas como SMET y SOLVIT han mejorado significativamente la resolución de los problemas relacionados con el mercado único. En 2023, SOLVIT ayudó a más de 2.200

personas físicas y empresas a resolver conflictos administrativos, con una tasa de resolución superior al 88%. De esta forma se demuestra que el cumplimiento del DUE por parte de los EM elimina determinadas barreras burocráticas, permitiendo a los ciudadanos y empresas beneficiarse plenamente del mercado único.

#### *4.2. Sostenibilidad y acción climática*

El cumplimiento del DUE es un motor y herramienta clave para progresar en la transición hacia una economía más verde y sostenible, de forma que resulte alineada con los objetivos propuestos en el Pacto Verde Europeo. La aplicación de normativas en determinadas áreas como el transporte limpio, la calidad del aire y la biodiversidad han demostrado cómo la UE puede liderar globalmente la lucha contra el cambio climático.

En 2023, la CE inició algunos recursos de incumplimiento contra algunos EM como Bulgaria por no cumplir con los objetivos de contratación pública de vehículos motorizados con energías limpias. Este supuesto destaca la importancia de garantizar que los EM adopten medidas concretas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, también se archivaron procedimientos similares contra varios EM que completaron la transposición de normativas sobre este aspecto o tomaron las medidas suficientes para cumplir con algunas de estas normativas, lo que evidencia la cooperación de la CE en el ámbito medioambiental y el impacto positivo de sus acciones.

#### *4.3. Transformación digital y protección de derechos*

La transformación digital es una de las grandes prioridades para la UE dado que el incremento de descubrimientos y utilidad respecto de la Inteligencia Artificial han provocado que estos ámbitos pasen a ser analizados con un mayor detenimiento búsqueda de progreso y una mayor protección y seguridad del ciudadano.

Por ello, el cumplimiento del DUE garantiza que las normas relacionadas con la economía digital, las tecnologías emergentes y los derechos de los consumidores sean aplicadas de manera uniforme. Esto no solo fomenta la competitividad, sino que también asegura que los ciudadanos se beneficien de un entorno digital seguro y accesible.

En 2023, la Comisión supervisó la implementación de normativas relacionadas con criptomonedas y tecnologías blockchain, asegurando que estas innovaciones se desarrollen en un marco regulador sólido. Además, la protección de datos personales, garantizada por el Reglamento General de Protección de Datos ha sido un ejemplo claro de cómo el cumplimiento del DUE protege los derechos individuales de los ciudadanos europeos en la nueva era digital.

El informe destaca que determinadas herramientas como la pasarela digital única, que facilita el acceso a información y servicios transfronterizos, recibieron más de 400 millones de visitas en 2023. Esto subraya la importancia de una regulación efectiva con el objetivo de maximizar los beneficios y el aumento de la competitividad en la digitalización.

#### *4.4. Justicia fiscal y equidad*

El cumplimiento de las normativas de carácter tributario de la UE reduce la elusión fiscal, promueve un sistema fiscal más justo y facilita la integración del mercado único. En 2023, la CE abordó recursos de incumplimiento en virtud de transposiciones incorrectas de directivas en el ámbito fiscal en países como Bélgica y Luxemburgo, asegurando que los sistemas nacionales se encuentren alineados con el resto de EM y los principios normativos europeos.

Por otro lado, se resolvieron determinados problemas como la obligación de designar representantes fiscales para contribuyentes no residentes en los EM, eliminando de esta forma los costes adicionales, fomentando además la inversión transfronteriza. Asimismo, el éxito de determinados procedimientos EU Pilot permitió que regiones como Grecia, Italia y Portugal corrigieran deficiencias en la aplicación del IVA, beneficiando de esta forma a consumidores y empresarios. Todo ello sin tener que iniciar el procedimiento del recurso de incumplimiento requiriendo la actuación del TJUE y que pasase más tiempo sin que se aplicase el DUE de manera correcta hasta que se hubiese pronunciado el TJUE.

#### *4.5. Protección de derechos fundamentales*

El cumplimiento del DUE refuerza los derechos fundamentales al garantizar la aplicación de normativas clave en determinadas áreas como condiciones laborales, igualdad de género y protección de los consumidores. En 2023, la Comisión adoptó medidas para garantizar que los EM respeten la normativa relacionada con la igualdad de oportunidades en el desempleo y la no discriminación, promoviendo un entorno estable.

En el ámbito laboral, se supervisó la implementación de normativas sobre salud y seguridad en el trabajo, movilidad laboral y coordinación de sistemas de seguridad social, asegurando que los trabajadores puedan ejercer sus derechos de manera efectiva en toda la UE. Por ejemplo, la CE inició recursos de incumplimiento contra varios países por transposiciones incorrectas de directivas relacionadas con la igualdad salarial y las condiciones laborales de trabajadores desplazados.

Además, la protección de los consumidores ha sido siempre un aspecto prioritario. La aplicación de normativas sobre el etiquetado de productos, seguridad alimentaria y derechos de los pasajeros ha fortalecido la confianza de los ciudadanos en un mercado único. De esta forma, se ha conseguido que los ciudadanos disfruten de sus beneficios de una manera plena y segura.

#### *4.6. Sostenibilidad energética y acción por el clima*

La promoción de la eficiencia energética y la transición hacia fuentes de energía renovables también ha sido prioritaria respecto del cumplimiento de la normativa comunitaria para la UE. La Comisión supervisó la aplicación de normativas

relacionadas con la eficiencia energética de edificios, asegurando que los EM adopten medidas concretas para reducir las emisiones y fomentar el uso de energías limpias, colaborando con el progreso medioambiental para la UE con la obediencia del DUE.

En el sector energético, los procedimientos de infracción o recursos de incumplimiento abiertos contra Polonia y Rumanía debidos a la no presentación de estrategias climáticas de largo plazo reflejan el compromiso de la UE y la importancia de mantener un enfoque común en la lucha contra el cambio climático. Estas acciones no solo benefician al medio ambiente, sino que también refuerzan la seguridad energética, estabilidad económica y unidad para el mercado único de la UE.

## IV. APLICACIÓN DEL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO

### 1. Asunto C-619/18 Comisión contra Polonia

#### *1.1. Antecedentes de hecho*

El presente asunto y en general todos los procedimientos de conflicto por incumplimiento del DUE por parte del gobierno polaco proceden de un contexto histórico relacionado con la tradición jurídica mantenida por los diez nuevos Estados miembros que ingresaron en la UE en 2004. Este bloque se encuentra compuesto por países que pertenecían al bloque soviético y venían de mantener ciertas limitaciones en relación con los derechos fundamentales en comparación con el resto de las naciones occidentales que ya conformaban la UE.<sup>27</sup>

Además del origen de la nación polaca, las modificaciones en el sistema judicial polaco de los últimos años se deben a un fenómeno doctrinal denominado “constitutional populism o democratic backsliding”. Estas corrientes han realizado ataques frontales contra la estabilidad y autonomía del poder judicial polaco con la finalidad de subordinar el funcionamiento de los tribunales hacia el poder ejecutivo, produciendo una vulneración contra la separación de poderes y, por ende, al Estado de derecho.

Las técnicas utilizadas por estas doctrinas se relacionaban con fórmulas para conseguir la destitución de jueces que no estuviesen alineados con las intenciones del poder político. Otra de las técnicas, sería el fenómeno “court-packing” con el que se pretende incrementar el número de jueces por elección de la esfera política con el objetivo de que sean nombrados conforme a una mayoría en este ámbito puedan resultar controlados desde su nombramiento. Finalmente, la técnica empleada que se relaciona con el asunto que se analiza sería la manipulación de la edad en la jubilación de los jueces.

Todo este proceso comenzó con la captura del Tribunal Constitucional polaco con la finalidad de convertirlo en un organismo que se encuentre dispuesto a legitimar los controvertidos cambios legislativos mencionados anteriormente. Después de tratar de absorber el Tribunal Constitucional, trataron de asaltar la independencia e imparcialidad del Consejo Nacional del Poder Judicial y los tribunales ordinarios.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ciréfica, R. (2019). "El respeto del estado de derecho en la UE: el caso de Polonia. Comentario a la STJUE, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo) de 24 de junio de 2019 (Asunto C-619/18)". *Derecho y Economía de la Integración*, (7), pp. 130-131.

<sup>28</sup> Krzywoń, A. (2020). "La justicia europea contra la reducción arbitraria de la edad de jubilación de los jueces. Comentario a la sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18". *LEGAL: Revista del Parlamento Vasco*, (1), pp. 166-167.

Lo que ocurrió de forma más detallada en el asunto que nos ocupa es que el TJUE se ha pronunciado frente al desarrollo de la normativa polaca que entró en vigor el 3 de abril de 2018, relacionada con la modificación en la edad de jubilación de los jueces que componen el Tribunal Supremo polaco, reduciéndose de 70 a 65 años. Como consecuencia de esta nueva normativa, 27 de los 72 jueces en ejercicio, entre los que se incluían el propio Presidente Primero del Tribunal Supremo, se vieron en una situación de jubilación forzosa. El problema de vulneración del Estado de derecho está relacionado con una excepción planteada en la propia ley, en la que se facultaba al Presidente de la República polaca la posibilidad de prorrogar o no la función jurisdiccional de los jueces que se encontraban en esta situación de jubilación forzosa con la nueva normativa. Siendo esta medida contraria totalmente a la separación de poderes, ya que el poder ejecutivo influye directamente en la composición del poder judicial, provocando la ruptura del Estado de derecho y, con ello, la vulneración del artículo 2 TUE.

En virtud de estos movimientos conflictivos en la región polaca, la UE introdujo en el Tratado de Ámsterdam un mecanismo para proteger los valores y derechos fundamentales que se aplican en territorio comunitario. Esta herramienta se denominó como “opción nuclear” y recogido en el artículo 7 TUE. Este mecanismo se utiliza para sancionar ciertas conductas, dividiendo en tres apartados su desarrollo.

En el primer apartado se habla de un riesgo de violación grave del DUE, más concretamente en los aspectos relacionados con el artículo 2 TUE en los que se incluyen los principales derechos fundamentales promovidos por la UE. En el segundo apartado del artículo se pasa al siguiente paso, que se refiere a que no solo hay un riesgo de violación del artículo 2 TUE, sino que se constata que esta conducta conflictiva existe y se está realizando de forma persistente. Finalmente, la sanción contemplada para este tipo de situaciones se expone en el apartado tercero de este artículo, en el que se expone que se le podrá suspender al EM infractor determinados derechos que se le otorgan por la pertenencia a la UE como pueden ser los derechos de voto en los asuntos tratados en las instituciones de la Unión.

A pesar de que se pueda considerar como un mecanismo extremo, es necesario y se ha tenido que utilizar tras las continuas situaciones conflictivas en países como Polonia y Hungría debido al persistente incumplimiento, poniendo en peligro los derechos fundamentales que sustentan

el concepto de democracia en la actualidad tras la realización de determinadas conductas conflictivas como la que se analiza.<sup>29</sup>

### *1.2. Planteamiento del “Polexit”*

Ante las recientes tensiones entre Polonia y las instituciones comunitarias, así como las respuestas adoptadas por la UE, ha surgido un creciente debate sobre la posibilidad de una eventual salida del país de la Unión. Para evaluar la viabilidad de este escenario, es fundamental que se analice desde diversas perspectivas de cara a tener una visión global sobre la posibilidad del suceso.

Desde el punto de vista constitucional, la constitución polaca apenas aborda la pertenencia de la nación a la UE ya que no lo menciona explícitamente, ni se contempla un procedimiento claro para la retirada. El artículo 90 sí que permite la delegación de competencias estatales a organizaciones internacionales mediante un tratado internacional. Sin embargo, no se especifica ningún proceso para revocar dichas competencias. En todo caso, se podría emplear lo dispuesto en el artículo 89, que regula la ratificación y denuncia de tratados internacionales relacionados con la pertenencia de Polonia a organizaciones internacionales, aunque su aplicación a la UE es debatible ya que cuando la constitución entró en vigor, la UE no se calificaba como organización internacional, generando de esta forma la incertidumbre sobre si el procedimiento del “Polexit” puede considerarse legal.

Por otro lado, a pesar de las tensiones recientes entre Polonia y la Unión, el apoyo de la sociedad polaca a la membresía en la UE permanece elevado. Existen encuestas como la que se adjunta a continuación, en la que se puede apreciar que aproximadamente el 80% de la población polaca prefiere mantenerse dentro de la UE.

---

29 Ciréfce, R. (2019). "El respeto del estado de derecho en la UE: el caso de Polonia. Comentario a la STJUE, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo) de 24 de junio de 2019 (Asunto C-619/18)". *Derecho y Economía de la Integración*, (7), pp. 132-134.

## La actitud de la sociedad polaca hacia la adhesión a la UE



Por último, desde la perspectiva política se plantea como una herramienta retórica que la oposición emplea como crítica hacia el gobierno, sugiriendo que las acciones que se realizan conducen a una salida de la UE, mientras que el gobierno actual lo descarta y asegura que no tiene intención de abandonar la UE, al igual que no se contempla ninguna política formal destinado a este propósito.

En conclusión, la posibilidad del “Polexit” no se puede plantear desde el contexto nacional, sino que en todo caso debería de plantearse como una medida de la UE en el supuesto de que persistan las violaciones al artículo 2 TUE.<sup>30</sup>

### 1.3. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Una vez analizado el contexto y las condiciones de incumplimiento del estado polaco, es preciso analizar lo que dispuso el TJUE en su sentencia del 24 de junio de 2019 en relación con este asunto.

En primer lugar, el TJUE enfatizó que la independencia de los órganos judiciales es una garantía fundamental del Estado de derecho del artículo 2 TUE, siendo esta independencia recogida en textos legislativos comunitarios como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El TJUE sostiene que la independencia judicial exige que los jueces puedan ejercer sus funciones sin estar sometidos a presiones externas, ni a instrucciones o vínculos jerárquicos. Para ello, es imprescindible el principio de inamovilidad, que garantiza el ejercicio de los jueces hasta alcanzar la edad de jubilación establecida o el término de su mandato, salvo

<sup>30</sup> Sulkowski, J. (2022, 20 enero). ¿Puede Polonia salir de la Unión Europea? El “polexit” según la Constitución, la sociedad y los políticos -. *ACOES - Asociación de Constitucionalistas de España*

excepciones justificadas debidamente. Por ello, cualquier medida que reduzca arbitrariamente la edad de jubilación de los jueces resulta ser un ataque frontal contra la independencia judicial y la separación de poderes ya que se puede llegar a utilizar como un mecanismo para influir en la composición de los tribunales.

Posteriormente habla del principio de imparcialidad de los jueces en vinculación con el concepto de independencia judicial, este principio se refiere a que los jueces deben mantener una distancia respecto de las partes en un litigio y los intereses personales. Esta imparcialidad exige la ausencia de cualquier influencia indebida dentro del Poder judicial, cuestión que sería claramente vulnerada si recibe presiones por el Presidente de la República en este supuesto. El TJUE consideró en esta sentencia que las garantías independencia e imparcialidad requieren la existencia de normas claras sobre la composición de los órganos judiciales, su procedimiento de nombramiento, duración del mandato y las causas de cese de los jueces. Asimismo, deben establecerse mecanismos adecuados para la jubilación y la protección frente a presiones externas.

Respecto de la reducción de la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo polaco, el TJUE expuso que dicha medida vulneraba el principio de independencia judicial. Argumentó que el gobierno polaco no había demostrado que la reforma fuese un medio adecuado para alcanzar un objetivo legítimo. En concreto rechazó la justificación de que la reducción se realizaba como propuesta para igualar la edad de jubilación de los jueces con la edad general de jubilación en Polonia, dado que esta última solo constituye una facultad para cesar la actividad laboral y no una obligación. Por lo tanto, el TJUE consideró esta medida como un intento de apartar a un grupo específico de jueces del Tribunal Supremo mediante una reforma legislativa que permite un control político sobre la composición de los órganos judiciales.

En conclusión, el TJUE determinó que las reformas introducidas en el sistema judicial polaco vulneraban el principio de independencia judicial, al permitir la interferencia del poder ejecutivo en la composición del Tribunal Supremo, concluyendo que la reducción de la edad de jubilación no obedecía a una finalidad legítima, sino que constituía un mecanismo para interferir en el poder judicial por parte del gobierno polaco, interfiriendo claramente en el concepto de Estado de derecho recogido en la normativa comunitaria como uno de los derechos fundamentales que la componen.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Krzywoń, A. (2020). "La justicia europea contra la reducción arbitraria de la edad de jubilación de los jueces. Comentario a la sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18". *LEGAL: Revista del Parlamento Vasco*, (1), 168-172.

#### *1.4. Reforzamiento de la protección del Estado de derecho*

La idea principal que se debe extraer del análisis sobre este asunto se refiere a la importancia del Estado de derecho y demás derechos fundamentales que se recogen en el artículo 2 TUE. En el asunto polaco, se demostró la eficacia del recurso por incumplimiento como mecanismo de control frente a las reformas judiciales que vulneran la independencia del poder judicial. Además, antes de la sentencia del TJUE, este organismo ya se había pronunciado a través de auto en octubre de 2018. Tras este auto, el gobierno polaco aprobó una enmienda legislativa que reincorporó a los magistrados obligados a jubilarse, lo cual evidencia el ejercicio de presión de la Comisión.

No obstante, el recurso por incumplimiento presentaba limitaciones ya que se analizaba el asunto en virtud de las disposiciones específicas del DUE que habían sido vulneradas, dejando de lado las disposiciones del derecho nacional que también se habían incumplido. Posteriormente, la CE ha impulsado estrategias como la Comunicación de 3 de abril de 2019 en la que se propone un sistema de detección temprana de vulneraciones democráticas y mecanismos disuasorios. De esta forma, se comprueba que la herramienta del recurso por incumplimiento se sigue perfilando para que pueda tener la mayor eficacia posible y, de esta forma, garantizar la obediencia del DUE.<sup>32</sup>

## **2. Condicionalidad de fondos europeos a Hungría y Polonia a través del Reglamento 2020/2092**

### *2.1. Descripción del reglamento*

Aprobado en diciembre de 2020, el Reglamento 2020/2092 instauró un nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. Sin embargo, el objetivo va más allá de proteger el presupuesto, tiene un propósito mayor, que sería la protección ante las violaciones de los principios del Estado de derecho por parte de los EM, como ha sido el caso de Polonia y Hungría.

Este mecanismo se fundamenta sobre la idea de que gran parte de la gestión de los presupuestos de los EM se garantiza con los fondos de la UE. Por ello, se pretende que estos fondos

---

<sup>32</sup> Ciréfiçe, R. (2019). "El respeto del estado de derecho en la UE: el caso de Polonia. Comentario a la STJUE, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo) de 24 de junio de 2019 (Asunto C-619/18)". *Derecho y Economía de la Integración*, (7), pp. 140-141.

exclusivamente se puedan ofrecer a aquellos en los que las autoridades actúen conforme a derecho.

Esta herramienta se activa cuando existe una violación de los principios del Estado de derecho en un Estado miembro que afecta o amenaza con afectar gravemente la óptima gestión financiera del presupuesto comunitario o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo. Una vez constatado que se ha producido dichas circunstancias, el Consejo Europeo, a través de mayoría cualificada y bajo propuesta de la CE, podrá adoptar las medidas de suspensión o cancelación de los fondos europeos. Por otro lado, la determinación del volumen e importancia de las sanciones se realizará conforme al principio de proporcionalidad que se establece en el propio reglamento. En base a ello, las sanciones se determinarán en función de la naturaleza, duración, gravedad y alcance de la vulneración del Estado de derecho por parte del EM.<sup>33</sup>

## *2.2. Implicaciones directas a Hungría y Polonia*

La introducción del mecanismo de condicionalidad presupuestaria a través de la aprobación del Reglamento 2020/2092 ha supuesto una clara oposición hacia determinados EM como son Hungría y Polonia. Ambos países argumentaron a través de recursos de anulación que el Reglamento encubría un mecanismo alternativo para supervisar el cumplimiento de los valores del artículo 2 TUE sin tener que recurrir al mecanismo del artículo 7 TUE que también propone sanciones a los EM que incumplen con los valores dispuestos en el artículo 2 TUE. En la opinión de estas naciones, la base jurídica era incorrecta considerando que el objetivo del Reglamento no era el de establecer normas financieras, sino evaluar el respecto de los valores del Estado de derecho.

El TJUE rechazó estos argumentos y confirmó la validez del Reglamento. En ella dispuso que la finalidad del Reglamento es la de garantizar una óptima gestión financiera del presupuesto de la Unión y protección de sus intereses financieros. El TJUE también destacó que el Reglamento no sustituye al procedimiento del artículo 7 TUE, dado que no determina de manera autónoma una violación del Estado de derecho. Además, las medidas pueden revocarse

---

<sup>33</sup> de Gregorio Merino, A. (2022). *El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 26(71), pp.11-13.

si el daño que ha dado lugar al procedimiento sancionador desaparece, diferenciándose de esta forma del procedimiento del artículo 7 TUE.<sup>34</sup>

Para Hungría y Polonia, al ser países conflictivos en el respeto de los derechos fundamentales por su tradición soviética, la aprobación del presente reglamento tuvo implicaciones significativas ya que permite la adopción de sanciones financieras en caso de vulneraciones del Estado de derecho que afecten al presupuesto de la Unión.

En el caso polaco, resultaron ser el país más beneficiado por los fondos estructurales repartidos entre 2014 y 2020. Sin embargo, con la entrada en vigor de este Reglamento, estos fondos pueden ser suspendidos o cancelados si se producen violaciones a los principios del Estado de derecho mantenidos por la legislación comunitaria. Por otro lado, para Hungría las implicaciones podrían ser muy perjudiciales debido a que depende de la UE para financiar el 95% de las inversiones públicas.<sup>35</sup>

### 2.3. Conclusión

Se puede afirmar que el desarrollo del Reglamento 2020/2092 representa un intento de reforzar la protección del Estado de derecho en los EM ante las limitaciones de otros mecanismos como el artículo 7 TUE debida a la ausencia de plazos claros, la complejidad del procedimiento y la exigencia de mayorías que dificultan la adopción de medidas efectivas, sobre todo cuando entre varios EM coordinan sus votos para bloquear decisiones que puedan resultar perjudiciales.

De esta manera, se produce una mejora en la protección de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 2 TUE, especialmente dirigido a las vulneraciones de los principios del Estado de derecho que promueve la UE.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> de Gregorio Merino, A. (2022). *El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 26(71), pp.18-20.

<sup>35</sup> Íñiguez, G. (2020). El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo de recuperación: ¿bloqueo institucional o falta de voluntad política?. *Araucaria*, 22(45), p.98

<sup>36</sup> de Gregorio Merino, A. (2022). *El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 26(71), pp. 24-26.

## **V. PROBLEMÁTICA DEL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA**

### **1. Análisis de los datos sobre el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en España**

*1.1. Datos del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en España*

*1.2. Importancia del artículo 2 Tratado de la Unión Europea*

*1.3. Consecuencias del incumplimiento*

### **2. La amnistía en relación con el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea**

*2.1. Incumplimiento de normativa comunitaria*

*2.2. Recursos de incumplimiento iniciados por conflictos políticos parecidos a la amnistía*

## **VI. CONCLUSIONES**

## **VI. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADA**

1 Rodríguez, J. R. (2016). La tutela del Derecho de la Unión Europea: La cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, (16), p. 3.

2 TJCE. Sentencia de 14 de diciembre de 1971. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa. Asunto 7/71. Recopilación-Selección 1971, p. 293.

<sup>3</sup> de Souza Silva, K. (2009). El control de la aplicación del derecho comunitario en la Unión Europea: aspectos destacados sobre el procedimiento por incumplimiento. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, (9), pp. 3-4

<sup>4</sup> Tratado de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 13.

<sup>5</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 114.

<sup>6</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 115.

<sup>7</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 115.

<sup>8</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 115.

<sup>9</sup> REBOLLO-PUIG, M., & BUENO-ARMIJO, A. (2012). Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento. Un procedimiento administrativo para Europa, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, pp. 347-351.

<sup>10</sup> García, I. G. “El procedimiento de infracción del derecho de la Unión Europea: Contribución a la modernización del Derecho Administrativo europeo”, Wordpress, 11 de septiembre de 2017, pp. 27-30.

<sup>11</sup> Incumplimiento del derecho de la UE | EUR-Lex. (s. f.). <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/infringement-of-eu-law.html>

<sup>12</sup> REBOLLO-PUIG, M., & BUENO-ARMIJO, A. (2012). Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento. Un procedimiento administrativo para Europa, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, pp. 346-354

<sup>13</sup> REBOLLO-PUIG, M., & BUENO-ARMIJO, A. (2012). Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento. Un procedimiento administrativo para Europa, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, pp. 346-354

<sup>14</sup> 2023: Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión. (s. f.). Comisión Europea. [https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law\\_es](https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law_es)

<sup>15</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 4-5

<sup>16</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 125-126

<sup>17</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp.125-126

<sup>18</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, p. 72.

<sup>19</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. versión consolidada DOUE, núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 125-126.

<sup>20</sup> EUR-LEX - 52024XC01123 - EN - EUR-LEX. (s. f.-c). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C\\_202401123](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C_202401123)

<sup>21</sup> Piernas, C. J. (2000). El incumplimiento del Derecho Comunitario por los Estados Miembros cuando median actos de particulares: una aportación al debate sobre la interdependencia entre Derecho Comunitario y Derecho Internacional. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 4(7), pp. 24-27

<sup>22</sup> Delgado, I. M. (2016). La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autonómico. *Revista de administración pública*, (199), pp. 64-67.

<sup>23</sup> Arregui, J. (2016). ¿Hasta qué punto cumplen los estados miembros con la legislación de la Unión Europea? Teoría y factores empíricos sobre el proceso de implementación. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (55), pp. 184 - 186.

<sup>24</sup> 2023: Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión. (s. f.). Comisión Europea. [https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law\\_es?etransnolive=1](https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law_es?etransnolive=1)

<sup>25</sup> Comisión Europea. (2024). INFORME DE LA COMISIÓN Control de la Aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe anual de 2023 (COM(2024) 358 final).

<sup>26</sup> Ciréfica, R. (2019). "El respeto del estado de derecho en la UE: el caso de Polonia. Comentario a la STJUE, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo) de 24 de junio de 2019 (Asunto C-619/18)". *Derecho y Economía de la Integración*, (7), pp.130-131.

<sup>27</sup> Krzywoń, A. (2020). "La justicia europea contra la reducción arbitraria de la edad de jubilación de los jueces. Comentario a la sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18". *LEGAL: Revista del Parlamento Vasco*, (1), pp. 166-167.

<sup>28</sup> Ciréfica, R. (2019). "El respeto del estado de derecho en la UE: el caso de Polonia. Comentario a la STJUE, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo) de 24 de junio de 2019 (Asunto C-619/18)". *Derecho y Economía de la Integración*, (7), pp.132-134.

<sup>29</sup> Sulkowski, J. (2022, 20 enero). ¿Puede Polonia salir de la Unión Europea? El “polest” según la Constitución, la sociedad y los políticos -. ACOES - Asociación de Constitucionalistas de España

<sup>30</sup> Krzywoń, A. (2020). "La justicia europea contra la reducción arbitraria de la edad de jubilación de los jueces. Comentario a la sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18". LEGAL: Revista del Parlamento Vasco, (1), 168-172.

<sup>31</sup> Ciréface, R. (2019). "El respeto del estado de derecho en la UE: el caso de Polonia. Comentario a la STJUE, Comisión/Polonia (independencia del Tribunal Supremo) de 24 de junio de 2019 (Asunto C-619/18)". Derecho y Economía de la Integración, (7), pp.140-141.

<sup>32</sup> de Gregorio Merino, A. (2022). El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 26(71), pp.11-13.

<sup>33</sup> de Gregorio Merino, A. (2022). El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 26(71), pp.18-20.

<sup>34</sup> Íñiguez, G. (2020). El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo de recuperación:¿ bloqueo institucional o falta de voluntad política?. Araucaria, 22(45), p.98

<sup>35</sup> de Gregorio Merino, A. (2022). *El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 26(71), pp. 24-26.*