

España ante el presupuesto europeo 2028-2034: una oportunidad catalítica

Hacia una gobernanza multinivel para la financiación climática

Parte 1. El Marco Financiero Plurianual post-27: Las nuevas reglas del juego

Sobre nosotros

Green Finance Institute España (GFI España) es una entidad independiente sin ánimo de lucro que impulsa el papel de las finanzas en la transición hacia una economía baja en carbono, resiliente y positiva para la naturaleza. En colaboración con administraciones públicas, entidades financieras, empresas, organizaciones de la sociedad civil y el ámbito académico, GFI España diseña e impulsa soluciones innovadoras que contribuyen a movilizar capital hacia la economía real, eliminando barreras y facilitando la financiación de la transición. Su enfoque se basa en la colaboración, la innovación y la ejecución práctica para desarrollar soluciones escalables que generen un impacto positivo para la economía, las personas y el medio ambiente.

GFI España agradece al **Hub Nacional del Marco Financiero Plurianual**, iniciativa integrada por organizaciones del tercer sector con el objetivo de aunar evidencia técnica y promover un presupuesto europeo más sostenible, justo y alineado con los retos climáticos y sociales. Este informe se ha beneficiado del intercambio de conocimiento y del trabajo colaborativo desarrollado en el marco del Hub, así como de las reflexiones recogidas en la [carta de posición conjunta](#) elaborada por sus organizaciones miembros para contribuir al debate sobre el futuro Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea. Asimismo, queremos expresar un agradecimiento especial a Climate Strategy & Partners y SEO BirdLife por sus comentarios al presente informe.

Los hallazgos, análisis y conclusiones presentados en este informe se basan en la información disponible en el momento de su elaboración y en fuentes consideradas fiables. La interpretación y el uso de la información contenida en este documento son responsabilidad exclusiva de quien la utilice.

El presente informe ha sido elaborado con el apoyo de la *European Climate Foundation* ("Fundación Europea para el Clima"). La responsabilidad de la información y los puntos de vista expuestos en este informe recae en la entidad que lo ha elaborado. La *European Climate Foundation* no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida o expresada en el presente documento.

Elaborado por



Con el apoyo de



Este informe ha sido elaborado por Green Finance Institute España (GFI España), con la autoría de Claudia González Cobos, Directora Asociada de GFI España.

Fecha de publicación: Julio de 2026.

Introducción

El próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028–2034 trasciende la mera negociación de un presupuesto para convertirse en una definición del proyecto europeo para la próxima década. El MFP constituye la principal herramienta para traducir esa ambición política en inversiones compartidas, orientando los recursos europeos hacia aquellas prioridades capaces de reforzar la prosperidad de la Unión Europea. En este contexto, la transición climática mantiene un lugar central, no solo como objetivo ambiental, sino como motor de innovación, crecimiento y resiliencia. Sin embargo, su capacidad para impulsar la transformación económica dependerá tanto de los recursos que finalmente se le asignen a nivel europeo como del diseño de los instrumentos financieros y de su capacidad para movilizar inversión pública y privada para alcanzar la escala necesaria para la neutralidad climática a 2050.

Para analizar la oportunidad que representa el próximo MFP para la acción climática en España, el análisis llevado a cabo por GFI España se estructura en dos partes complementarias.

La parte 1 introduce el MFP post-27 y sus nuevas reglas del juego. La propuesta del MFP estrena una arquitectura más simplificada y flexible, con un objetivo transversal del 35% de gasto en clima y medio ambiente y un marco común de seguimiento y aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo” (DNSH, por sus siglas en inglés). Pero esta simplificación conlleva también riesgos: la desaparición de programas específicamente ambientales o la competencia directa entre prioridades climáticas y otras agendas estratégicas. La financiación climática se canalizará principalmente a través de grandes instrumentos como los Planes de Colaboración Nacionales y Regionales (PCNR) y el Fondo Europeo de Competitividad (FEC), lo que abre oportunidades de coordinación y escala, pero podría desplazar el centro de gravedad hacia esquemas de financiación más competitivos y centralizados.

La parte 2 explora cómo convertir este nuevo marco europeo en una oportunidad concreta para España. Como tercer mayor receptor de los PCNR, con 88.100 millones de euros previstos, España tiene una oportunidad única para acelerar su transición climática y

reforzar su tejido productivo. Para aprovechar este potencial, esta segunda parte propone una hoja de ruta estructurada en cuatro ejes.

- **Maximizar el impacto catalítico de los fondos europeos**, donde la ambición no debe medirse únicamente por el volumen de recursos asignados, sino por su capacidad para movilizar inversión privada a lo largo de toda la cadena de financiación: desde la aportación de capital catalítico y su canalización a través de intermediarios financieros nacionales y regionales, hasta el desarrollo de una cartera de proyectos bancables, especialmente en sectores estratégicos.
- **Impulso de una descarbonización sectorial**, con instrumentos de financiación catalítica adaptados a los principales vectores sectoriales de nuestro país: edificación, industria y energía, transporte, y sistemas agroalimentarios y soluciones basadas en la naturaleza.
- **Preservación del papel estratégico de los territorios**: regiones y entidades locales como motores de implementación, cuya participación efectiva resulta esencial para el despliegue, el empoderamiento territorial y la sostenibilidad de las inversiones.
- **Puesta en marcha de una gobernanza multinivel** que coordine la acción interministerial, autonómica y local, el sistema financiero, la sociedad civil y el sector privado, así como una transparencia y evaluación de impacto reforzadas.

El éxito del próximo presupuesto no dependerá únicamente del volumen de recursos movilizados, sino de su capacidad para orientar, multiplicar y acelerar la inversión necesaria para una transición climática justa, competitiva y territorialmente equilibrada.



Claudia González Cobos
Directora Asociada
de GFI España

Claves de la propuesta del MFP 2028-2034

1

Un nuevo presupuesto para un futuro compartido

La propuesta de la Comisión Europea para el Marco Financiero Plurianual 2028-2034 comienza con una declaración que refleja la dimensión política y estratégica del nuevo presupuesto europeo:

El Marco Financiero Plurianual 2028-2034 será mucho más que un simple plan financiero. Será una declaración estratégica de la ambición política colectiva de la Unión de cumplir sus prioridades y actuar con determinación y unidad en la escena mundial a lo largo de la próxima década.

Esta visión se traduce en un presupuesto europeo orientado a responder a las **prioridades estratégicas de la Unión**, partiendo de la convicción de que desafíos como el cambio climático, las pandemias, la seguridad o las desigualdades solo pueden abordarse eficazmente mediante la acción conjunta. A lo largo de las últimas décadas, el MFP ha consolidado la UE como motor de desarrollo económico y cohesión, permitiendo responder de manera coordinada a grandes crisis como la pandemia, amortiguando impactos económicos y sociales. En el próximo ciclo 2028-2034, el presupuesto se reafirma como el **motor de la Unión**, actuando como un potente impulsor de inversiones y crecimiento en un momento en que los presupuestos nacionales se encuentran bajo presión fiscal y son incapaces de afrontar por sí solos retos de naturaleza transfronteriza. Este escenario refuerza el papel del **presupuesto europeo como instrumento de inversión colectiva**, capaz de movilizar recursos de manera estratégica y eficiente.

En este contexto, las instituciones europeas han subrayado la importancia de preservar **la transición ecológica como una prioridad estratégica del presupuesto**, manteniéndola como eje transversal de la acción europea y como motor de competitividad, innovación y crecimiento sostenible.

La relevancia de la acción climática europea en el próximo MFP dependerá tanto del **volumen de recursos**, que determinará la priorización de la transición climática frente a otros retos emergentes, así como, de la **forma en que se inviertan estos recursos**, lo que condicionará la capacidad de estos fondos para generar un efecto catalítico en la movilización de capital privado y ampliar la escala necesaria para avanzar hacia la neutralidad climática en 2050.

Asimismo, se destaca la necesidad de una arquitectura de financiación que tenga en cuenta las particularidades de los Estados miembros, con el objetivo de maximizar tanto el volumen como el impacto de la financiación climática y contribuir al fortalecimiento de la resiliencia, la innovación, el empleo y la competitividad en la Unión Europea. De este modo, el próximo MFP aspira a ser una **declaración de ambición colectiva**, reflejando el compromiso de la Unión de actuar unida, estratégica y proactivamente en la próxima década.



El éxito del próximo presupuesto no dependerá únicamente del volumen de recursos movilizados, sino de su capacidad para acelerar la inversión necesaria para una transición climática justa, competitiva y territorialmente equilibrada.

2 La arquitectura del próximo MFP: mapeando los recursos para la financiación climática

La propuesta de MFP 2028-2034 se articula como un **paquete legislativo integral**, que fue presentada por la Comisión Europea en julio de 2025, y define los **techos máximos de gasto por categoría** para todo el período, mientras que los presupuestos anuales concretarán las asignaciones dentro de esos límites. De este modo, el MFP combina **planificación estratégica a largo plazo** con la **flexibilidad necesaria** para adaptarse a circunstancias anuales. A continuación, se presentan los **principales marcos de la propuesta de la Comisión Europea**:



Propuesta Reglamento del Marco Financiero Plurianual

- La propuesta del Reglamento del MFP establece los **límites de gasto y la estructura presupuestaria de la UE**, garantizando previsibilidad y disciplina fiscal, y condicionando la financiación de las prioridades políticas, incluida la acción climática.
- Para 2028-2034, la propuesta del MFP asciende a **1,98 billones de euros¹**, frente a 1,2 billones del período anterior (a los que se sumó el instrumento Next Generation EU, elevando el volumen total de recursos por encima de los 2 billones de euros). En términos relativos supone un **1,26% de la Renta Nacional Bruta (RNB)** (frente al 1,13% inicial del MFP vigente). Excluyendo el NGEU y reembolso de sus intereses, el MFP post-2027 registra un aumento nominal, aunque en **términos reales apenas representa 0,02 p. p. de la RNB**, un incremento muy marginal que incluso podría reducirse durante las negociaciones.
- La propuesta **no contempla programas específicos para clima o medio ambiente**, eliminando el actual Programa LIFE, lo que implica que las prioridades climáticas competirán dentro de programas más amplios con áreas tradicionales como agricultura o cohesión territorial; así como con otras **prioridades estratégicas** como economía resiliente, defensa y seguridad y agenda global.

1. Todos los valores y precios incluidos en el presente informe se expresan en precios corrientes, salvo que se indique expresamente lo contrario. Asimismo, todos los importes y referencias corresponden a la propuesta de Marco Financiero Plurianual presentada por la Comisión Europea en julio de 2025, que actualmente se encuentra en proceso de negociación entre el Parlamento Europeo y el Consejo.



Propuesta de Reglamento del Marco de Rendimiento y Rastreo del Gasto del Presupuesto (*Performance Regulation*)

- El MFP se apoyará en un **marco unificado para el seguimiento y evaluación** del presupuesto de la UE, que introduce un sistema común para rastrear el gasto y evaluar su rendimiento, simplificando el actual modelo fragmentado de indicadores por programa y mejorando la visión global de los resultados a largo plazo.
- La propuesta establece un **mínimo del 35% del presupuesto total destinado a gasto climático y ambiental**, así como objetivos específicos por programas. La eficacia de la financiación climática dependerá en gran medida de la aplicación efectiva de estos objetivos mínimos dentro de los instrumentos presupuestarios principales.
- Como referencia, en el periodo 2021-2027 se fijó una meta vinculante del 30% para clima; así como una meta intencional del 7,5% (2024) y 10% (2026-2027) para biodiversidad, según el Acuerdo Interinstitucional de diciembre de 2020.
- El gasto climático se rastreará mediante un sistema de coeficientes (0%, 40% o 100%) según la contribución esperada de cada medida a los objetivos climáticos, basado en los marcadores de Río de la OCDE.
- En términos cualitativos, el nuevo objetivo transversal cubrirá tres categorías principales: i) **mitigación del cambio climático**, ii) **adaptación y resiliencia frente al cambio climático**; y iii) **medio ambiente**. Esta última incluyendo diversas áreas como biodiversidad, agua y recursos marinos, prevención y control de la contaminación y economía circular; lo que podría dificultar el seguimiento individual, con un **riesgo particular para la biodiversidad**, que deja de contar con un objetivo específico.
- El **objetivo transversal será legalmente vinculante**, con una base jurídica más sólida que en el período anterior, al constituir un reglamento en lugar de un acuerdo interinstitucional. No obstante, determinados elementos como indicadores y coeficientes se ubican en anexos que podrían ser revisados por actos delegados ante futuros cambios de prioridades.
- El objetivo del 35% **podría verse sobreestimado** al incluir en el cálculo del denominador instrumentos externos al presupuesto de la UE con alta contribución climática (como el Fondo Social para el Clima o el Fondo de Innovación) y excluir partidas internas con escasa contribución verde, como el creciente gasto en seguridad y defensa.
- El nuevo marco unifica y simplifica la aplicación del **principio de “no causar un perjuicio significativo” (DNSH)** como una obligación horizontal, inspirado en el Reglamento de Taxonomía (UE 2020/852). Esta guía única servirá como **criterio de elegibilidad para todas las inversiones**, identificando qué áreas políticas son conformes al principio y cuáles no, impidiendo que las no conformes reciban financiación del presupuesto de la UE.



Propuesta MFP 2028-2034

*Principales Rúbricas de la propuesta de la Comisión Europea
(Compromisos, mil millones de euros, precios corrientes)*

Rúbricas/Programas	Compromiso	Apalancamiento directo estimado	Objetivo específico de gasto en clima y medioambiente
Rúbrica 1. Cohesión económica, social y territorial, agricultura, sectores rural y marítimo, migración y gestión de fronteras, prosperidad y seguridad	1.062,2		
Planes de colaboración nacional y regional (incluye el FSC)	865,1	1,37	43%
Ayuda a la renta de la política agrícola común (PAC) y pesca	293,7		
Política de Cohesión (excluyendo el FSC)	453,0		
Mecanismo de la UE	72		
Reembolso de NGEU	168,0		
Rúbrica 2. Competitividad, prosperidad y seguridad	490,7		
Fondo Europeo de Competitividad	234,3	1,46	43%
Horizonte Europa	175,0	1,11	40%
Mecanismo “Conectar Europa”	81,4	1,47	70%
Rúbrica 3. Europa Global	215,2		
Instrumento Europa Global	200,3		30%
Rúbrica 4. Administración	117,9		
Total MFP 2028-2034	1.984,9	1,35	35%

Fuentes (elaboración propia): Comisión Europea (2025). Un presupuesto de la UE dinámico para las prioridades del futuro: el marco financiero plurianual 2028-2034; y Anexo III Marco de rendimiento y rastreo del gasto del presupuesto y otras normas horizontales de aplicación a los programas y actividades de la Unión. Para la columna de apalancamiento directo estimado: Comisión Europea (2026), EU Budget Policy Brief n.º 6, “The leverage effect of the EU Budget”, Tabla 2. Nota: Los importes desglosados bajo cada rúbrica no son necesariamente aditivos entre sí. Para el desglose exacto de cada componente, remitirse a la fuente original: Comisión Europea (2025), COM(2025) 570 final (Anexo).



Hacia un renovado sistema de recursos propios

- El sistema de **recursos propios** define las fuentes de ingresos del presupuesto de la UE, combinando recursos tradicionales, contribuciones nacionales basadas en la RNB, recursos basados en el IVA y nuevas fuentes que buscan aumentar la autonomía fiscal de la UE.
- La propuesta eleva el techo de los recursos propios al **1,75% de la RNB para pagos y el 1,81% para compromisos**, permitiendo absorber el reembolso de NextGenerationEU sin comprometer los programas de gasto. Además, se contempla un incremento temporal adicional del 0,6% para cubrir los pasivos derivados de dicha deuda.
- Tradicionalmente, las **contribuciones nacionales basadas en la RNB han sido la fuente principal de ingresos** (más del 70%), reforzando la **lógica del “juste retour”** y dificultando las negociaciones por las exigencias de rebates y saldos netos.
- La reforma introduce cinco nuevos recursos propios: los vinculados al mercado de carbono (**ETS1 y Mecanismo de Ajuste en Frontera**), un recurso sobre **residuos electrónicos** (RAEE), una tasa sobre el **tabaco** (TEDOR) y una contribución del sector empresarial (**CORE**). Asimismo, se ajusta al alza el recurso sobre plásticos a 1 €/kg para compensar el efecto de la inflación. Su aprobación requerirá unanimidad entre los Estados miembros y ratificación por sus Parlamentos nacionales.
- Los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión complementan el marco financiero, financiando el **Fondo de Innovación** y el **Fondo Social para el Clima**².

3

Principales programas canalizadores de financiación climática



Fondo Europeo para la Cohesión Económica, Social y Territorial, la Agricultura y las Zonas Rurales, la Pesca y el Mar, la Prosperidad y la Seguridad (El Fondo)

Este fondo aglutina las dotaciones preasignadas nacionalmente que antes se gestionaban de forma fragmentada (FEDER, Fondos de Cohesión, PAC, PPC y FSE+), basándose en un código normativo único para simplificar el acceso a la financiación. El Fondo constituye el primer pilar centrado en una gestión nacional y regional unificada y se ejecutará

principalmente a través de los Planes de Colaboración Nacionales y Regionales (PCNR), complementados por el Mecanismo de la UE para acciones transnacionales y el Plan Interreg para cooperación territorial.



2. Financiado con los ingresos del ETS2, que entrará en funcionamiento en 2027 y ampliará el esquema a nuevos sectores como la edificación y el transporte. Este fondo espera movilizar 86.700 millones de euros entre 2026 y 2032 (incluyendo una cofinanciación del 25 % por parte de los Estados miembros), de los cuales aproximadamente un 10,5 % corresponderá a España tras la presentación de su Plan Nacional Social para el Clima.



Planes de Colaboración Nacionales y Regionales (PCNR)

- **Movilizarán 865.075 millones de euros**, reforzados por hasta **150.000 millones adicionales en préstamos** a través de la facilidad **Catalyst Europe** para financiar reformas e inversiones productivas³.
- Consolida el concepto de “plan nacional único”, inspirado en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), donde los pagos se vinculan al cumplimiento de hitos y objetivos (*performance-based*) en lugar del tradicional reembolso de costes.
- Integrará las prioridades europeas con las **necesidades específicas** de Estados miembros y regiones, ofreciendo flexibilidad para **capítulos nacionales, sectoriales y territoriales**.
- Persigue destinar al menos el **14% del gasto a objetivos sociales** (excluyendo la PAC y el FSC) e integrará las inversiones del Plan Social para el Clima como un capítulo independiente, canalizando **ingresos adicionales** derivados del sistema ETS2.
- Prevé flexibilidad para asignar recursos entre capítulos nacionales y regionales, siempre que se respeten mínimos obligatorios **para la PAC y para regiones menos desarrolladas**. Incluye además un **margen flexible del 25%** de la contribución de la UE no preprogramada para revisiones intermedias.
- Las acciones se alinearán con las recomendaciones específicas por país del **Semestre Europeo** y con las **recomendaciones nacionales de la PAC**, así como tendrán que garantizar la coherencia con los **Planes Nacionales de Restauración de la Naturaleza** y los **Planes Integrados Nacionales de Energía y Clima**.

Basándose en indicadores objetivos (población, pobreza rural, RNB y necesidades agrícolas), **España se posiciona como el tercer mayor receptor** de fondos PCNR con una asignación de **88.100 millones de euros** (incluyendo el FSC), después de Polonia y Francia.



3. Catalyst Europe permitiría a los Estados miembros solicitar préstamos adicionales para financiar sus PCNR cuando los costes previstos superen las contribuciones nacionales y de la UE, fondos que la Comisión obtendría mediante endeudamiento en los mercados de capitales. Al igual que el Fondo, tiene previsto un tagging climático y medioambiental del 43%.



Política Agrícola Común (PAC)

- La PAC y la política de pesca contará con un **mínimo de 293.701 millones de euros**. Esta dotación representa una reducción significativa respecto al MFP anterior.
- La propuesta de PAC se integra plenamente en los PCNR, fusionando las intervenciones de rentas y de desarrollo rural en un solo marco de gestión, **desapareciendo la estructura tradicional de dos pilares**.
- Se eliminan los porcentajes obligatorios de gasto verde del periodo actual (donde el 25% de los pagos directos debía ir a eco-regímenes). Este porcentaje será reemplazado por las **Acciones Agroambientales y Climáticas Voluntarias (AECAs)** con incentivos nacionales bajo acciones voluntarias, diferenciando entre:
 - 
Los compromisos de gestión voluntarios, que incluyen prácticas como el mantenimiento de la agricultura ecológica o la extensificación ganadera.
 - 
Las medidas de transición hacia sistemas resilientes. Ayudas para que los agricultores emprendan cambios estructurales en su explotación, basadas en un **plan de acción de transición** aprobado por el Estado miembro.
- De esta manera, se otorga una flexibilidad inédita a los Estados miembros para diseñar incentivos adaptados al terreno, aunque traslada la **responsabilidad política de la ambición ambiental** a las capitales nacionales, lo que podría generar divergencias en el nivel de protección ecológica entre países, así como la distorsión del mercado único.



Política de Cohesión

- EL FEDER, el Fondo de Cohesión y otros instrumentos (como el FSE+ e Interreg) se integrarán en los nuevos PCNR para fomentar sinergias y evitar solapamientos. El objetivo primordial sigue siendo la **corrección de desequilibrios regionales**, priorizando el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y el apoyo a las zonas que sufren desventajas naturales o demográficas graves.
- Los Estados miembros tendrán el mandato de **apoyar estrategias de desarrollo urbano integrado** que se centren específicamente en retos medioambientales y climáticos. Estas inversiones deben contribuir directamente a la transición hacia una economía climáticamente neutra y resiliente para 2050.
- El Fondo de Cohesión mantiene su especialización en proyectos de **medio ambiente y redes transeuropeas de transporte (RTE-T)** en los Estados miembros con menor PIB per cápita.
- Los planes de cooperación territorial (Interreg) incorporarán objetivos específicos para la transición hacia la **neutralidad climática** y la gestión de riesgos en fronteras, reforzando la gobernanza multinivel y la capacidad de los territorios para afrontar brechas comunes.
- La revisión intermedia de la política de cohesión permitirá a los Estados miembros reprogramar recursos para responder a retos emergentes, con un énfasis prioritario en la **resiliencia hídrica y la transición energética**, lo cual es vital para países con alto riesgo de estrés hídrico como España.



Mecanismo de la UE

- En cumplimiento del principio de subsidiariedad, el Mecanismo financiará acciones de alto valor añadido europeo que complementan los planes nacionales, permitiendo una respuesta común a retos transfronterizos y situaciones de catástrofe. Este mecanismo se centrará en dos tipos de acciones:
 - **Las Acciones de la Unión**, que incluye la nueva Red de seguridad para la unidad para mercados agrarios, acciones de asuntos internos, política social, salud pública y la vertiente transnacional del programa LIFE.
 - **La Reserva para nuevos retos y prioridades** destinada a reaccionar ante crisis imprevistas y promover nuevas iniciativas estratégicas lideradas por la Unión.
- Se centrará en la ejecución de competencias exclusivas (como la conservación de recursos marinos) y apoyo a infraestructuras sociales críticas, incluyendo la vivienda asequible, la economía social y el fomento de proyectos IPCEI para la competitividad industrial, así como en la promoción de la innovación social y urbana, así como de la cooperación interregional para reducir la brecha de innovación entre territorios.
- Para reforzar la preparación y la respuesta ante catástrofes, será fundamental la alineación con el futuro **Marco Europeo de Resiliencia Climática y Gestión de Riesgos**, previsto para 2026, a través de instrumentos destinados a reducir la brecha de protección aseguradora frente a los riesgos climáticos, así como mecanismos público-privados de reparto del riesgo.



Fondo Europeo de Competitividad

El Fondo Europeo de Competitividad (FEC) se configura como el instrumento central para revertir la brecha de productividad de la Unión y reforzar su autonomía estratégica abierta en un contexto de intensa competencia global. Su objetivo es consolidar en un marco único **14 instrumentos de financiación** que anteriormente operaban de forma fragmentada.

Este Fondo funcionará como una **capacidad de inversión integral** que acompañará a los proyectos a lo largo de todo su ciclo de vida: desde la investigación aplicada y la validación tecnológica (en estrecha sinergia con Horizonte Europa) hasta la fabricación a gran escala y el despliegue industrial en el mercado único.

- Mientras que las subvenciones se ejecutarán mayoritariamente bajo gestión directa de la Comisión, el componente de instrumentos financieros se articulará mediante gestión indirecta a través del Grupo BEI y bancos nacionales de fomento.
- El FEC asume un compromiso ambiental superior a la media del presupuesto, con la obligación legal de destinar al menos el 43% de su dotación a objetivos climáticos y medioambientales.
- Basándose en el éxito del programa InvestEU, despliega un arsenal de herramientas que incluye subvenciones, garantías presupuestarias, préstamos, inversiones en capital y mecanismos de reparto asimétrico de riesgos para movilizar capital privado masivo
- El FEC se ejecutará a través de programas de trabajo y convocatorias competitivas, articulándose en torno a cuatro ejes prioritarios.

Propuesta de Fondo Europeo de Competitividad

 Transición limpia y descarbonización industrial 26.210 millones €	 Liderazgo digital 51.493 millones €	 Salud, biotecnología, agricultura y bioeconomía 20.393 millones €	 Resiliencia y seguridad, industria de defensa y espacio 125.204 millones €
 11.000 millones €	Instrumento InvestEU del FEC: Garantía presupuestaria única accesible para todos los ejes para ofrecer productos de deuda, <i>equity</i> y <i>blending</i> adaptados a cada fase del proyecto. Servicios de Asesoramiento: Centralización de servicios de aceleración empresarial y asistencia técnica para estructurar proyectos bancables y reducir el riesgo percibido por los inversores.		

Fuente (elaboración propia): Comisión Europea (2025). Propuesta de reglamento por el que se establece el Fondo Europeo de Competitividad.



Eje de Transición Limpia y Descarbonización Industrial

- Este eje constituye el brazo ejecutor del Pacto por una Industria Limpia. Apoyará la fabricación a gran escala de tecnologías de cero emisiones netas (*cleantech*), la eficiencia energética y el almacenamiento térmico.
- Absorberá las actividades del anterior programa LIFE centradas en la **demostración y validación de soluciones de mercado**, permitiendo a las empresas superar la fase de prototipado hacia el despliegue industrial.
- Se complementará con el **Fondo de Innovación** para financiar proyectos FOAK (*first-of-a-kind*), garantizando que las tecnologías disruptivas no abandonen la Unión por falta de capital de escalado.
- Incluirá licitaciones competitivas mediante **Contratos por Diferencia de Carbono (CCfDs)** y primas fijas, gestionados en coordinación con el nuevo **Banco de Descarbonización Industrial**, para ofrecer visibilidad de precios a largo plazo y cerrar la brecha de rentabilidad en sectores electrointensivos.



Eje de Salud, biotecnología, agricultura y bioeconomía

- Este eje pondrá especial énfasis en la valorización de residuos agrícolas y forestales y en el desarrollo de biomateriales avanzados que sustituyan insumos fósiles, reforzando las cadenas de suministro locales.
- Fomentará una agricultura y pesca competitiva y sostenible, apoyando el uso de tecnologías de **captura de carbono en suelos agrícolas** y soluciones de agricultura de precisión para reducir el uso de plaguicidas, alineándose con el objetivo de seguridad alimentaria.



Instrumento InvestEU

- El FEC garantiza un suelo mínimo de **11.000 millones de euros** para el apoyo financiero transversal a pymes, startups y empresas en expansión (*scale-ups*) que desarrollen tecnologías críticas para la seguridad económica de la Unión.
- Se configura como el compartimento de garantía presupuestaria para las políticas internas, con un importe máximo de 70.000 millones de euros y una tasa de provisión del 50%. Su objetivo es **desbloquear inversiones privadas a escala** mediante productos de deuda, capital (*equity*) y financiación mixta (*blended finance*).
- Basándose en la experiencia actual, InvestEU será el principal instrumento para cubrir el “valle de la muerte” entre la I+D de Horizonte Europa y la comercialización masiva.
- Incluye un centro de asesoramiento unificado para estructurar proyectos bancables y una **Pasarela Única** (*Single Gateway*) que simplifica el acceso de las pymes a todas las herramientas financieras del Fondo.





Horizonte Europa

Horizonte Europa (HE) se consolida como el Programa Marco de Investigación e Innovación (I+i) de referencia, manteniendo su **naturaleza autónoma**. Con una dotación prevista de **175.002 millones de euros**, el programa actuará como el motor de conocimiento que alimenta la competitividad de la Unión, operando en estrecha simbiosis con el FEC mediante programas de trabajo integrados. Su enfoque se centrará en todo el ciclo de la innovación, priorizando la excelencia a través de cuatro pilares estratégicos:

- **Ciencia Excelente:** Refuerza la base científica de la Unión y busca atraer talento global mediante el enfoque “**Elegir Europa**”.
- **Competitividad y Sociedad:** El bloque de competitividad será el núcleo de la cooperación industrial, que se alineará estrechamente con los ejes del FEC para financiar investigación colaborativa de alto impacto. Mientras que el bloque de **Sociedad** financiará actividades de I+i de retos sociales mundial, las **Misiones de la UE** (previstas hasta 2030) y la Nueva Bauhaus Europea.
- **Innovación:** Centrado en el Consejo Europeo de Innovación, que apoyará a las empresas emergentes de tecnología profunda (*deep-tech*) para escalar en el mercado único.
- **Espacio Europeo de Investigación:** Dedicado a reducir la brecha de innovación regional y a financiar, por primera vez, gastos de capital en infraestructuras tecnológicas.



Mecanismo “Conectar Europa”

El Mecanismo “Conectar Europa” (CEF, Connecting Europe Facility en inglés) se consolida como el instrumento para acelerar la inversión en infraestructuras transfronterizas de alto valor añadido que los Estados miembros no podrían acometer de forma aislada. Para el ciclo 2028-2034, el CEF cuenta con una dotación prevista de 81.428 millones de euros, lo que supone un incremento de 2,4 veces respecto al periodo actual, reflejando la urgencia de completar las redes transeuropeas para garantizar la seguridad energética y la resiliencia geopolítica de la Unión. A diferencia del periodo anterior, el CEF 2028-2034 se racionaliza en dos ejes principales, trasladando su anterior vertiente digital al FEC para una gestión más integrada de la soberanía tecnológica. Además, el programa lidera la ambición verde de la Unión, con un objetivo vinculante de gasto climático del 70%, dividido en dos grandes ejes temáticos:



CEF Transporte: Actúa como la columna vertebral de la movilidad sostenible y la defensa europea, incluyendo transporte civil (con la finalización de la Red Básica de la RTE-T para 2030 y la Red Básica Ampliada para 2040 y reducción de cuellos de botella en corredores estratégicos como el Atlántico y el Mediterráneo) y movilidad Militar: Se refuerza drásticamente para adaptar la infraestructura civil (puentes, túneles, terminales) al doble uso.



CEF Energía: Es la herramienta esencial para culminar la Unión de la Energía y reducir la dependencia de combustibles fósiles externos. Financiará Proyectos de Interés Común y de Interés Mutuo centrados en redes eléctricas inteligentes, transporte de hidrógeno y dióxido de carbono. Asimismo, impulsará proyectos transfronterizos de generación renovable y soluciones de almacenamiento que mejoren la integración del mercado interior y la seguridad del suministro.



Instrumento Europa Global

El instrumento Europa Global se consolida como el pilar único de la acción exterior de la Unión. La propuesta optimiza la arquitectura financiera al fusionar programas previos de vecindad, preadhesión y cooperación internacional en un marco unificado.

Europa Global cuenta con un presupuesto previsto de **200.309 millones de euros**, lo que supone un incremento del 75% y asume la obligación de destinar al menos el **30% de su presupuesto a objetivos climáticos y medioambientales**. La propuesta inaugura una **“Nueva Política Exterior Económica Europea”**, orientada a alinear la ayuda externa con las prioridades internas de seguridad económica y competitividad:

- Las inversiones exteriores se canalizarán a través de una garantía presupuestaria propia, pero bajo reglas técnicas armonizadas con el instrumento InvestEU del FEC, con el objetivo de maximizar el efecto de arrastre sobre la inversión privada.
- Una de las innovaciones más relevantes es la posibilidad de **conceder subvenciones directas a empresas con sede europea** para la ejecución de proyectos de “Interés Estratégico de la Unión”. Este mecanismo abarca ámbitos clave como el despliegue de infraestructuras digitales, la resiliencia climática y el acceso a materias primas críticas, y refuerza además el apoyo a las actividades de las agencias de crédito a la exportación, consolidando una mayor capacidad de actuación industrial y geoeconómica.
- El instrumento se configura como el principal **motor financiero del Global Gateway**, con el objetivo de estructurar paquetes integrados de inversión dirigidos a socios internacionales, promoviendo conectividad basada en proveedores fiables y contribuyendo a reducir dependencias estratégicas respecto a terceros países.



4 Impulso del efecto catalítico del presupuesto europeo

La ambición del próximo presupuesto europeo se sustentará no solo en un mayor volumen de recursos, sino también en una creciente capacidad para movilizar inversión.

En este contexto, el volumen de recursos solo se traducirá en un impacto efectivo si los instrumentos que los canalizan se diseñan con una clara lógica catalítica, orientada a maximizar el efecto multiplicador de la inversión pública. La evidencia empírica más reciente respalda este enfoque y permite extraer las siguientes conclusiones sobre el papel del presupuesto europeo (Comisión Europea, 2026):



Según las estimaciones de la Comisión Europea, cada euro del MFP 2028-2034 generará al menos 1,35 euros de inversión adicional, frente a los 1,22 euros del marco financiero actual, impulsado principalmente por el Fondo Europeo de Competitividad y el Mecanismo «Conectar Europa» (Comisión Europea, 2026).



Los canales de transmisión difieren según el modo de gestión. Los fondos preasignados a los Estados miembros como los futuros PCNR suelen canalizar los recursos principalmente a través de la inversión pública nacional y regional, mientras que los programas en gestión directa como el futuro FEC suelen tener unos mayores índices de movilización de inversión privada.



La magnitud del multiplicador catalítico depende también de la naturaleza del beneficiario. Para los fondos preasignados, el efecto de arrastre (*crowding-in*) tiende a ser mayor en Estados miembros y regiones con mejores instituciones. Así como en contextos de crisis, se aprecia que el efecto catalítico suele limitarse ante exigencias de cofinanciación y de restricciones fiscales.

Por ello, la reciente reforma de la gobernanza económica europea (Reglamento 2024/1263) mitiga este riesgo al excluir la cofinanciación nacional del indicador de gasto neto, reforzando el papel estabilizador del presupuesto de la UE y facilitando la ejecución de los fondos durante periodos de consolidación o presión fiscal.



La literatura documenta casos de sustitución de gasto público nacional por financiación europea. Se observa que los Estados miembros reducen su propia inversión pública en las regiones apoyadas por la UE, con evidencia adicional de reemplazo para España (García Nicolás y Cantos Cantos, 2018). Estas conclusiones subrayan la importancia de que el diseño de los PCNR garantice la adicionalidad efectiva de los recursos europeos.



Movilizar inversión

La propuesta de la Comisión puede aumentar significativamente el apalancamiento del presupuesto europeo, en mediante las garantías presupuestarias y los instrumentos financieros del FEC.



Impulso de la convergencia

Los fondos europeos generan un arrastre significativo de inversión privada y apoyan la convergencia económica, con mayor efecto donde la brecha inversora es más amplia.



Reforzar la estabilidad

El presupuesto de la UE puede desempeñar un papel relevante como estabilizador económico ante una posible recesión, gracias a una estructura más flexible y a la reforma de la gobernanza económica.

Reacciones de las instituciones europeas al nuevo MFP

■ Postura conservadora ■ Postura moderada ■ Postura ambiciosa



Parlamento Europeo

[Roberta Metsola](#) | Presidenta del Parlamento Europeo | Dic. 2025

La revisión de la propuesta del MFP por parte de la Comisión Europea fue valorado como un paso positivo, mostrando disposición al diálogo y negociaciones constructivas, mientras enfatiza la **protección de la cohesión, la PAC y el papel institucional del Parlamento**, y reclama un MFP más ambicioso con financiación adecuada para las **prioridades estratégicas de la UE como competitividad, defensa y cohesión**.

[Interim Report MFP Co-rapporteurs](#) | Nov. 2025

Defiende una transformación estructural del presupuesto de la UE hacia la **provisión dominante de bienes públicos europeos**, demandando una **mayor ambición financiera y reclamando aumentos significativos** y una **capacidad estructural de respuesta a crisis**. En su informe intermedio propone un presupuesto de **hasta el 1,38% del RNB**, exige que la deuda de NGEU se trate separadamente.

[Draft Report sobre los PCNR de los co-rapporteurs de BUDG-REGI-AGR](#) | Nov. 2025

Apuesta por un PCNR más ambicioso, aumentando su presupuesto reforzando especialmente la PAC, la cohesión regional y los objetivos climáticos y sociales. Rechaza la centralización normativa propuesta, defendiendo la autonomía de las políticas sectoriales y un mayor control parlamentario.



Comisión Europea

[Presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen](#) | Jul. 2025

MFP más ambicioso y flexible (2 billones €), que **refuerza competitividad, defensa y autonomía estratégica**, mantiene estables las contribuciones nacionales mediante **nuevos recursos propios**, preserva cohesión y PAC, e introduce mayor capacidad de respuesta ante crisis.

[Revisión intermedia de la Política de Cohesión](#) | Abr. 2025

Apuesta por modernizar los programas actuales para **alinearlos con las nuevas prioridades** (competitividad, transición verde y digital, seguridad y autonomía estratégica), reforzando su enfoque selectivo, simplificando normas y acelerando la ejecución.

[Comunicado de la Comisión Europea sobre flexibilidad de las reglas fiscales para inversión sostenible](#) | Jun. 2026

Materializa el debate sobre una «regla de oro» fiscal, que busca introducir una flexibilización temporal para excluir ciertas inversiones verdes de los límites de déficit y deuda de los Estados miembros. Esta medida tiene como objetivo evitar que la presión fiscal y las obligaciones de reembolso de NextGenerationEU impidan la inversión necesaria para cumplir con los objetivos de neutralidad climática de la Unión para 2050.

■ Postura conservadora ■ Postura moderada ■ Postura ambiciosa



Consejo de la
Unión Europea

Alemania | Jun. 2025

Defiende la sostenibilidad fiscal, rechaza aumentar el presupuesto del MFP 2028-2034 y aboga por priorizar inversiones con valor añadido europeo, revisar la eficacia del gasto y respetar la subsidiariedad.

Países Bajos | Jul. 2025

Consideran que el presupuesto propuesto es excesivo, piden un uso más eficiente de los recursos, se oponen a nuevos instrumentos de deuda común y buscan proteger su posición neta como contribuyente.

Presidencia danesa del Consejo | Primer Negotiating Box | Jul. 2025

Presentó el primer borrador como una herramienta para agrupar temas horizontales, financieros y asuntos políticamente sensibles, sin fijar compromisos definitivos. Su enfoque inicial incluyó la polémica sugerencia de mantener los cheques compensatorios para los contribuyentes netos.

Consejo de la Unión Europea

Aborda el MFP desde una **lógica intergubernamental y de control del gasto**, estructurando la negociación mediante “negotiating boxes” que fijan techos y distribución por rúbricas antes del acuerdo unánime del Consejo, **preservando la centralidad de los Estados miembros y priorizando el equilibrio presupuestario** y la disciplina financiera.

Presidencia chipriota del Consejo | Segundo Negotiating Box | Nov. 2025

Ajustó el documento para incluir cifras específicas por rúbrica y programa, reflejando una negociación mucho más madura. La versión chipriota reafirma el objetivo del **35% de gasto climático y medioambiental**. El documento confirma la agrupación de dotaciones preasignadas (Cohesión, PAC, Pesca) en **un marco único bajo** el principio de “plan nacional único”, buscando maximizar las sinergias y la repercusión de cada euro invertido.

Presidencia irlandesa del Consejo | Jul. - Dic. 2026

Espera recibir un estado de **negociación ya madura y en momento clave en las negociaciones** antes de llevar el voto al Parlamento Europeo. Se prevé que defienda y proteger sus prioridades nacionales como son la PAC, la agenda de competitividad, seguridad y defensa.

■ Postura conservadora ■ Postura moderada ■ Postura ambiciosa

 Consejo de la Unión Europea	<u>España Feb. 2025</u> Defiende que el presupuesto del MFP 2028-2034 se mantenga en torno al 2% de la RNB, rechazando recortes y asegurando un nivel adecuado de financiación. <u>Polonia Jul. 2025</u> Dio la bienvenida a la propuesta del MFP 2028-2034, destacando que seguirá siendo el mayor beneficiario de los fondos de la UE, con prioridades reforzadas en cohesión, agricultura, seguridad e innovación. <u>“Amigos de la Cohesión” España y 16 países más May. 2026</u> Defienden que el próximo presupuesto de la UE mantenga, al menos en términos reales, el nivel actual de los fondos de la Política de Cohesión para evitar recortes y seguir reduciendo las disparidades regionales.
 Tribunal de Cuentas Europeo  Comité Económico y Social Europeo  Comité de las Regiones	<u>Tribunal de Cuentas Europeo Feb. 2026</u> Advierte de que la propuesta del MFP modifica profundamente la planificación, gestión y control del gasto de la UE, alertando de que el modelo basado en un fondo único y en planes nacionales puede generar riesgos de gobernanza, rendición de cuentas y dificultades para evaluar adecuadamente el logro de los objetivos europeos. <u>Comité Económico y Social Europeo Ene. 2026</u> Ha solicitado un presupuesto más audaz, transparente e inclusivo, con plena participación de la sociedad civil, y defendió mantener el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo de Transición Justa como instrumentos independientes, además de apoyar la creación del FEC y aumentar la financiación para Horizonte Europa y CEF. <u>Kata Tüttő, Presidenta del Comité de las Regiones Feb. 2025</u> Criticó que la propuesta de la Comisión Europea para el MFP 2028-2034 es compleja y divisiva, pone en riesgo el papel de regiones y ciudades, centraliza el control de los fondos y crea “Planes Nacionales Monstruo” que dificultan la gestión y el acceso de los beneficiarios. <u>Delegación española en el Comité de las Regiones 21 representantes de CCAA y entidades locales Oct. 2025</u> Rechaza la propuesta de la Comisión para el MFP 2028-2034 por centralizar la gestión en planes nacionales, pide un presupuesto más ambicioso y específico para cohesión, mantener la gestión compartida con regiones y garantizar financiación suficiente para PAC y pesca.

Las diez dualidades que moldearán el debate del próximo MFP

El debate sobre el próximo MFP no puede reducirse a una mera negociación presupuestaria entre los Estados miembros. En realidad, constituye un debate sobre el papel que la Unión Europea aspira a desempeñar en la próxima década: si debe seguir siendo principalmente un mecanismo de redistribución entre Estados o evolucionar hacia un auténtico instrumento de inversión colectiva capaz de generar valor añadido para el conjunto de la Unión.

Las diez tensiones estructurales que se identifican a continuación no son posiciones irreconciliables, sino las líneas de fuerza que determinarán si el presupuesto 2028–2034 cumple su promesa de actuar como palanca de crecimiento sostenible.



Volumen del MFP

Ambición estratégica — Sostenibilidad fiscal

- El debate sobre el **volumen del presupuesto** enfrenta dos visiones. Por un lado, la Comisión propone un presupuesto de 1,98 billones de euros y el Parlamento Europeo defiende una dotación aún mayor para evitar la erosión de políticas tradicionales como la Cohesión y la PAC y, al mismo tiempo, financiar nuevas prioridades estratégicas. Por otro lado, Estados miembros como Alemania, Países Bajos o Austria subrayan la necesidad de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas, en un contexto marcado por el aumento del endeudamiento europeo y las restricciones presupuestarias nacionales.
- El verdadero punto de fricción no reside únicamente en el tamaño del presupuesto, sino en la **capacidad de demostrar el valor añadido de un mayor esfuerzo financiero europeo**. En este contexto, gana relevancia el debate sobre una posible «regla de oro» fiscal que permita excluir determinadas inversiones estratégicas (como las vinculadas a la transición verde) de los límites de déficit y deuda.



Arquitectura de los ingresos

Autonomía fiscal europea — Contribuciones nacionales

- La estructura actual de financiación del presupuesto europeo sigue descansando mayoritariamente en las contribuciones nacionales basadas en la RNB (más del 70% de los ingresos), lo que favorece una **lógica de *juste retour***: cada Estado miembro evalúa su participación en función de su saldo neto y las negociaciones tienden a centrarse en compensaciones nacionales.
- Frente a este modelo, la Comisión aspira a impulsar una nueva generación de recursos propios, cuyos ingresos se vincularían a actividades que generan externalidades negativas. Este enfoque trasciende la lógica redistributiva y convertiría el presupuesto europeo en **un instrumento de internalización de costes**, reforzando su autonomía financiera y creando una base más estable para financiar bienes públicos europeos.
- La discusión sobre la autonomía financiera de la Unión se proyecta también **sobre el futuro del endeudamiento común**. Aunque la propuesta del MFP no contempla un mecanismo permanente de emisión de deuda, incorpora instrumentos específicos, como la facilidad Catalyst Europe, para facilitar préstamos a los Estados miembros.
- Paralelamente, en el debate político ha surgido la posibilidad de permitir la refinanciación de la deuda destinada al pago de intereses, una opción que ampliaría la capacidad financiera de la Unión y reduciría las presiones presupuestarias derivadas del calendario de amortización.



Eficiencia

Eficiencia del gasto — Eficiencia orientada a impacto

- La evaluación real de la eficiencia del MFP requiere desplazar el foco desde el input (recursos desembolsados) hacia el output (efectos que genera el gasto). Este giro implica abandonar una lógica centrada en la ejecución presupuestaria para adoptar otra basada en la **capacidad del gasto para producir efectos económicos y sociales medibles** más allá del volumen ejecutado.
- Esta orientación a resultados ya se venía integrando a nivel de programa con marcos de rendimientos con hitos condicionantes del desembolso. La extensión del **enfoque *performance-based*** del MRR, condicionando la totalidad de los pagos al cumplimiento de hitos y objetivos en sustitución del reembolso de costes, plantea dudas sobre su aplicabilidad. Su credibilidad dependerá de contar con indicadores que midan no solo los insumos y productos, sino también los resultados y el impacto de las intervenciones. Como ha señalado el Tribunal de Cuentas Europeo, la ausencia de estas métricas limita la evaluación de los efectos reales y cuestiona la eficacia de un modelo de pago por desempeño basado en mejoras estructurales verificables.



Toolbox financiero

Instrumentos innovadores — Ayudas convencionales

- Tradicionalmente, los marcos financieros han priorizado instrumentos no reembolsables (subvenciones y ayudas). Sin embargo, la propuesta para 2028-2034 comienza a introducir nítidamente la importancia de instrumentos de financiación catalíticos a través de una **arquitectura de reparto de riesgos**, donde la subvención se reserva para corregir fallos de mercado puros, mientras que los proyectos con capacidad de generar ingresos se derivan hacia instrumentos financieros.
- Este cambio se percibe sobre todo en el FEC, que despliega garantías presupuestarias, instrumentos financieros y la ventana InvestEU, pero no se traslada con la misma intensidad a los PCNR, donde la subvención sigue siendo el instrumento por defecto y el recurso a instrumentos financieros queda a discreción de cada Estado miembro.



Orientación del gasto

Prioridades estratégicas — Provisión de bienes públicos europeos

- Tradicionalmente, el presupuesto de la UE se ha estructurado en torno a grandes prioridades políticas. La propuesta del MFP 2028-2034 mantiene este enfoque, alineando el gasto con la competitividad, la transición verde y digital, la seguridad y la migración. Sin embargo, estas prioridades constituyen marcos amplios que pueden incluir actuaciones similares a las que los Estados miembros financiarían con sus propios presupuestos.
- Frente a ello, el Parlamento Europeo defiende **orientar el presupuesto hacia la provisión de bienes públicos europeos**, es decir, inversiones con claras externalidades transfronterizas como la resiliencia, las infraestructuras europeas o la preparación ante pandemias, cuya financiación requiere una acción coordinada a escala de la Unión por el riesgo de infraprovisión a nivel nacional.



Flexibilidad

Adaptación nacional — Preservar el mercado único europeo

- La propuesta del MFP concede a los **Estados miembros un mayor margen para diseñar sus PCNR**, permitiéndoles adaptar las inversiones y reformas a sus necesidades nacionales y regionales para responder con mayor agilidad a circunstancias económicas o territoriales específicas.
- Esta flexibilidad tendrá que ser compatible con **unas condiciones de competencia equitativas (level playing field)** en el mercado único. El reto consiste en evitar que diferencias significativas en el diseño o la intensidad de las ayudas generen distorsiones competitivas entre Estados miembros o sectores, especialmente en ámbitos sensibles como la agricultura, donde la fragmentación de los apoyos públicos podría afectar al funcionamiento del mercado interior y a la igualdad de oportunidades para los productores europeos.



Hacia una competitividad sostenible

Transición verde — Principio de excelencia

- El MFP vigente se articula en torno al Pacto Verde Europeo, que establece la neutralidad climática en 2050, desplegado mediante instrumentos como Fit for 55, la ampliación del EU ETS, el CBAM y **la integración del climate mainstreaming en el presupuesto de la UE**, consolidando así un marco de planificación orientado a la reducción verificable de emisiones.
- Desde 2022, la **seguridad económica se ha consolidado como una nueva prioridad estratégica** de la UE, reforzando la autonomía industrial en sectores críticos. La coexistencia de este objetivo con la transición verde introduce tensiones en la asignación de recursos, ya que, frente a las métricas consolidadas de descarbonización, la seguridad económica carece de un marco de resultados, lo que amplía el margen para reorientar las prioridades presupuestarias en función de las necesidades políticas del momento.



Asignación de fondos

Equidad nacional — Principio de excelencia

- En el nuevo MFP 2028-2034, gran parte de la financiación se canalizará a través de los PCNR. La Comisión Europea propone un **sistema de asignación nacional, basado en criterios objetivos** y que garantiza que todos los Estados miembros reciban recursos proporcionales a sus necesidades y prioridades estratégicas.
- En paralelo, instrumentos como el FEC aplican un principio de excelencia, asignando **financiación a los proyectos con mayor calidad e impacto**, independientemente de su localización. Aunque este enfoque refuerza la eficiencia y la innovación, tiende a concentrar recursos en los Estados con mayor capacidad técnica, reproduciendo asimetrías estructurales que el presupuesto europeo debería corregir y no amplificar.





Fondos agregados — Eficiencia programática en Política de Cohesión y PAC

- La integración de la Política de Cohesión, la PAC y otros programas en los PCNR busca simplificar la programación y reforzar las sinergias entre fondos. Sin embargo, esta agregación reduce la trazabilidad de políticas con lógicas distintas de condicionalidad e indicadores, dificultando la verificación sectorial y la evaluación precisa de resultados.
- Al mismo tiempo, el enfoque propuesto reordena las prioridades del gasto, lo que puede debilitar el peso relativo de la PAC y la Cohesión frente a áreas más estratégicas, con el riesgo de aumentar la concentración territorial de recursos en regiones más dinámicas y tensionar el equilibrio territorial de la UE.



Centralización — Gobernanza multinivel y participación regional

- Los PCNR proponen una gestión compartida entre la UE y los Estados miembros para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y adaptarlos a las prioridades nacionales y a la heterogeneidad de los países. Sin embargo, aún está por definirse cómo se garantizará la participación de las autoridades regionales y locales, lo que ha generado preocupación por una posible pérdida de influencia territorial, señalada por el Comité de las Regiones.
- La participación subnacional en la programación no es solo una cuestión de gobernanza democrática: es una condición de calidad del gasto, dado que **las autoridades regionales y locales son las que conocen con mayor precisión las necesidades locales**, los cuellos de botella de ejecución y las complementariedades entre inversiones públicas y proyectos privados en su territorio.

Más allá de la arquitectura financiera europea, la eficacia real del próximo presupuesto quedará supeditada a su capacidad de traslación e implementación en los niveles nacional y regional. Para España, que se sitúa como el tercer mayor receptor de fondos preasignados, el debate trasciende el volumen nominal para centrarse en el diseño de instrumentos catalíticos a incluir en su PCNR.



Este enfoque responde a la posición defendida por la sociedad civil española, quienes han abogado por un MFP más ambicioso, catalítico de inversión privada y basado en una gobernanza multinivel que integre a regiones, municipios y ciudadanos en una transición que sea no solo competitiva, sino también justa y territorialmente equilibrada.

Conclusiones

El próximo MFP marcará un punto de inflexión para la financiación climática europea. La cuestión decisiva no es cuánto gastará la Unión, sino cómo lo hará. El verdadero indicador de éxito del MFP 2028-2034 será su efecto catalítico, es decir, su capacidad para movilizar capital privado hacia la neutralidad climática.

Una arquitectura simplificada, con luces y sombras

El próximo MFP 2028-2034 estrenará una arquitectura más simplificada y orientada a resultados, con un objetivo transversal del 35% de gasto climático y ambiental, superior al 30% fijado en el periodo anterior. Esta simplificación, articulada en torno a grandes instrumentos como los PCNR y el FEC, permitirá ganar escala, mejorar la coordinación entre políticas y reforzar el seguimiento del gasto mediante un marco común de rendimiento.

Sin embargo, esta nueva arquitectura puede conllevar riesgos que deberán gestionarse activamente a lo largo de la negociación: la desaparición de programas específicamente ambientales como LIFE, una menor trazabilidad de objetivos como la biodiversidad, la competencia directa entre la agenda climática y otras prioridades estratégicas emergentes y un desplazamiento hacia esquemas más agregados y centralizados, los «planes nacionales únicos», que puede debilitar la gobernanza multinivel y la participación efectiva de regiones y entidades locales.

Las tensiones que marcarán la negociación

Las reacciones institucionales recogidas en este informe confirman que estas tensiones seguirán marcando la negociación entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión hasta el cierre del MFP. Las diez dualidades identificadas —desde el volumen del presupuesto y la autonomía fiscal, hasta el equilibrio entre flexibilidad nacional y mercado único, o entre el principio de excelencia y la equidad territorial— no son posiciones irreconciliables, sino las líneas de fuerza que determinarán si el presupuesto 2028-2034 logra combinar ambición climática, disciplina fiscal y cohesión territorial.

Aprender de los NextGenerationEU

A ello se suma una condición transversal: aprender de NextGenerationEU. La extensión del enfoque performance-based, solo será creíble si los hitos miden impacto real, las reformas se diseñan con calidad y no al amparo de procedimientos de urgencia, y si los instrumentos financieros corrigen las debilidades ya identificadas en la experiencia española: coordinación interinstitucional, cobertura territorial, simplificación administrativa y transparencia.

En definitiva, el debate sobre el próximo MFP no puede reducirse a una negociación de cifras: constituye una decisión sobre el modelo de intervención pública europea, es decir, si el presupuesto seguirá operando principalmente como mecanismo de redistribución entre Estados o si evolucionará hacia un auténtico instrumento de inversión colectiva, capaz de movilizar capital privado y generar valor añadido para el conjunto de la Unión.

La respuesta a esta pregunta determinará, en gran medida, la capacidad del próximo ciclo presupuestario para convertirse en una oportunidad real para la acción climática en España. Precisamente esta es la cuestión que aborda en profundidad la Parte 2 de este informe: cómo transformar esa asignación financiera en capital catalítico, una palanca para la transformación sectorial y un instrumento de gobernanza multinivel con impacto efectivo sobre el terreno.

Referencias bibliográficas

Consejo de la Unión Europea (2026). Multiannual Financial Framework (MFF) 2028-2034 - Negotiating Box (Presidencia Chipriota), ST 10058/26.

Consejo Europeo (2025). Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2025 (Presidencia Danesa), EUCO 23/25.

Comisión Europea (2026). EU Budget Policy Brief. The leverage effect of the EU Budget.

Comisión Europea (2025). Communication from the commission to the european parliament and the council. A modernised Cohesion policy: The mid-term review.

Comisión Europea (2025). Corrigendum a la Comunicación "Un presupuesto de la UE dinámico para las prioridades del futuro: el marco financiero plurianual 2028-2034", COM(2025) 570 final/2.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo Europeo de Competitividad (FEC), COM(2025) 555 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa» para el período 2028-2034, COM(2025) 547 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece Horizonte Europa 2028-2034, COM(2025) 543 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Colaboración Nacional y Regional (NRP Fund), COM(2025) 565 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece Europa Global, COM(2025) 551 final.

Comisión Europea (2025). Propuesta de Reglamento por el que se establece un marco de rendimiento y rastreo del gasto (Performance Regulation), COM(2025) 545 final.

FEDEA (Arnal, J.) (2025). El MFP 2028-2034: una propuesta que augura duros enfrentamientos políticos que no conducirán a resolver los problemas de la UE.

Heinrich-Böll-Stiftung (2025). The 2028–2034 EU long-term budget: what's in it for climate?

IEEP (2023). Discussion paper on options for funding nature restoration in the MFF

Parlamento Europeo (2026). Briefing: Performance framework for the 2028-2034 MFF, por James, E., Padilla Olivares, F.J. y Pouwels, A., PE 783.967.

Parlamento Europeo (2026). Draft Report sobre la propuesta de creación del Fondo de Colaboración Nacional y Regional (NRP Fund), 2025/0240(COD).

Parlamento Europeo (2026). Impacts of the 2028-2034 MFF proposals on climate and environment, por Williams, R., Benschop, J. y Rukmana, R., PE 780.420.

Parlamento Europeo, (2025). EU budget 2028-2034: Overview of the Commission's proposal.

Tribunal de Cuentas Europeo (2022). Informe Especial 21/2022: "La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución".

