Análisis
03

ES

Oportunidades para el Marco Financiero Plurianual posterior a 2027

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

2025

Índice

	Apartados
Mensajes principales	01-08
Más detalles	09-42
Enfoque e impacto del presupuesto de la UE	09-17
Medición del rendimiento	09-12
Valor añadido europeo	13-15
Movilizar el presupuesto de la UE para aumentar la capacidad financiera de la UE	16-17
Simplificación del presupuesto de la UE	18-22
Simplificación del presupuesto de la UE y de los instrumentos presupuestarios	20
Simplificación de las normas que rigen el gasto presupuestario de la UE	21-22
Flexibilidad del presupuesto de la UE	23-25
Un presupuesto que responda a las prioridades de la política de la UE	26-34
El Semestre Europeo y un presupuesto basado en políticas	26-27
Financiación no vinculada a los costes: la experiencia del MRR	28-31
El principio del Estado de Derecho en el presupuesto de la UE	32-34
La financiación del presupuesto de la UE	35-40
Los retos relacionados con el endeudamiento de la UE	36-37
Los recursos propios de la EU	38-40
Mecanismos de rendición de cuentas	41-42
Abreviaciones	
Glosario	
Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo	

Mensajes principales

01 La Comunicación de la Comisión «La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual» (la «Comunicación») es un documento fundamental para la configuración del MFP posterior a 2027. La Comisión tiene la intención de presentar su propuesta para el nuevo MFP en julio de 2025. La Comunicación destaca los retos políticos a los que se enfrentará el próximo MFP y proporciona orientaciones sobre la preparación de la propuesta de MFP.

02 Esta revisión no es una auditoría, sino que presenta nuestra opinión sobre los principios fundamentales de la Comunicación. Se basan en nuestros conocimientos y experiencia de auditoría en relación con los ingresos y gastos presupuestarios de la UE. Hemos establecido oportunidades para que sean tenidas en cuenta por la Comisión al finalizar la propuesta de MFP y que puedan ser contempladas por el Parlamento Europeo, el Consejo y los Gobiernos nacionales. En el segundo semestre de 2025[1], tenemos previsto presentar nuestros puntos de vista sobre el paquete de propuestas de la Comisión para el próximo MFP.

03 En la Comunicación, la Comisión señala que el presupuesto de la Unión Europea (UE) debe estar más centrado y tener un mayor impacto. En nuestra opinión, aunque consideramos que el MRR no es un instrumento basado en el rendimiento, el próximo MFP brindará la oportunidad de diseñar un nuevo marco de medición del rendimiento más centrado en los resultados y la fiabilidad de los datos (véanse los apartados ***09*** a ***12***). Además, destacamos la oportunidad de acordar una definición del valor añadido europeo y de tenerla en cuenta sistemáticamente en las decisiones de financiación (véanse los apartados ***13*** a ***15***). También creemos que hay margen para mejorar las metodologías para estimar la movilización de la inversión y demostrar la adicionalidad a través de las garantías presupuestarias de la UE (véanse los apartados ***16*** y ***17***).

04 Apoyamos la intención de la Comisión de simplificar el presupuesto de la UE. Sin embargo, esto no debe ir en detrimento de la rendición de cuentas en el uso de los fondos de la UE. La integración de cualquier nuevo instrumento en el presupuesto de la UE es necesaria para racionalizar el panorama financiero de la UE (véanse los apartados ***18*** a ***22***).

---

[1] Programa de trabajo 2025+ del Tribunal de Cuentas Europeo

05 La Comisión advierte de que, a medida que la UE aborde los retos que plantea una serie de crisis, aumentará la presión en favor de mecanismos de respuesta rápidos y eficaces a escala de la UE. En nuestra opinión, el próximo MFP brinda la oportunidad de examinar la flexibilidad del presupuesto de la UE para garantizar tanto un grado suficiente de previsibilidad como la capacidad de reaccionar rápida y proporcionalmente a la evolución de las circunstancias (véanse los apartados ***23*** a ***25***).

06 Destacamos la oportunidad de reforzar el vínculo entre los fondos de la UE que apoyan la reforma de los retos estructurales recurrentes, teniendo en cuenta al mismo tiempo las especificidades nacionales y regionales (véanse los apartados ***26*** y ***27***). Por lo que se refiere a la financiación no vinculada a los costes, nos remitimos a nuestro amplio trabajo sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y a las lecciones que deben extraerse de su diseño y aplicación. Detectamos insuficiencias en la atención prestada al rendimiento, la financiación de medidas de coste cero, la definición de las condiciones de pago y subvencionabilidad, la necesidad de responsabilidades claras de supervisión y control y la protección de los intereses financieros de la UE, incluido el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE (véanse los apartados ***28*** a ***31***). Nuestro trabajo también ha identificado oportunidades para reforzar el principio del Estado de Derecho en el próximo MFP (véanse los apartados ***32*** a ***34***).

07 Las necesidades de financiación serán elevadas si es necesario financiar nuevas prioridades y las políticas existentes se mantienen en sus niveles de gasto actuales, al tiempo que se cumplen las crecientes obligaciones derivadas del endeudamiento. Si se considera la posibilidad de endeudarse en el próximo MFP, sería importante establecer claramente las necesidades y fuentes de financiación, mitigar los riesgos y preparar un plan de reembolso por adelantado. Al mismo tiempo, los principales flujos de ingresos de la UE deben ser estables y simplificarse en la medida de lo posible (véanse los apartados ***35*** a ***40***).

08 Destacamos la importancia de la auditoría externa para garantizar una rendición de cuentas y transparencia adecuadas en un contexto en el que las expectativas sobre el presupuesto de la UE son elevadas (véanse los apartados ***41*** y ***42***).

Más detalles

Enfoque e impacto del presupuesto de la UE

Medición del rendimiento

09 En su Comunicación, la Comisión señala que una mayor atención al rendimiento ha contribuido a armonizar los objetivos estratégicos de la UE y su gasto[2]. Un presupuesto de la UE que se centre más en el rendimiento requiere una medición fiable de los resultados y el impacto. A menudo[3] informamos sobre la insuficiencia de información acerca del impacto de la acción de la UE, ya que los marcos de rendimiento tienden a centrarse en las realizaciones. Además, los datos de rendimiento presentados por los Estados miembros no eran totalmente fiables[4].

10 La Comisión subraya en su Comunicación que, si bien el presupuesto de la UE ha promovido prioridades horizontales, como la acción por el clima, la biodiversidad y la igualdad de género, y ha contribuido a desarrollar un marco de rendimiento más sólido, todavía hay margen de mejora[5].

11 Constatamos que los informes anuales de gestión y rendimiento de la Comisión eran excesivamente positivos en cuanto a los avances realizados en la consecución de los objetivos de integración[6].

12 También identificamos que la medida en que las prioridades transversales se han incorporado a los programas de gasto varía significativamente, siendo la igualdad de género la menos integrada. Solo el objetivo climático tiene objetivos presupuestarios específicos y mecanismos de seguimiento, pero consideramos que la contribución del presupuesto de la UE al clima y la biodiversidad estaba sobrevalorada[7].

---

[2] La Comunicación, página 8.

[3] Informes anuales de 2019, 2020 y 2021 sobre el rendimiento.

[4] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, capítulo 3, apartado 3.59.

[5] La Comunicación, página 9.

[6] Informe sobre el rendimiento del presupuesto de la UE – Situación al final de 2021, apartado 1.43.

[7] *Ibid.*, apartados 2.9 a 2.12.

Valor añadido europeo

13 La Comisión declara que el futuro presupuesto de la UE debe centrarse en aquellos desafíos comunes en los que el gasto a nivel europeo aporte el mayor valor añadido europeo[8].

14 Si bien el principio de subsidiariedad se define en el Tratado, no existe una definición de valor añadido europeo en la legislación vigente de la UE[9]. En nuestro Dictamen 01/2010, señalamos que, para que sea plenamente eficaz, el concepto de valor añadido de la UE debe ser entendido de la misma manera por todas las instituciones de la UE y articulado en una declaración política adecuada o en la legislación de la UE. El valor añadido europeo solo puede medirse eficazmente si está claramente definido y se aplica de manera coherente.

15 Observamos que, aunque la Comisión identificó el concepto de valor añadido europeo como principio rector en el ejercicio de revisión del gasto del actual MFP, no incluía una evaluación del valor añadido europeo de los programas de la UE[10].

Movilizar el presupuesto de la UE para aumentar la capacidad financiera de la UE

16 Según la Comunicación, la UE debe hacer un mejor uso de su presupuesto para movilizar financiación privada y pública. Hay más margen para aumentar la adicionalidad del gasto de la UE a través de InvestEU, sucesor del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)[11].

---

[8] La Comunicación, página 2.

[9] Documentos informativos del Tribunal de Cuentas Europeo de febrero de 2018, apartado 33, y julio de 2018, apartado 26.

[10] *Ibid.*

[11] La Comunicación, páginas 7 y 8.

17 En nuestra reciente auditoría sobre el FEIE[12] concluimos que este fondo contribuyó sustancialmente a abordar el déficit de inversión de la UE. Sin embargo, la metodología empleada para calcular la inversión movilizada presentaba insuficiencias que dieron lugar a una sobreestimación del 26 % del importe notificado. Además, no quedó suficientemente demostrada la adicionalidad de las inversiones movilizadas por el FEIE.

[12] Informe Especial 07/2025, resumen, apartado IV.

Recuadro 1

Oportunidades para un presupuesto más específico y con mayor impacto:

1) Medición del rendimiento

a) Diseñar un marco de rendimiento basado en información fiable, que se centre en los resultados y el impacto en lugar de en las realizaciones.

b) Mejorar la información sobre los objetivos de integración en el informe anual de gestión y rendimiento y las fichas de programa.

c) En caso de que se definan prioridades horizontales, establecer sistemáticamente mecanismos de seguimiento para obtener la trazabilidad del gasto.

2) Valor añadido europeo

a) Definir claramente el concepto de valor añadido europeo en la legislación y aplicarlo de manera coherente y sistemática en la asignación de fondos de la UE a programas e iniciativas.

b) Garantizar que se realice una evaluación *ex post* del valor añadido europeo del gasto de la Unión.

3) Movilizar el presupuesto de la UE para aumentar la capacidad de financiación de la UE

a) Mejorar la metodología para estimar el importe y demostrar la adicionalidad de la inversión movilizada por las garantías presupuestarias de la UE.

Simplificación del presupuesto de la UE

18 Según la Comunicación, la fragmentación del presupuesto, junto con la complejidad y la rigidez, afecta a la eficiencia de la financiación de la UE[13].

[13] La Comunicación, página 6.

19 La simplificación de los instrumentos, normas y procedimientos del presupuesto de la UE puede aumentar la transparencia, reducir la carga administrativa y mejorar la absorción de fondos. Sin embargo, esto no debe ir en detrimento de la rendición de cuentas, la eficacia, la eficiencia y la economía.

Simplificación del presupuesto de la UE y de los instrumentos presupuestarios

20 En nuestro Informe Especial 05/2023, destacamos que el panorama financiero actual de la UE es un complejo mosaico de diversos instrumentos, muchos de los cuales se crearon en respuesta a distintas crisis y, por tanto, sin una evaluación previa adecuada. Esto ha dado lugar a diversos mecanismos de gobernanza y, en algunos casos, a mecanismos públicos inadecuados de rendición de cuentas.

Simplificación de las normas que rigen el gasto presupuestario de la UE

21 El Tribunal de Cuentas Europeo lleva tiempo abogando por normas más sencillas, lo que podría dar lugar a un gasto más eficiente, reduciendo al mismo tiempo el riesgo de irregularidades. Nuestros informes anuales han demostrado reiteradamente que el riesgo de error es mayor en los gastos sujetos a normas complejas. En nuestro Informe Especial 28/2023, llegamos a la conclusión de que la contratación pública no ha sido más sencilla de administrar y que tanto los licitadores como los poderes adjudicadores consideran que la carga administrativa correspondiente es pesada. Nuestro análisis demostró que los actuales procedimientos de adjudicación de contratos duran mucho más tiempo que hace diez años. Al mismo tiempo, en nuestros informes anuales identificamos irregularidades en los procedimientos de contratación pública como uno de los factores principales del porcentaje de error.

22 La complejidad de las normas, junto con la adopción tardía del marco regulador y los programas operativos, el solapamiento de los períodos de programación[14] y la aplicación paralela de múltiples flujos de financiación también pueden impedir la absorción oportuna de los fondos de la UE. Observamos anteriormente que la absorción de fondos sería especialmente difícil durante el período 2021-2027, tras la introducción del MRR[15]. En 2023, el total de los pagos de los fondos de gestión compartida en virtud del Reglamento sobre disposiciones comunes solo representó el 3,2 % del importe total del MFP del período 2021-2027. Además, los pagos del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural en el marco de la nueva política agrícola común, que comenzó en 2023, mostraron una tasa de absorción de solo el 1 % al final del primer año[16].

Recuadro 2

Oportunidades de simplificación

1) Garantizar la simplificación del panorama financiero de la UE, consolidando o incluyendo cualquier nuevo instrumento dentro del presupuesto de la UE.

2) Reducir la complejidad de los sistemas de gestión y control necesarios para administrar los fondos de la UE, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas.

3) Simplificar aún más los acuerdos de contratación pública con vistas a reducir la carga administrativa y las irregularidades.

Flexibilidad del presupuesto de la UE

23 En la Comunicación, la Comisión reconoce la importancia de las flexibilidades integradas y los mecanismos de reprogramación como medios para hacer frente a las grandes crisis recientes[17].

---

[14] Informe Especial 17/2018, apartados III, IV, y 14 a 22.

[15] Informe Especial 13/2024, apartado 44.

[16] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, capítulo 2, apartado 2.70.

[17] La Comunicación, páginas 10 y 11.

24 También es importante que los mecanismos de flexibilidad del próximo MFP garanticen la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los fondos de la UE y logren un equilibrio entre previsibilidad y flexibilidad[18].

25 En un próximo informe especial presentaremos nuestros puntos de vista sobre los mecanismos de flexibilidad del presupuesto de la UE y formularemos recomendaciones en este ámbito.

Recuadro 3

Oportunidades para la flexibilidad del presupuesto de la UE

1) Proporcionar información suficiente sobre las necesidades de flexibilidad para apoyar la toma de decisiones para el diseño de la flexibilidad futura del MFP de la UE.

2) Simplificar el marco de flexibilidad del MFP.

Un presupuesto que responda a las prioridades de la política de la UE

El Semestre Europeo y un presupuesto basado en políticas

26 Como la Comisión afirma en su Comunicación, al armonizar los objetivos políticos con las prioridades de gasto, el marco del Semestre Europeo refuerza la efectividad de la acción común de la UE. En cuanto a la competitividad, la herramienta de coordinación de la competitividad, junto con un Semestre Europeo racionalizado centrado en las reformas y las inversiones a nivel nacional, formarán parte de un mecanismo de dirección coherente y sencillo para fundamentar las decisiones sobre inversiones y reformas a nivel nacional y de la UE[19].

[18] Informe del EPRS: ¿Qué grado de flexibilidad presenta el presupuesto de la UE?

[19] La Comunicación, página 5.

27 En nuestro Informe Especial 16/2020, llegamos a la conclusión de que la aplicación plena o incluso sustancial de las recomendaciones específicas por país (REP) por parte de los Estados miembros era baja. También observamos que el vínculo con las reformas respaldadas por fondos de la UE no se había desarrollado lo suficiente. Con el MRR, se pidió a los Estados miembros que incluyeran reformas e inversiones en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia que abordaran «la totalidad o una parte significativa» de los retos señalados en las REP pertinentes. La evaluación de la Comisión concluyó que estos planes contribuían a este objetivo. Sin embargo, hemos observado anteriormente que algunos elementos importantes de las REP, relacionados en gran medida con retos estructurales recurrentes, seguían sin abordarse[20]. Además, en los planes de recuperación y resiliencia, constatamos una ausencia de enfoque armonizado respecto al establecimiento de hitos y objetivos, lo que afectaba a la comparabilidad entre los Estados miembros y planteaba un riesgo sobre la igualdad de trato[21].

Recuadro 4

Oportunidades para el Semestre Europeo

1) Reforzar el vínculo entre los fondos de la UE que apoyan la reforma de los retos estructurales recurrentes en los Estados miembros y las REP.

2) Garantizar que las reformas previstas tengan en cuenta las especificidades nacionales y regionales, garantizando al mismo tiempo la igualdad de trato de los Estados miembros.

[20] Informe Especial 10/2025, apartado 75.

[21] Informe Especial 21/2022, apartado 90.

Financiación no vinculada a los costes: la experiencia del MRR

28 La Comisión considera que el próximo presupuesto de la UE debe centrarse más en el rendimiento y que el modelo de ejecución de la financiación no vinculada a los costes mejora el rendimiento del gasto de la UE[22]. El principal instrumento de este modelo es el MRR. Nuestras auditorías pusieron de manifiesto insuficiencias en su diseño, aplicación y eficacia, así como en la rendición de cuentas. Nuestro reciente examen de este tema[23] proporcionó una visión general de las principales observaciones derivadas de nuestro trabajo sobre el MRR, así como lecciones para el próximo MFP.

29 El Reglamento del MRR se refiere a la «naturaleza basada en el rendimiento» del Fondo. Consideramos que el MRR se centra en los avances en la ejecución y no en los resultados, por lo que no es un instrumento basado en el rendimiento[24]. Además, el MRR también implica la financiación de medidas de coste cero, que no estaban expresamente previstas en el marco jurídico[25]. En general, se refieren a reformas que, en nuestra opinión, podrían promoverse alternativamente estableciendo condiciones a la hora de financiar inversiones[26].

---

[22] La Comunicación, página 9.

[23] Análisis 02/2025.

[24] *Ibid.*, apartado 11.

[25] Informe Especial 22/2024, apartado 103 y recomendación 2.

[26] Informe Especial 15/2017, recomendación 1.

30 Nuestro trabajo muestra que el MRR no cuenta con un marco de cumplimiento suficientemente sólido y que existen algunos retos a la hora de garantizar la protección de los intereses financieros de la UE[27]. Las ambigüedades del marco jurídico del MRR y los hitos y objetivos definidos de forma vaga dieron lugar a interpretaciones divergentes a la hora de evaluar su cumplimiento. La Comisión se basa principalmente en los sistemas de los Estados miembros para prevenir, detectar y corregir los casos de irregularidades graves y el incumplimiento de las normas nacionales y de la UE[28]. La Comisión ejecuta el MRR en régimen de gestión directa con los Estados miembros como beneficiarios. Además, nuestra experiencia con otros programas de gasto de la UE puso de manifiesto que los sistemas de los Estados miembros no han evitado suficientemente el incumplimiento de las normas nacionales y de la UE. Esto constituye un riesgo significativo[29].

31 La trazabilidad de los fondos gastados es un elemento importante para la protección eficaz de los intereses financieros de la UE. Excepto en el caso de irregularidades graves, el Reglamento del MRR no exige a los Estados miembros que recuperen los fondos en los casos en que los fondos de la UE no se hayan gastado de conformidad con las normas nacionales o de la UE o cuando las medidas no se hayan completado en su totalidad. Tampoco existe ningún requisito de cofinanciación en el marco del MRR. En nuestra opinión, la cofinanciación podría aumentar el compromiso y la implicación de un Estado miembro o de un beneficiario[30].

Recuadro 5

Oportunidades de financiación no vinculadas a los costes[31]

1) Vincular claramente la financiación a los resultados. Si esto no fuera posible, no debería aplicarse un sistema de este tipo.

2) Garantizar que la orientación hacia el rendimiento vaya más allá de especificar las condiciones de pago, como los hitos y objetivos, e incluya todos los elementos necesarios para evaluar la eficacia y la eficiencia.

---

[27] Análisis 02/2025, apartado 15.

[28] Análisis 02/2025, página 10.

[29] Informe Especial 07/2023, apartado 34.

[30] Análisis 02/2025, apartado 78.

[31] Véase también el Análisis 02/2025, apartados 8 a 23.

3) Evitar medidas de coste cero y considerar otras alternativas, como las condiciones favorables vinculadas a las reformas pertinentes para las inversiones subvencionadas.

4) Garantizar que las condiciones de pago sean inequívocas e incluyan el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE.

5) Definir claramente las responsabilidades de supervisión y control de la Comisión y de los Estados miembros para garantizar una rendición de cuentas adecuada, la transparencia y el cumplimiento de las normas nacionales. Esto implica la definición de requisitos mínimos para los controles de los Estados miembros y los controles de la Comisión antes de que comience la aplicación. Esto podría garantizarse definiendo las funciones y responsabilidades de los Estados miembros de forma similar al modo de gestión compartida, en el que tienen una responsabilidad significativa en la garantía de los intereses financieros de la UE.

6) Exigir la plena trazabilidad de la financiación.

7) Permitir la recuperación si los fondos aportados eran desproporcionados con respecto a los logros o si no se han gastado conforme a la normativa nacional o de la UE.

El principio del Estado de Derecho en el presupuesto de la UE

32 La Comisión reconoce la importancia del principio del Estado de Derecho en la protección de los intereses financieros de la UE. También reconoce la necesidad de reforzar el vínculo entre las recomendaciones del Informe sobre el Estado de Derecho y el apoyo financiero en el marco del presupuesto de la UE en el próximo MFP[32].

33 En nuestro Informe Especial 03/2024, observamos que el Reglamento sobre condicionalidad reforzaba el marco de la UE para proteger sus intereses financieros frente a la vulneración del Estado de Derecho. Sin embargo, llegamos a la conclusión de que el cumplimiento formal de las medidas correctoras por parte de un Estado miembro puede no dar lugar necesariamente a mejoras efectivas. También existe el riesgo de que las medidas correctoras se reviertan posteriormente o que se produzca un deterioro de otros aspectos del Estado de Derecho.

[32] La Comunicación, página 13.

34 En nuestro Análisis 02/2024, subrayamos la importancia del Informe sobre el Estado de Derecho como herramienta preventiva, pero identificamos ámbitos susceptibles de mejora, como la transparencia y la rendición de cuentas a través de más información públicamente disponible sobre la metodología y la evaluación. También destacamos la necesidad de recomendaciones claras y ejecutables, así como de un seguimiento y una aplicación eficaces de dichas recomendaciones.

Recuadro 6

Oportunidades para reforzar el Estado de Derecho

1) Garantizar que las medidas de protección adicionales aborden cualquier laguna detectada que socave la eficacia del marco del Estado de Derecho.

2) Divulgar más información sobre la metodología que se emplea en los informes sobre el Estado de Derecho y la evaluación de la Comisión, a fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

La financiación del presupuesto de la UE

35 La financiación de las políticas existentes en los niveles actuales, unida a la incorporación de nuevas prioridades y al cumplimiento de las crecientes obligaciones derivadas del endeudamiento, ejercerá una presión significativa sobre las finanzas de la UE. Además de la financiación procedente de los actuales recursos propios, los instrumentos podrían financiarse utilizando los fondos obtenidos en los mercados de capitales, aumentando el nivel actual de recursos propios, decidiendo nuevos recursos propios, mejorando la recaudación de los derechos de aduana[33] y del impuesto sobre el valor añadido[34] o redefiniendo las prioridades.

[33] Informe Especial 04/2021.

[34] Informe Especial 08/2025.

Los retos relacionados con el endeudamiento de la UE

36 La Comunicación hace referencia al reembolso de NextGenerationEU y a la necesidad de recursos adicionales para financiar un presupuesto de la UE ambicioso[35]. La deuda y la exposición de la UE han aumentado significativamente durante el actual período del MFP[36], principalmente debido al endeudamiento para financiar el instrumento NextGenerationEU. El reembolso de estos préstamos comenzará en 2028 y deberá completarse a más tardar en 2058. El importe del capital y los intereses que debían reembolsarse durante el próximo MFP se estimó entre 25 000 y 30 000 millones de euros anuales. Además, debido al aumento de los tipos de interés, en 2023 la Comisión estimó que los costes adicionales del endeudamiento para financiar las subvenciones de NextGenerationEU en este MFP oscilarían entre 17 000 y 27 000 millones de euros[37].

37 Esto ejercerá una presión considerable sobre los futuros presupuestos de la UE[38]. Un aumento del endeudamiento requiere el establecimiento de una estrategia sólida de gestión de la deuda y la reducción del riesgo. En nuestro Informe Especial 16/2023, observamos que la Comisión estableció rápidamente un sistema de gestión de la deuda para el endeudamiento de NextGenerationEU. Sin embargo, recomendamos que la Comisión estableciera objetivos claros y mejorara la medición del rendimiento y la presentación de informes. La Comisión considera que ha aplicado estas recomendaciones.

Los recursos propios de la EU

38 En su Comunicación, la Comisión formula observaciones sobre la modernización de la recaudación de ingresos para el presupuesto de la UE y sus propuestas revisadas sobre el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) y el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), así como sobre el recurso propio vinculado a los beneficios de las sociedades en el sector empresarial[39].

---

[35] La Comunicación, página 14.

[36] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, capítulo 2.

[37] *Ibid.*

[38] Análisis 02/2025, apartado 23.

[39] La Comunicación, página 14.

39 En el pasado hemos puesto de relieve la creciente complejidad y diversificación de los flujos de ingresos de la UE. La introducción de nuevos recursos propios plantea distintos retos, como la fluctuación de los ingresos y la necesidad de mecanismos contables y de auditoría sólidos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. También hemos observado la necesidad de actos legislativos consolidados para la puesta a disposición de recursos propios y sugerimos que la Comisión conserve competencias de inspección para garantizar que el recurso propio basado en el MAFC se calcule correctamente y se recaude[40]. A la luz de todos los cambios propuestos, reiteramos nuestra evaluación de dictámenes anteriores sobre la complejidad del sistema de financiación de la UE[41].

40 La introducción de nuevos recursos propios requiere un marco jurídico coherente y un apoyo oportuno a las administraciones nacionales. Esto es esencial para garantizar la fiabilidad tanto de las estimaciones como de los datos en los que se basan los nuevos recursos propios. En nuestro informe sobre el nuevo recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados, constatamos que los Estados miembros no estaban adecuadamente preparados, y que los datos utilizados para calcular el recurso propio no eran suficientemente comparables y fiables.

Recuadro 7

Oportunidades sobre financiación del presupuesto de la UE

1) Endeudamiento de la UE

a) Si se considera la posibilidad de endeudarse, establecer claramente las necesidades y fuentes de financiación, mitigar los riesgos y diseñar por adelantado un plan de reembolso.

---

[40] Dictamen 04/2023, apartados 18 a 22.

[41] Dictamen 03/2022, apartado 19, Dictamen 02/2012, apartado 6, y Dictamen 02/2006, apartado 6.

2) Recursos propios

a) Garantizar que los principales flujos de ingresos de la UE sean estables y simplificados, por ejemplo mediante actos legislativos consolidados para poner a disposición todos los recursos propios.

b) Reforzar los mecanismos de recaudación de los derechos de aduana y del impuesto sobre el valor añadido.

c) Garantizar que los datos utilizados para calcular los nuevos recursos propios potenciales sean comparables y fiables.

Mecanismos de rendición de cuentas

41 La auditoría externa independiente es un elemento esencial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas y mejorar la toma de decisiones. En nuestro Informe Especial 05/2023, ofrecemos una visión general de los instrumentos sobre los que tenemos derechos de auditoría y de aquellos sobre los que no lo hacemos. En cambio, estos últimos están sujetos a otras disposiciones de auditoría externa pública o privada, lo que significa que no podemos desempeñar plenamente nuestra función de auditor externo de la UE, por lo que no habría un control democrático pleno por parte del Parlamento Europeo y del Consejo.

42 La Comisión y las autoridades legislativas de la UE deben desarrollar principios para la rendición de cuentas y la transparencia efectivas con respecto a todas las finanzas de la UE, incluida la plena supervisión democrática. Es importante que el papel del Tribunal se establezca claramente y con plenos derechos de auditoría en cualquier acto legislativo que regule cualquier nuevo instrumento, mecanismo o herramienta sobre el que se decida, ya sea dentro o fuera del próximo MFP.

Recuadro 8

Oportunidades relativas a la auditoría externa

1) Garantizar que el Tribunal de Cuentas Europeo tenga un mandato claro para auditar todos los instrumentos de la UE y que el marco jurídico de los nuevos instrumentos le permita auditar el gasto de la UE a todos los niveles hasta los beneficiarios y el perceptor final.

2) Invitar al Tribunal a auditar a todos los organismos creados mediante acuerdos fuera del ordenamiento jurídico de la UE para aplicar las políticas de la UE, con representación temporal en los consejos de administración hasta que los cambios legales permitan un mandato completo de auditoría.

El presente análisis fue aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 5 de junio de 2025.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Abreviaciones

FEIE: Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

MAFC: Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.

MFP: Marco financiero plurianual.

MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

NextGenerationEU: Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU).

RCDE: Régimen de comercio de derechos de emisión.

REP: Recomendaciones específicas por país.

Tribunal: Tribunal de Cuentas Europeo.

UE: Unión Europea.

Glosario

Adicionalidad: Principio según el cual la financiación de la UE, en particular a través de los Fondos EIE, debe complementar el gasto nacional en lugar de sustituirlo.

Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Mecanismo de apoyo a la inversión puesto en marcha por el BEI y la Comisión, como parte del Plan de Inversiones para Europa, con el fin de movilizar la inversión privada hacia proyectos de importancia estratégica para la UE.

Garantía presupuestaria: Compromiso de utilizar el presupuesto de la UE para compensar por cualquier pérdida en que se incurra si un beneficiario incumple sus obligaciones, por ejemplo, por impago de un préstamo.

Informe anual: Informe anual de auditoría del Tribunal que contiene una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas de la UE y la regularidad de las operaciones subyacentes, que el Tribunal debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

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

Integración: Consideración sistemática de prioridades específicas (como la igualdad de género y la protección del clima) en la elaboración y aplicación de las políticas.

InvestEU: Mecanismo para movilizar la inversión privada en proyectos de importancia estratégica para la UE. Sucesor del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas en 2021.

Marco financiero plurianual: Plan de gastos de la UE que establece prioridades (basadas en los objetivos políticos) e importes máximos, en general para siete años. Proporciona la estructura para el establecimiento de los presupuestos anuales de la UE y de los límites de gasto por categoría.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR): Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19, estimular la recuperación y hacer frente a los retos de un futuro más ecológico y digital.

Presupuesto: Estado de previsiones de ingresos y gastos para un período determinado.

Recomendaciones específicas por país: Orientaciones anuales que la Comisión publica, dentro del Semestre Europeo, para los distintos Estados miembros sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.

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

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

Valor añadido europeo: Valor adicional generado por la acción de la UE frente al generado por las actuaciones de los Estados miembros por sí solas.

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El presente análisis ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Werner Vlasselaer, jefe de Gabinete, y Radka Papouskova, agregada de Gabinete; Paul Sime, gerente principal; Leonidas Tsonakas, jefe de tarea, Slobodan Dimitrovski y Kimberly Galea. Cathryn Lindsay prestó apoyo lingüístico. Valérie Tempez prestó asistencia administrativa.

De izquierda a derecha: Werner Vlasselaer, Paul Sime, Radka Papouskova, Leonidas Tsonakas, Valérie Tempez, Jan Gregor, Kimberly Galea y Slobodan Dimitrovski.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2025

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

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

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

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

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

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

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

Utilización del logotipo del Tribunal

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

PDF	ISBN 978-92-849-5427-8	ISSN 2811-8138	doi:10.2865/9310343	QJ-01-25-039-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, Análisis 03/2025: «Oportunidades para el Marco Financiero Plurianual posterior a 2027», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

La Comunicación de la Comisión «La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual» es un documento fundamental para configurar el MFP posterior a 2027. En él se describen los retos políticos y se ofrecen orientaciones para la próxima propuesta de MFP, prevista para julio de 2025. El presente análisis se estructura en torno a los principales temas de la Comunicación. Identificamos oportunidades sobre la base de nuestros conocimientos y experiencia de auditoría en relación con los ingresos y gastos presupuestarios de la UE. Nuestro objetivo es contribuir al debate actual sobre el próximo presupuesto de la UE a largo plazo.

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Medios sociales: @EUauditors

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO