

Flexibilidad del presupuesto de la UE

Ha permitido abordar retos imprevistos, pero el marco es demasiado complejo



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

@luzitanija - adobe.stock.com

Índice

Apartados

01-20 | Mensajes principales

01-11 | ¿Por qué es importante este ámbito?

12-20 | Nuestras constataciones y recomendaciones

21-93 | Más detalles sobre nuestras observaciones

21-32 | No se determinaron ni analizaron suficientemente las necesidades de flexibilidad

33-56 | Hasta la fecha, la flexibilidad presupuestaria ha permitido a la UE responder a una amplia gama de necesidades, a pesar de su uso intensivo

34-40 | Los importes de flexibilidad del presupuesto de la UE se situaron en la mayoría de los casos dentro de la horquilla de los valores de referencia internacionales

41-56 | El marco de flexibilidad permitió financiar una amplia gama de necesidades más allá de las emergencias y las crisis

57-93 | El marco de flexibilidad presupuestaria de la UE es demasiado complejo y algunas opciones de movilización no son claras

59-71 | Los múltiples instrumentos de flexibilidad, que en ocasiones se solapan sin una jerarquización clara, añaden complejidad al marco

72-85 | Las normas, pese a facilitar la rápida movilización en general, no fueron racionalizadas en la medida de lo posible

86-93 | Falta de un enfoque estructurado al documentar los análisis relativos a las opciones e importes de financiación alternativos

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Anexo II – Principales requisitos legales

Anexo III – El uso de los instrumentos de flexibilidad durante el período 2021-2024

Abreviaciones

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

01

Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

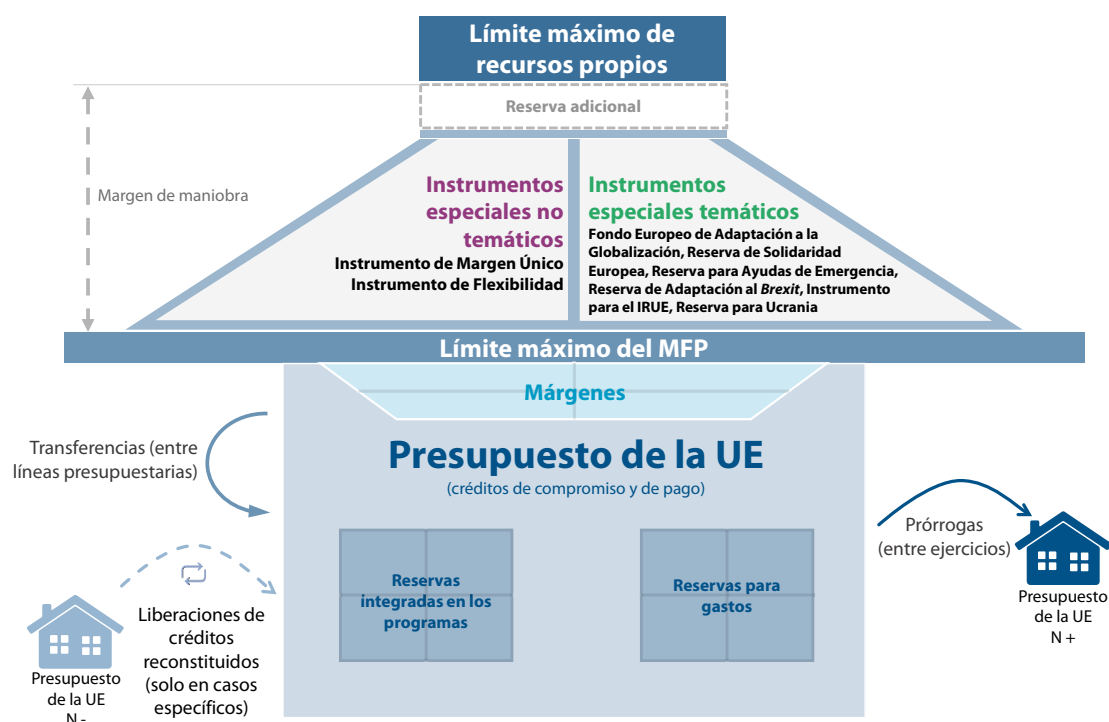
- 01** La UE utiliza presupuestos a largo plazo, que actualmente abarcan un período de siete años, denominados «marcos financieros plurianuales» (MFP). El diseño de un nuevo MFP suele arrancar unos tres años antes de su inicio, lo que implica planificar con una antelación de hasta diez años. El funcionamiento de los MFP está sujeto a unos límites anuales jurídicamente vinculantes: el «límite máximo de los recursos propios» en el caso de los ingresos de la UE, y el «límite máximo del MFP» en el del gasto. El objetivo de estos límites máximos es garantizar un alto grado de previsibilidad y estabilidad.
- 02** Al mismo tiempo, el presupuesto de la UE debe ser suficientemente flexible para responder a cualquier cambio de las circunstancias, especialmente teniendo en cuenta las múltiples crisis recientes y la voluntad política de: i) reforzar la respuesta y la preparación de la UE ante las crisis; ii) generar y supervisar la resiliencia; y iii) abordar los ámbitos en los que la UE está expuesta¹. Según la Comisión, se espera que un nivel adecuado de flexibilidad presupuestaria permita una asignación eficaz de los recursos y la rápida respuesta de la Unión a circunstancias imprevistas y situaciones de emergencia².

¹ Apartado 8 de las [conclusiones de la reunión del Consejo Europeo](#), 2021.

² [Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027](#), Comisión Europea, 2018.

- 03** La flexibilidad del presupuesto de la UE se consigue mediante una combinación de elementos presupuestarios estructurales que permiten reasignar recursos entre las diferentes prioridades y ejercicios presupuestarios, complementados con márgenes e instrumentos especiales que permiten añadir fondos adicionales al gasto previsto inicialmente. Los instrumentos de flexibilidad pueden dividirse en los que funcionan por debajo del límite máximo del MFP y los que superan dicho límite máximo (véase la *ilustración 1*).

Ilustración 1 | Instrumentos de flexibilidad del presupuesto de la UE en el MFP 2021-2027



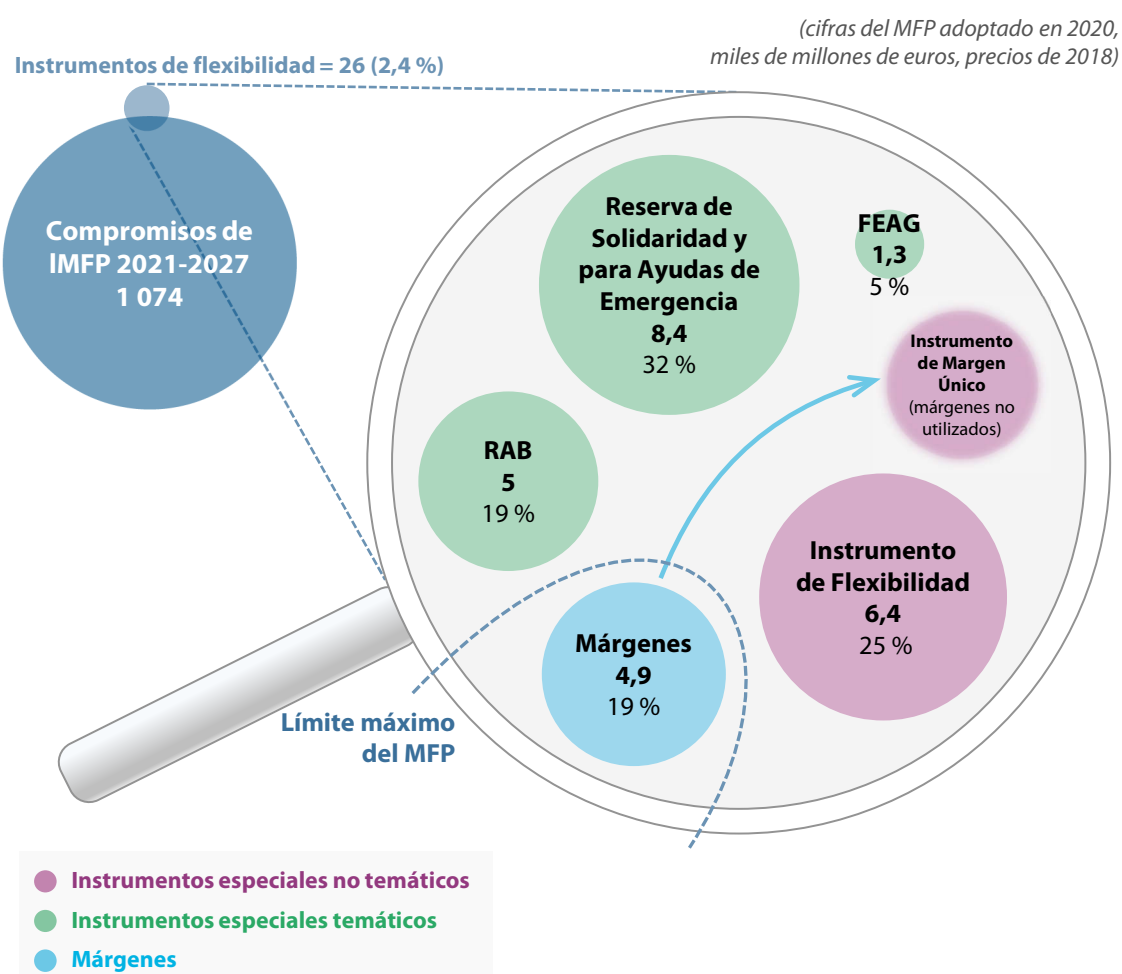
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (Reglamento del MFP 2021-2027) y del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero).

- 04** Nuestra auditoría se ha centrado en los instrumentos de flexibilidad que permiten financiar gastos adicionales mediante la adición de créditos de compromiso al presupuesto adoptado: i) márgenes e ii) instrumentos especiales. Los *márgenes* son importes no asignados que representan la diferencia entre los límites máximos del MFP y los gastos previstos para cada categoría de gasto («rúbrica»). Los *instrumentos especiales* permiten movilizar recursos financieros adicionales por encima del límite máximo del MFP.

- 05** Existen dos tipos de instrumentos especiales: temáticos y no temáticos. Los instrumentos especiales *temáticos* solo pueden proporcionar recursos adicionales para atender a determinados acontecimientos definidos previamente, a saber:
- el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (**FEAG**) apoya a los trabajadores despedidos debido a reestructuraciones importantes;
 - la **Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia** comprende i) la Reserva de Solidaridad Europea, que proporciona financiación para catástrofes graves cubiertas por el **Fondo de Solidaridad de la Unión Europea**; y ii) la **Reserva para Ayudas de Emergencia**, que presta asistencia en otras situaciones humanitarias y de emergencia civil;
 - la Reserva de Adaptación al *Brexit* (**RAB**) presta apoyo a los sectores afectados por la retirada del Reino Unido de la UE;
 - dos nuevos instrumentos introducidos en 2024, el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE) y la Reserva para Ucrania, cuyo objetivo es cubrir los aumentos imprevistos de los costes de los intereses sobre los empréstitos para pagar el paquete de recuperación del [Instrumento Europeo de Recuperación \(NextGenerationEU\)](#) y financiar el [Mecanismo para Ucrania](#) recientemente introducido, respectivamente.
- 06** Los instrumentos especiales *no temáticos* no están restringidos a ámbitos temáticos específicos o acontecimientos definidos previamente:
- el **Instrumento de Margen Único** permite trasladar los márgenes disponibles entre ejercicios y entre rúbricas;
 - el **Instrumento de Flexibilidad** permite financiar gastos imprevistos específicos.
- 07** De conformidad con el [Tratado de la Unión Europea](#), la Comisión es responsable de proponer el Reglamento del MFP y de proponer y ejecutar los presupuestos anuales, incluidas las disposiciones de flexibilidad correspondientes y su movilización. La adopción y revisión del Reglamento del MFP requiere la unanimidad en el Consejo y la aprobación del Parlamento. La adopción de los presupuestos requiere el visto bueno tanto del Parlamento como del Consejo, la «autoridad presupuestaria» de la UE (por mayoría cualificada).

08 Los importes iniciales disponibles para los márgenes e instrumentos especiales en el MFP 2021-2027 (véase la [ilustración 2](#)) permitieron un aumento del gasto total del MFP de hasta el 2,4 % (26 000 millones de euros). La [revisión intermedia de 2024](#) del MFP reforzó los instrumentos especiales Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia e Instrumento de Flexibilidad, que aumentaron las flexibilidades iniciales hasta el 2,6 % del gasto total del MFP (alrededor de 28 000 millones de euros). También introdujo dos nuevos instrumentos especiales: el Instrumento para el IRUE y la Reserva para Ucrania.

Ilustración 2 | Importes iniciales disponibles para los márgenes e instrumentos especiales en el MFP 2021-2027



Instrumento de Margen Único

Instrumento de Flexibilidad

RAB Reserva de Adaptación al Brexit

FEAG Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos

Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión, «The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures» y el Reglamento inicial del MFP 2021-2027.

- 09** En esta auditoría, evaluamos si los instrumentos de flexibilidad del presupuesto de la UE para el MFP 2021-2027 estaban bien diseñados y si su uso estaba justificado, evitando el riesgo de agotar excesivamente los instrumentos durante los primeros ejercicios del MFP. La auditoría se centró en el diseño y la movilización de los instrumentos especiales en cuestión y en el uso de los márgenes entre 2021 y 2024, incluida la revisión intermedia del MFP.
- 10** La Comisión presentará a mediados de 2025 su propuesta de MFP posterior a 2027. A medida que la UE aborde los retos que plantea la evolución de las distintas crisis, aumentará la presión por contar unos mecanismos de respuesta rápidos y eficaces a escala de la UE. Nuestro objetivo es contribuir al consiguiente debate sobre el diseño del próximo MFP aportando nuestro análisis del diseño y el uso de los instrumentos de flexibilidad en el MFP vigente.
- 11** En el [anexo I](#) se ofrece más información general sobre el alcance y el enfoque de la auditoría, y en el [anexo II](#), información detallada sobre las principales obligaciones jurídicas.

Nuestras constataciones y recomendaciones

- 12** Nuestra auditoría reveló que la propuesta de MFP 2021-2027 de la Comisión no se basaba en una determinación y un análisis suficientes de las necesidades y los riesgos que el presupuesto de la UE debería poder abordar. Aunque, en general, las disposiciones de flexibilidad presupuestaria de la UE permitieron que su presupuesto respondiera a los nuevos retos y prioridades, algunos instrumentos de flexibilidad se agotaron cada año en la primera parte del MFP. Además, el marco de flexibilidad es excesivamente complejo, ya que no está muy claro el orden en que deben utilizarse los instrumentos de flexibilidad y ocasionalmente se producen solapamientos entre ellos. Debido a esto, no es fácil obtener una idea clara y completa del funcionamiento del marco.

No se determinaron ni analizaron suficientemente las necesidades de flexibilidad

- 13** En su propuesta inicial para el MFP 2021-2027, la Comisión destacaba la importancia de incrementar la flexibilidad del presupuesto de la UE. La propuesta justificaba tal necesidad por el uso intensivo de los instrumentos especiales (por encima del límite máximo del MFP) durante el MFP 2014-2020 para hacer frente a retos sin precedentes asociados a la inestabilidad en la vecindad de la UE y los movimientos migratorios masivos. Sin embargo, la propuesta correspondiente a los instrumentos de flexibilidad no estaba suficientemente justificada con un análisis detallado y prospectivo de las necesidades y los riesgos.

- 14** La Comisión no evaluó el funcionamiento de todos los instrumentos de flexibilidad anteriores para motivar los márgenes propuestos, y omitió el Instrumento de Margen Único, el Instrumento de Flexibilidad y la Reserva para Ayudas de Emergencia. En cuanto al FEAG y al Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, las evaluaciones llevadas a cabo no analizaron las necesidades futuras en un entorno en evolución. Por otro lado, la Comisión no utilizó la prospectiva ni el análisis de tendencias, en particular en el contexto de las catástrofes naturales. Véanse los apartados [21](#) a [32](#).



Recomendación 1

Mejorar el apoyo a la toma de decisiones en el diseño del marco de flexibilidad del futuro MFP

Respecto de los futuros MFP, la Comisión debe apoyar el diseño del marco de flexibilidad y el tamaño del mismo facilitando la siguiente información:

- a) tipos de acontecimientos posibles que las flexibilidades propuestas del presupuesto de la UE deberían poder abordar;
- b) una evaluación cualitativa y, cuando sea posible, cuantitativa de las necesidades de flexibilidad, teniendo en cuenta la probabilidad y las repercusiones potenciales de los acontecimientos que deban abordarse;
- c) una evaluación exhaustiva del marco de flexibilidad del presupuesto de la UE en vigor.

Fecha de aplicación prevista: 2026 (entonces en curso).

Hasta la fecha, la flexibilidad presupuestaria ha permitido a la UE responder a una amplia gama de necesidades, a pesar de su uso intensivo

- 15** Aunque los valores de referencia internacionales están dirigidos principalmente a los presupuestos nacionales, también pueden servir de principios rectores para el presupuesto de la UE, que tiene características distintas. En la gestión de las finanzas públicas, la dotación de los fondos para imprevistos suele oscilar entre el 2 y el 3 % del gasto, y los importes de flexibilidad del presupuesto de la UE se ajustaron en líneas generales a estos valores de referencia (véanse los apartados [34](#) a [40](#)).

- 16** Con todo, la flexibilidad del presupuesto de la UE se utilizó intensivamente para satisfacer nuevas necesidades que surgían constantemente. Algunos instrumentos de flexibilidad se agotaron sistemáticamente en la primera parte del MFP, y su disponibilidad se redujo rápidamente en el tiempo restante del período. Los acontecimientos determinantes que más aumentaron la necesidad de acogerse a la flexibilidad del MFP fueron la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, las crisis humanitarias y energética, las catástrofes naturales frecuentes y a gran escala y el fuerte aumento de la inflación. Observamos la falta de mecanismos específicos por debajo del límite máximo del MFP para amortiguar la incertidumbre en la estimación de los costes de los intereses adeudados. Tampoco existe ninguna disposición en el MFP para activar la presupuestación de crisis en caso de que se planteen emergencias significativas y excepcionales, aparte de la revisión del MFP. Fue necesario efectuar una revisión intermedia del MFP para hacer frente al creciente impacto de estos retos. Véanse los apartados [41](#) a [49](#).
- 17** En los casos de nuestra muestra, la Comisión propuso movilizar los instrumentos especiales temáticos que se ajustaban a su finalidad y ámbito de aplicación específicos. El marco jurídico no especifica en qué medida deben utilizarse los márgenes y los instrumentos especiales no temáticos para diversos fines. Esta circunstancia permitió a la Comisión proponer que se utilizasen para abordar una amplia gama de necesidades. En el período 2021-2024, estas necesidades no solo consistían en responder a emergencias, sino también en abordar el impacto de una inflación superior a la prevista en los costes programados, en reforzar los programas del MFP existentes y en crear nuevos programas del MFP vinculados a los cambios en las prioridades políticas. Aunque este diseño del marco ofrece más flexibilidad, en última instancia reduce los importes disponibles para emergencias. Véanse los apartados [50](#) a [56](#).

El marco de flexibilidad presupuestaria de la UE es demasiado complejo

- 18** Los múltiples instrumentos de flexibilidad, que en ocasiones se solapan y carecen de una jerarquización clara, añaden complejidad a la gestión financiera y a la toma de decisiones. Constatamos la existencia de solapamientos entre i) los instrumentos especiales no temáticos que pueden utilizarse para una amplia gama de necesidades y ii) los instrumentos especiales temáticos y los programas de gasto del MFP que pueden financiar el mismo tipo de necesidades. Además, no se ha establecido un orden claro para utilizar las flexibilidades presupuestarias integradas, los márgenes por debajo del límite máximo del MFP y los instrumentos especiales por encima de los límites máximos del MFP (véanse los apartados [59](#) a [71](#)).
- 19** Constatamos que las normas y los procedimientos vigentes facilitaron la rápida movilización de los instrumentos de flexibilidad, pero no se racionalizaron todo lo posible (véanse los apartados [72](#) a [85](#)).



Recomendación 2

Simplificar el marco de flexibilidad del MFP y el proceso de toma de decisiones

La Comisión debería proponer la simplificación del marco de flexibilidad en el nuevo MFP, sin perjuicio de la decisión del legislador, de los siguientes modos:

- a) agrupando los márgenes anuales disponibles por debajo del límite máximo del MFP en un único instrumento y permitiendo que se utilice en todos los ámbitos políticos del presupuesto o presupuestos anuales o rectificativos;
- b) creando un instrumento especial único por encima del límite máximo del MFP para necesidades específicas imprevistas y de emergencia;
- c) estableciendo un orden claro de utilización de los márgenes e instrumentos especiales, dando prioridad al uso de importes originados por debajo del límite máximo del MFP; e
- d) incorporando la financiación de determinados actos predefinidos que son objeto de legislación sectorial en reservas de programas o de futuros programas en lugar de utilizar instrumentos temáticos especiales por encima del límite máximo del MFP.

Fecha de aplicación prevista: 2026.

- 20** En algunos casos, el análisis de la Comisión de las opciones de financiación alternativas mediante la reasignación y el cálculo de los importes necesarios para las nuevas necesidades no se había documentado convenientemente. Esto restó claridad al proceso y a las decisiones adoptadas. Véanse los apartados [86](#) a [93](#).



Recomendación 3

Mejorar los procedimientos de la Comisión para examinar las opciones de reasignación y de reorganización de las prioridades

La Comisión debe definir los pasos y funciones clave para los procedimientos de reasignación y reorganización de prioridades a la hora de determinar los recursos presupuestarios para hacer frente a nuevas necesidades, y debe documentar el examen de las diferentes opciones.

Fecha de aplicación prevista: 2026.

Más detalles sobre nuestras observaciones

No se determinaron ni analizaron suficientemente las necesidades de flexibilidad

- 21** Un entorno cada vez más complejo, fragmentado e impredecible exige una elaboración de políticas basada en pruebas que pueda desempeñar un papel crucial en el diseño, la aplicación y la consecución de mejores políticas públicas³.
- 22** La gestión eficaz del riesgo⁴ utiliza la mejor información disponible para analizar los riesgos a partir de datos históricos, información actual y futuras expectativas. Tiene en cuenta las incertidumbres, las fuentes de riesgo, las consecuencias, la probabilidad, los acontecimientos y los escenarios, así como el contexto externo de la organización.
- 23** Según el Consejo, la preparación proactiva frente a las crisis requiere: previsión, una revisión periódica y la anticipación de los riesgos; detección de los efectos que esos riesgos podrían tener en distintos sectores, en cada Estado miembro y en la ciudadanía, y estudio de la mejor forma de mitigar y abordar estos efectos⁵.

³ [Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences](#), OCDE, 2020.

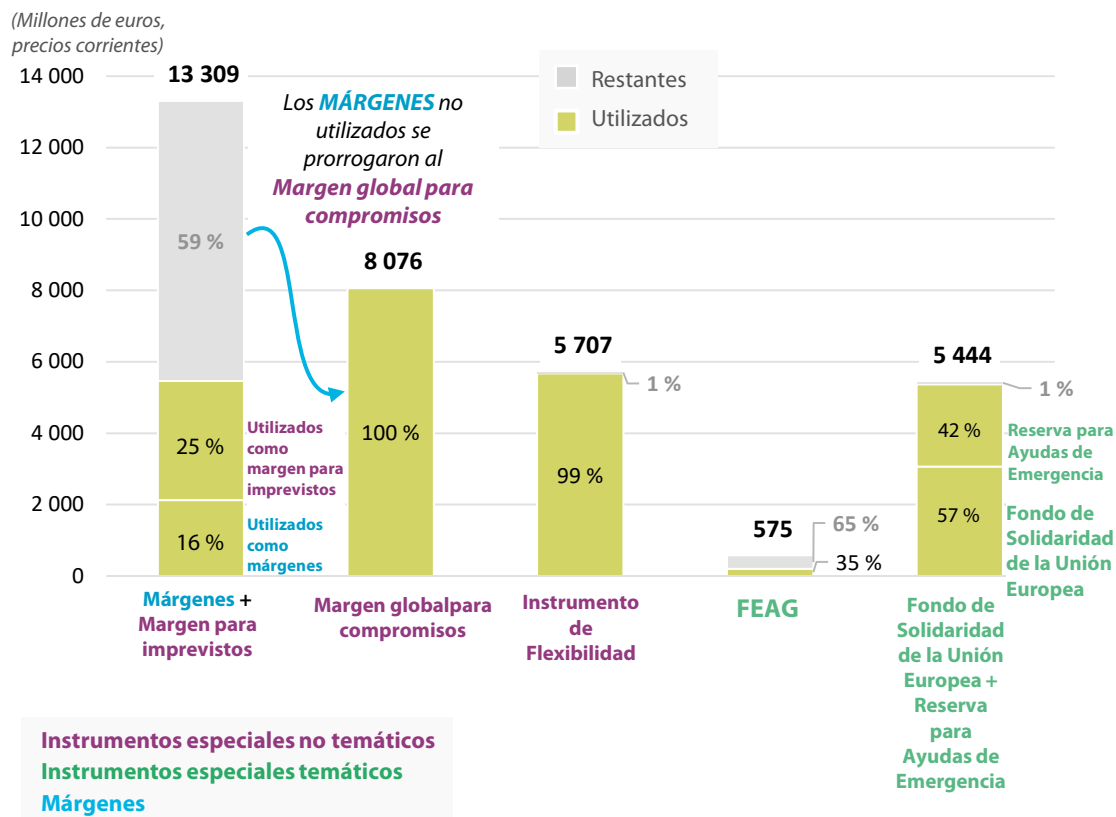
⁴ Norma internacional ISO 31000:2018 Gestión del riesgo. Directrices.

⁵ [Conclusiones del Consejo sobre la mejora de la preparación, la capacidad de respuesta y la resiliencia ante futuras crisis](#), 2021.

- 24** Los [principios de gobernanza presupuestaria de la OCDE](#) establecen que el rendimiento, la evaluación y la relación entre los costes y las prestaciones deben ser parte integrante del proceso presupuestario (principio 8).
- 25** Evaluamos si la Comisión diseñó los instrumentos de flexibilidad presupuestaria y propuso los importes correspondientes para el MFP vigente basándose en un análisis riguroso de las necesidades y riesgos potenciales teniendo en cuenta los criterios mencionados anteriormente.
- 26** La propuesta inicial de la Comisión para el MFP 2021-2027⁶ (en 2018) subrayaba la necesidad de incrementar la flexibilidad del presupuesto de la UE y lo justificaba por el uso intensivo de los instrumentos especiales (por encima del límite máximo del MFP) durante el MFP 2014-2020 para hacer frente a retos sin precedentes asociados a la inestabilidad en la vecindad de la UE y los movimientos migratorios masivos. Nuestro análisis confirmó la afirmación de la Comisión sobre el uso intensivo que se había realizado de los instrumentos de flexibilidad (véase la [ilustración 3](#)).

⁶ COM(2018) 322.

Ilustración 3 | Durante el MFP 2014-2020 se hizo un uso intensivo de los instrumentos de flexibilidad



Notas: La ilustración recoge los márgenes totales efectivamente disponibles durante el MFP 2014-2020 (véase el apartado 12 del [anexo I](#)).

En el MFP 2014-2020, los instrumentos especiales «Margen para Imprevistos» y «Margen global para compromisos» permitieron trasladar los márgenes disponibles entre ejercicios y entre rúbricas de manera similar a cómo se había hecho en el Instrumento de Margen Único en el MFP 2021-2027.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento \(UE, Euratom\) 1311/2013](#) del Consejo (Reglamento del MFP 2014-2020), los proyectos de presupuesto, los presupuestos adoptados y los presupuestos rectificativos para el período 2014-2020 y los datos de la Comisión sobre los instrumentos especiales.

- 27** La propuesta de la Comisión de 2018 sugería mantener la misma combinación de instrumentos de flexibilidad que en el anterior MFP (véase la [ilustración 3](#)), pero aumentando los importes. A raíz del brote de COVID-19 en 2020, la Comisión actualizó la propuesta de MFP⁷ aumentando aún más los importes de la mayoría de los instrumentos de flexibilidad para señalar la necesidad de un presupuesto de la UE más flexible. Sin embargo, las negociaciones políticas redujeron los importes definitivos disponibles para estos instrumentos, que, no obstante, eran superiores a los del anterior MFP, excepto en el caso de los márgenes no asignados (véase el [cuadro 1](#)).

⁷ COM(2020) 443.

Cuadro 1 | Los importes de los instrumentos especiales aumentaron principalmente entre los MFP 2014-2020 y 2021-2027, mientras que los márgenes pendientes de asignar descendieron

Instrumento de flexibilidad		Media del MFP 2014-2020 (del valor inicial y revisado a partir de 2017) / Márgenes acordados	Propuesta de MFP 2021-2027, 2018	Cambios con respecto al MFP anterior	Propuesta actualizada de MFP 2021-2027, 2020	Cambios con respecto al MFP anterior	MFP adoptado / Márgenes acordados	Cambios con respecto al MFP anterior
<i>a</i>		<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d=(c-b)/b</i>	<i>e</i>	<i>f=(e-b)/b</i>	<i>g</i>	<i>h=(g-b)/b</i>
<i>Importes anuales (millones de euros) — precios de 2018</i>								
FEAG		172	200	16 %	386	124 %	186	8 %
Re-serva de So-lidari-dad y para Ayu-das de Emer-gencia	Fondo de So-lidari-dad de la Unión Euro-pea	574	600	4 %	1 000	74 %	1 200	32 %
	Re-serva para Ayu-das de Emer-gencia	333	600	80 %	3 000	800 %		
Instrumento de Flexibilidad		615	1 000	63 %	1 000	63 %	915	49 %
<i>Importes totales para 2021-2027 (millones de euros) — precios de 2018</i>								
Márgenes		7 078	24 796	250 %	11 171	58 %	4 891	-31 %
RAB			s. o.	s. o.	5 000	s. o.	5 000	s. o.

Nota: El cuadro compara los márgenes disponibles inicialmente en el momento de la adopción de los dos MFP. Los márgenes efectivamente disponibles durante el MFP 2014-2020 superaron los 13 000 millones de euros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las propuestas de la Comisión y los Reglamentos del MFP para 2014-2020 y 2021-2027.

- 28** Nuestro examen de la documentación de la Comisión puso de manifiesto que los incrementos propuestos para los instrumentos de flexibilidad no estaban justificados por un análisis detallado y prospectivo de las necesidades y los riesgos. La Comisión basó los cambios en los importes de los instrumentos Instrumento de Flexibilidad, FEAG, Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y Reserva para Ayudas de Emergencia en el uso que se había hecho previamente de ellos, sin más justificación, mientras que las tendencias en el uso de los márgenes no se analizaron en absoluto. Las necesidades de flexibilidad indicadas y los importes propuestos no se fundamentaban en prospectivas, previsiones, simulaciones o evaluaciones comparativas exhaustivas.
- 29** A pesar de proporcionar un gasto adicional significativo para los programas del MFP, la Comisión no evaluó el funcionamiento de los márgenes, del Instrumento de Margen Único y el Instrumento de Flexibilidad (instrumentos especiales no temáticos) ni de la Reserva para Ayudas de Emergencia (instrumento especial temático no vinculado a un acto jurídico sectorial específico). El requisito del Reglamento Financiero⁸ de llevar a cabo evaluaciones previas y retrospectivas no se aplica a estos instrumentos de flexibilidad, ya que tales evaluaciones se efectúan para los programas de gasto que financian. Las Comunicaciones⁹ de la Comisión, acompañadas de los documento de trabajo de los servicios de la Comisión, describían brevemente el uso que se había hecho previamente de los instrumentos especiales no temáticos. Consideramos que no eran suficientemente exhaustivas para evaluar la eficacia de estos instrumentos de flexibilidad en el cumplimiento de su objetivo y cómo pueden tenerse en cuenta en el futuro, y tampoco se ajusta a los principios de gestión eficaz del riesgo y la elaboración de políticas basadas en datos.

⁸ Artículo 34 del Reglamento Financiero [tanto [2018/1046](#) como [2024/2509](#) (versión refundida)].

⁹ [Comunicación sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020](#), 2016; [Comunicación sobre el marco financiero plurianual para el período 2021-2027](#), 2018.

- 30** Por el contrario, los instrumentos especiales temáticos FEAG y Fondo de Solidaridad de la Unión Europea están sujetos a requisitos de información detallados en consonancia con el Reglamento Financiero¹⁰ y sus respectivos actos jurídicos sectoriales. Aunque la Comisión valoró la experiencia adquirida con la movilización de estos instrumentos especiales en sus evaluaciones¹¹ e informes anuales, no analizó las necesidades futuras de estos instrumentos en un entorno cambiante. Los importes propuestos inicialmente por la Comisión para el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea solo igualaban los previstos en el MFP anterior, sin tener en cuenta el aumento previsto de los fenómenos meteorológicos graves en Europa¹². En cambio, la Comisión propuso un aumento significativo de los importes del FEAG a pesar del descenso de la demanda del instrumento, y sin analizar las tendencias del mercado laboral o de la reestructuración de empresas.
- 31** En julio de 2020, durante las negociaciones del MFP, el Consejo Europeo acordó crear un instrumento especial temático temporal por encima de los límites máximos del MFP y pidió a la Comisión que presentara una propuesta legislativa¹³. Este instrumento, la RAB, se concibió como un instrumento de solidaridad para paliar los perjuicios derivados de la retirada del Reino Unido de la UE y mantener la cohesión económica, social y territorial. Dado que la iniciativa procedía del Consejo, y habida cuenta de la urgencia, la Comisión no llevó a cabo una evaluación de impacto antes de presentar su propuesta de Reglamento sobre la Reserva de Adaptación al *Brexit* en diciembre de 2020. Por consiguiente, no se aplicaron los principios para la mejora de la legislación¹⁴ ni se evaluaron los mejores enfoques y soluciones de financiación alternativas.

¹⁰ Artículo 34 del Reglamento Financiero [tanto [2018/1046](#) como [2024/2509](#) (versión refundida)].

¹¹ [Evaluación *a posteriori* del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea 2002-2016](#), Comisión Europea, 2018; [Report from the Commission on the mid-term evaluation of the European Globalisation Adjustment Fund \(EGF\)](#), Comisión Europea, 2018; [Informe de la Comisión sobre la evaluación *a posteriori* del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización 2014-2020](#), Comisión Europea, 2021.

¹² «Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face», Comisión Europea, [2014](#), [2017](#); [Climate impacts in Europe](#) (proyectos PESETA II y III), Centro Común de Investigación, [2014](#) y [2018](#).

¹³ Apartado 134 de las [conclusiones de la reunión del Consejo Europeo](#), 2020.

¹⁴ Apartados 12 a 18 del [Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación](#), 2016.

- 32** Observamos que, a más tardar el 30 de junio de 2027, debe llevarse a cabo una evaluación de la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la Unión de la RAB¹⁵. Esta fecha es muy posterior al plazo para la propuesta de MFP posterior a 2027 de la Comisión, fijado en junio de 2025, y solo seis meses antes de la fecha de inicio del nuevo MFP. Debido a esto, será difícil tener en cuenta las lecciones aprendidas para el próximo MFP.

Hasta la fecha, la flexibilidad presupuestaria ha permitido a la UE responder a una amplia gama de necesidades, a pesar de su uso intensivo

- 33** Evaluamos si, en general, los importes disponibles de los instrumentos de flexibilidad entre 2021 y 2024 permitieron que el presupuesto de la UE abordase nuevas necesidades manteniendo al mismo tiempo suficiente flexibilidad para el resto del MFP. Además, comprobamos si las movilizaciones propuestas por la Comisión estaban justificadas de conformidad con los requisitos reglamentarios y la finalidad prevista de los instrumentos.

Los importes de flexibilidad del presupuesto de la UE se situaron en la mayoría de los casos dentro de la horquilla de los valores de referencia internacionales

- 34** Para nuestra evaluación empleamos los siguientes valores de referencia: normas internacionales, buenas prácticas y recomendaciones sobre buena gobernanza presupuestaria y gestión de las finanzas públicas. Aunque estos parámetros de referencia se dirigen principalmente a los presupuestos nacionales, también pueden servir de principios rectores para el presupuesto de la UE, que tiene características específicas descritas en el [anexo I](#).

¹⁵ Artículo 17, apartado 2, del [Reglamento \(UE\) 2021/1755](#), por el que se establece la Reserva de Adaptación al *Brexit*.

- 35** En el caso de los marcos de gasto a medio plazo, las prácticas de gestión de las finanzas públicas apuntan a la necesidad de establecer reservas que aborden las desviaciones presupuestarias rutinarias y se sitúen entre el 2 y el 3 % del gasto para mantener la credibilidad presupuestaria (excluidos los fondos para catástrofes)¹⁶. Estas reservas son comparables a los márgenes y a las reservas para programas operativos por debajo del límite máximo del MFP en el presupuesto de la UE. Los fondos para catástrofes o similares requieren una evaluación basada en el riesgo para determinar su tamaño, mientras que las desviaciones mayores deben abordarse mediante ajustes presupuestarios. En el presupuesto de la UE, esto es comparable a los instrumentos especiales por encima del límite máximo del MFP y a la opción de revisar el MFP¹⁷.
- 36** Por otro lado, las crisis importantes pueden exigir una presupuestación de crisis, alterando temporalmente la presupuestación convencional debido a presiones acuciantes sobre las políticas y prácticas establecidas. Las presiones podrían incluir catástrofes naturales significativas, problemas económicos, crisis sanitarias y conflictos. La presupuestación de crisis puede llevarse a cabo a través de rectificaciones presupuestarias, reasignaciones, fondos extrapresupuestarios y fondos de reserva para imprevistos¹⁸.
- 37** Los [principios de buena gobernanza presupuestaria de la OCDE](#) destacan la importancia de los mecanismos para potenciar la resiliencia de los planes presupuestarios y mitigar el posible impacto de los riesgos con consecuencias financieras, garantizando la estabilidad de las finanzas públicas. Un ejemplo de este riesgo es el aumento de la inflación que afecta a los costes presupuestarios.

¹⁶ «Medium-term expenditure frameworks », James Brumby y Richard Hemming, en el The international handbook of public financial management, capítulo 10, 2013. Véase también [«Framework for assessing public financial management](#), Public Expenditure and Financial Accountability», 219 y [«Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks»](#), Banco Mundial, 2013.

¹⁷ Artículo 13 del [Reglamento del MFP 2021-2027](#).

¹⁸ Capítulo 2, [«Tendencias e instrumentos de presupuestación de crisis»](#), Global report on public financial management, Public Expenditure and Financial Accountability, 2022.

- 38** Como se recoge en la *ilustración 2*, la flexibilidad inicial del MFP 2021-2027 permitió incrementar el gasto del presupuesto de la UE en hasta 26 000 millones de euros a precios de 2018, o 29 100 millones de euros a precios corrientes, lo que equivale al 2,4 % del límite máximo del MFP. Este porcentaje se divide entre los márgenes no asignados por debajo del límite máximo (0,45 %) y los instrumentos especiales por encima del mismo (1,95 %). Los márgenes como reservas rutinarias se sitúan por debajo de la horquilla de entre el 2 y el 3 % del gasto habitual en la gestión de las finanzas públicas (véase el apartado **35**). Sin embargo, esto no tiene en cuenta las reservas de emergencia integradas en los programas del MFP ni el hecho de que los márgenes pueden aumentar durante la ejecución del MFP debido a ahorros, recuperaciones, ingresos afectados internos, reprogramación o infraejecución de determinados programas. Las reservas integradas de los programas ascendieron a 18 500 millones de euros (a precios corrientes)¹⁹, es decir, el 1,5 % del límite máximo del MFP. La flexibilidad del presupuesto de la UE se sitúa dentro de la horquilla de los valores de referencia internacionales.
- 39** En nuestra encuesta de auditoría, preguntamos a la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo y a los representantes de los Estados miembros de la UE en el Comité Presupuestario del Consejo sobre el porcentaje óptimo del límite máximo del MFP respecto de la flexibilidad global del presupuesto de la UE al inicio de cualquier MFP, sin contar con los programas de asistencia financiera significativos, como la Reserva para Ucrania.
- 40** Las respuestas señalaron la expectativa de que la flexibilidad del presupuesto de la UE pudiera superar las recomendaciones habituales de las prácticas de gestión de las finanzas públicas. La Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo no especificó una cifra precisa, aunque, a su juicio, en el futuro será necesario un aumento sustancial de la flexibilidad para garantizar un reembolso sostenible de la deuda y responder eficazmente a las crisis y a las necesidades políticas que vayan surgiendo. Alrededor de la mitad de los diecisiete Estados miembros que respondieron sugerían una horquilla de entre el 2,1 y el 5,0 % del límite máximo del MFP.

¹⁹ COM(2025) 46 y reglamentos de los programas.

El marco de flexibilidad permitió financiar una amplia gama de necesidades más allá de las emergencias y las crisis

- 41** De conformidad con el Reglamento del MFP, los instrumentos especiales temáticos están diseñados para fines específicos, mientras que los no temáticos y los márgenes no están limitados a ningún fin concreto (véase el [anexo II](#)). Las normas de movilización de dos instrumentos especiales, el Instrumento de Flexibilidad (no temático de amplio alcance) y la Reserva para Ayudas de Emergencia (temático de alcance limitado), exigen que los gastos sean «imprevistos». Sin embargo, no se definió qué se entiende por «imprevistos» ni el tipo de acontecimientos imprevistos.

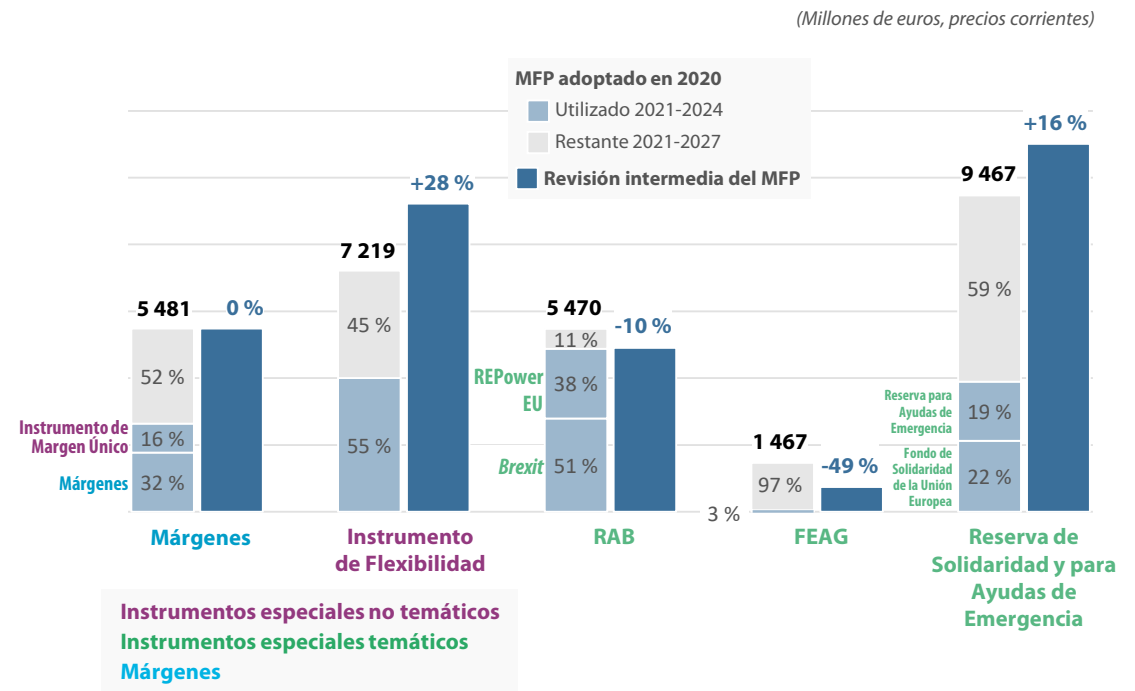
Uso intensivo de los instrumentos de flexibilidad

- 42** En los tres primeros años del MFP 2021-2027 se utilizaron 12 400 millones de euros, es decir, el 42 % del importe inicial acordado para los instrumentos especiales y los márgenes. Los acontecimientos determinantes que más contribuyeron a aumentar la necesidad de acogerse a la flexibilidad del MFP fueron la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, las crisis humanitarias y energética, las catástrofes naturales frecuentes y a gran escala, y el fuerte aumento de la inflación. Debido a los retos sin precedentes causados por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y a la necesidad de prestar apoyo a largo plazo a Ucrania, la Comisión propuso una revisión intermedia del MFP en 2023²⁰. El Consejo modificó el MFP en febrero de 2024.

²⁰ COM(2023) 336.

43 Antes de que se modificara el MFP, el uso de los instrumentos de flexibilidad tras la adopción del presupuesto de la UE para 2024 había alcanzado aproximadamente la mitad de la disponibilidad total para el MFP 2021-2027 (véase la [ilustración 4](#)). Esto demuestra que, en general, la flexibilidad del presupuesto de la UE consiguió hacer frente al creciente número de necesidades que iban apareciendo. No obstante, el uso intensivo de determinados instrumentos de flexibilidad (en particular el Instrumento de Flexibilidad y la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia) en la primera parte del período del MFP redujo rápidamente su disponibilidad para el período restante (véase el [anexo III](#)). Los importes de la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia disponibles anualmente se agotaron cada año en su totalidad hasta la revisión del MFP. El riesgo de que los recursos siguiese agotándose se hizo evidente no solo para la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia, sino también para el Instrumento de Flexibilidad y los márgenes, debido al elevado uso previsto en los próximos años. Por consiguiente, la revisión del MFP fue crucial para comprobar cuál era la situación real y brindó la oportunidad de abordar el riesgo de un mayor agotamiento de estos instrumentos de flexibilidad y de tomar una decisión estratégica sobre el apoyo a largo plazo a Ucrania.

Ilustración 4 | La revisión intermedia aumentó los importes disponibles para el Instrumento de Flexibilidad y la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia en el período 2021-2027 debido a la previsión de una elevada intensidad de utilización



Nota: Entre los importes de uso correspondientes a 2024 se cuentan los aprobados en el presupuesto anual de 2024, el último documento presupuestario antes de la adopción de la revisión del MFP en febrero de 2024.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento del MFP 2021-2027](#), documentos presupuestarios y datos de la Comisión.

- 44** La demanda intensiva de la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia, que comprende el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y la Reserva para Ayudas de Emergencia, puso de relieve el aumento de las necesidades relacionadas con la finalidad de estos instrumentos: la incidencia y la magnitud de las catástrofes naturales (Fondo de Solidaridad de la Unión Europea) y las emergencias y crisis humanitarias en los países vecinos de la UE, debido a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania (Reserva para Ayudas de Emergencia). Las necesidades financieras para ambos tipos de emergencia superan con creces los recursos disponibles, lo que sugiere que cualquier importe asignado podría ser insuficiente para satisfacer la demanda. El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y la Reserva para Ayudas de Emergencia se agotaron casi en su totalidad tanto en el período del MFP anterior (véase la [ilustración 3](#)) como en el actual MFP, a pesar del aumento de las asignaciones. Asimismo, en 2022, fue necesario reducir las ayudas de socorro en caso de catástrofe para los Estados miembros solicitantes debido al aumento de la demanda del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea. Entre 2021 y 2024, la ayuda humanitaria tuvo que reforzarse utilizando no solo la Reserva para Ayudas de Emergencia, sino también los márgenes y el Instrumento de Flexibilidad. Estos dos ámbitos son muy volátiles y exigentes, y requieren la adopción de decisiones estratégicas sobre su financiación.
- 45** La revisión del MFP redujo los importes asignados a los instrumentos especiales temáticos RAB y FEAG, ya que estaban significativamente infrautilizados, lo que indica una baja demanda. Además, una modificación del Reglamento sobre la Reserva de Adaptación al *Brexit*²¹ permitió a los Estados miembros transferir fondos no utilizados de la RAB a REPowerEU.

²¹ Artículo 4 del Reglamento (UE) [2023/435](#).

- 46** La legislación permite utilizar los márgenes anuales disponibles únicamente para la rúbrica especificada, y los importes no utilizados se ponen a disposición de todas las rúbricas el ejercicio siguiente en el marco del Instrumento de Margen Único. De 2021 a 2024, los márgenes de las rúbricas 2b, 5 y 6 del MFP (resiliencia y valores, seguridad y defensa, y acción exterior) se agotaron sistemáticamente y se utilizaron principalmente al adoptar los presupuestos anuales. En consecuencia, en estas rúbricas no hubo márgenes que pudiesen utilizarse en los presupuestos rectificativos durante el ejercicio o fueron reducidos, lo que contradice el principio rector de garantizar suficientes márgenes no asignados²². Por ello, fue necesario recurrir a instrumentos especiales para cubrir necesidades imprevistas durante el ejercicio en estas rúbricas. Observamos que el concepto de «márgenes suficientes» no se define con más detalle en el Acuerdo Interinstitucional.
- 47** Por otro lado, detectamos el riesgo de que los fondos del Instrumento de Margen Único sean insuficientes para cubrir necesidades adicionales en los últimos años del MFP, en función del volumen de necesidades nuevas y de la disponibilidad de otros instrumentos especiales. Al final de 2024, en el Instrumento de Margen Único seguían disponibles 700 millones de euros, con una transferencia potencial, según los cálculos, de 1 600 millones de euros en márgenes no utilizados al Instrumento de Margen Único en el período 2025-2027²³. No obstante, la Comisión ya estima que habrá una necesidad significativa de utilizar instrumentos especiales para la rúbrica 7 (Administración pública europea) en 2026-2027, por un importe de 1 600 millones de euros, lo que reduciría la disponibilidad para otras necesidades imprevistas.
- 48** Observamos que no se estableció ningún mecanismo al inicio del MFP para amortiguar los costes de los intereses del IRUE, a pesar de la incertidumbre inherente a la estimación. Esto es especialmente importante, dado que los costes de los intereses dependen totalmente de las condiciones del mercado y son una obligación legal de la UE. En el presupuesto de la UE para 2023, la diferencia del 27 % entre la estimación revisada de las necesidades y el importe inicialmente programado en la línea presupuestaria del IRUE estaba cubierta en su totalidad por el Instrumento de Margen Único, mientras que en el presupuesto de 2024 la diferencia del 57 % estaba cubierta por el Instrumento de Flexibilidad. Esta situación ponía de manifiesto la necesidad de establecer el Instrumento para el IRUE en la revisión del MFP.

²² Apartado 7 del [Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera](#), 2020.

²³ Programación financiera de la Comisión para 2025.

49 Como se señala en los apartados [35](#) y [36](#), las prácticas de gestión de las finanzas públicas indican que las crisis importantes y excepcionales, como las guerras, no deben abordarse con reservas ordinarias, sino que requieren una presupuestación de crisis. Observamos que el MFP carece de un mecanismo para activar la presupuestación de crisis y responder a tales necesidades, aparte de una revisión del MFP, que introdujo la Reserva para Ucrania. La revisión del MFP requiere unanimidad en el Consejo. Para la revisión intermedia del MFP 2021-2027, la Comisión presentó su propuesta en junio de 2023, y el Consejo la adoptó en febrero de 2024, tras más de siete meses de largas negociaciones políticas. Esto sobrepasaba plazo de adopción prescrito, «antes del inicio del procedimiento presupuestario [julio de 2023] del ejercicio o del primero de los ejercicios en cuestión [2024]»²⁴.

Los instrumentos de flexibilidad respondían a una amplia gama de necesidades

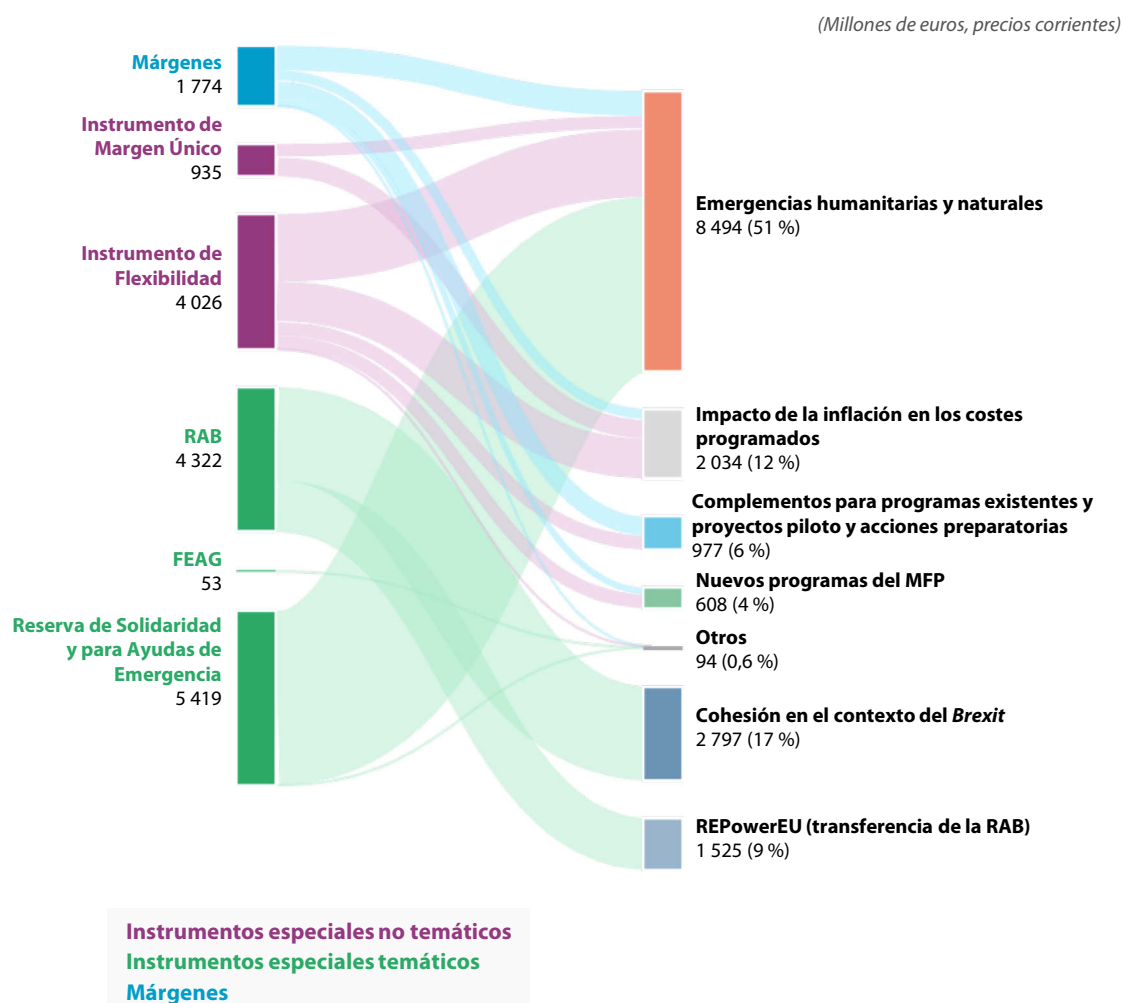
50 Analizamos las razones de la movilización presentadas en los documentos presupuestarios para todos los casos en los que se utilizaron márgenes o se movilizaron instrumentos especiales entre 2021 y 2024. También examinamos una muestra de veintiséis casos de movilización con más detalle para valorar si los instrumentos de flexibilidad se utilizaron para los fines previstos.

51 Nuestro análisis de los casos de la muestra reveló que la Comisión propuso la movilización de instrumentos especiales temáticos de conformidad con su finalidad y ámbito de aplicación específicos. Dado que los márgenes y los instrumentos no temáticos tienen un propósito más general, la Comisión podía proponer su movilización para una amplia gama de necesidades nuevas.

52 Observamos que alrededor de la mitad del total de los fondos de flexibilidad se utilizaron para hacer frente a emergencias humanitarias y catástrofes naturales. La otra mitad 1) apoyó a los Estados miembros a atajar los perjuicios del *Brexit* y la perturbación del mercado de la energía causada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania (REPowerEU); 2) cubrió el aumento de los costes programados afectados por una inflación superior a la prevista, y 3) financió la creación de nuevos programas del MFP. Sin embargo, también constatamos que el 6 % de los fondos de flexibilidad se utilizaron para complementar los programas del MFP existentes y para financiar proyectos piloto y acciones preparatorias sin un suceso imprevisto específico que lo justificase (véase la [ilustración 5](#)).

²⁴ Artículo 13, apartado 2, del [Reglamento del MFP 2021-2027](#).

Ilustración 5 | Durante el período 2021-2024 se utilizaron los instrumentos de flexibilidad para satisfacer una amplia gama de necesidades

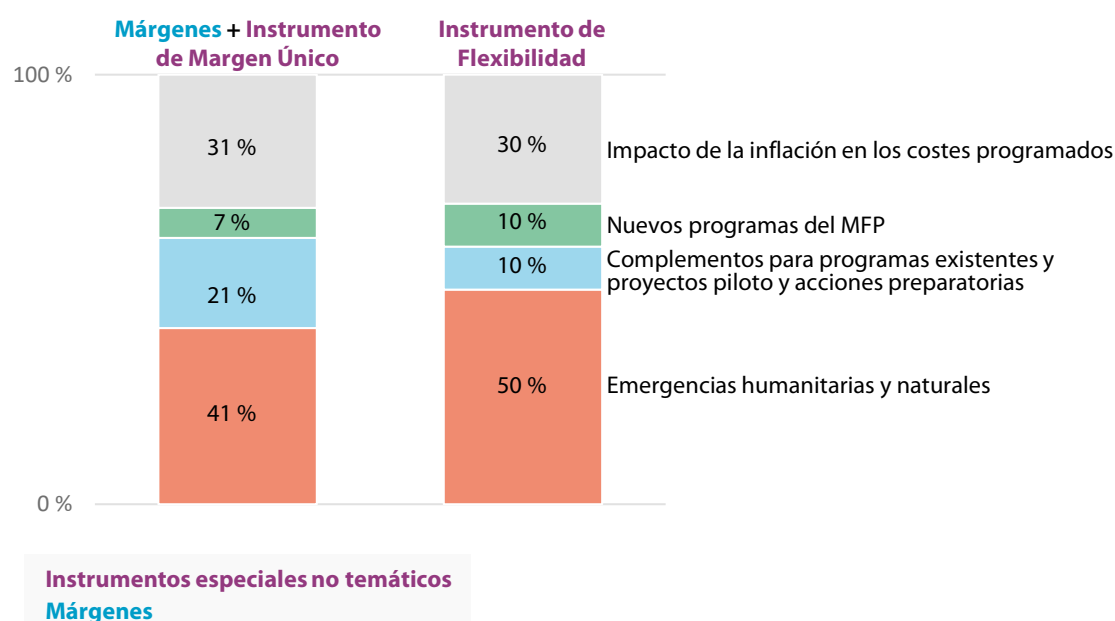


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos presupuestarios y datos de la Comisión.

- 53** En el caso de los instrumentos especiales temáticos FEAG, Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y RAB, la finalidad prevista y las condiciones detalladas para su movilización se establecen en sus Reglamentos específicos. Nuestro análisis de los casos de movilización del FEAG y del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea confirmó que las necesidades estaban directamente relacionadas con estas condiciones, relativas al despido de trabajadores por cuenta ajena debido a reestructuraciones importantes (FEAG) y a catástrofes naturales (Fondo de Solidaridad de la Unión Europea). La movilización de la RAB no requería que se definieran necesidades específicas, y los Estados miembros recibieron hasta el 73 % de la prefinanciación y se beneficiaron de una flexibilidad excepcional para decidir las medidas de ejecución adecuadas sin acordarlas previamente con la Comisión.

- 54** Por lo que se refiere al instrumento especial temático Reserva para Ayudas de Emergencia, que carece de un reglamento sectorial, las propuestas de asignación se basan en la evaluación interna de las necesidades prioritarias por parte de la Comisión. El instrumento se movilizó principalmente para proporcionar ayuda humanitaria en terceros países durante diversas crisis (87 %). El resto (13 %) se asignó dentro de la UE para hacer frente a las necesidades iniciales tras la afluencia de refugiados procedentes de Ucrania, y para responder a la gripe aviar y a la mayor intensidad de los incendios forestales. En los casos de nuestra muestra, el refuerzo de los programas del MFP para hacer frente a los incendios forestales y la gripe aviar (por un total de 66 millones de euros) se solicitó para necesidades que pudiesen surgir a lo largo del año con el propósito de aumentar la capacidad de respuesta a actos recurrentes que no se anticipaban plenamente en los correspondientes programas.
- 55** Los márgenes y los instrumentos especiales no temáticos se utilizaron para diversas necesidades, no solo para respuestas de emergencia (véase la *ilustración 6*). Aunque el marco jurídico no especifica los acontecimientos ni los criterios para utilizar estos instrumentos, la financiación de una amplia gama de necesidades puede reducir los importes disponibles para emergencias y crisis cuando surjan.

Ilustración 6 | Los márgenes y los instrumentos especiales no temáticos no solo financiaron emergencias y acontecimientos imprevistos en 2021-2024



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos presupuestarios y datos de la Comisión.

56 Nuestro análisis puso de relieve que el 21 % de los márgenes se utilizó para reforzar programas emblemáticos de la UE, como Horizonte Europa, Erasmus+, el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima, el Programa para el Mercado Único, el Mecanismo «Conectar Europa» y Europa Digital, a pesar de que no había nuevas necesidades, y para financiar proyectos piloto y acciones preparatorias (véase el [recuadro 1](#)). El 10 % de la movilización total del Instrumento de Flexibilidad cubrió gastos de naturaleza similar, a pesar de que este instrumento está destinado a sufragar gastos imprevistos. Otro ejemplo de gasto no vinculado a emergencias, pero considerado imprevisto por la Comisión, es la reorganización de las decisiones de inversión provocada por nuevas prioridades políticas que conducen a la creación de nuevos programas de gasto del MFP (por ejemplo, el Reglamento por el que se establece el Programa de Conectividad Segura de la Unión y el Reglamento de Chips). Además, una parte considerable de los márgenes y de los instrumentos especiales no temáticos (alrededor del 30 %) se utilizó para financiar el aumento de los gastos administrativos y de los costes de los intereses del IRUE como consecuencia de las presiones inflacionistas, ya que no había ningún otro mecanismo adecuado (véase el apartado [48](#)).

Recuadro 1

Gastos recurrentes financiados con fondos para imprevistos

Cada año, el Parlamento, el Consejo y la Comisión pueden proponer proyectos piloto y acciones preparatorias para la evaluación de la viabilidad y la posterior financiación en el presupuesto anual de la UE. En el actual MFP, todos los proyectos piloto y acciones preparatorias fueron propuestos por el Parlamento.

El Reglamento Financiero²⁵ permite destinar hasta 40 millones de euros al año a proyectos piloto y 100 millones de euros a acciones preparatorias. Dado que estos importes no están incluidos en la programación financiera del MFP inicial, los proyectos piloto y acciones preparatorias podían utilizar los márgenes disponibles hasta los 980 millones de euros a lo largo de todo el MFP, lo que equivale al 18 % de los márgenes iniciales totales.

En la práctica, los proyectos piloto y acciones preparatorias recibieron entre 72 y 107 millones de euros anuales procedentes de instrumentos de flexibilidad en el período 2021-2024, lo que deja menos financiación para nuevas necesidades o acontecimientos imprevistos. En 2021, 2023 y 2024, cuando se agotaron los márgenes de determinadas rúbricas, los proyectos piloto y acciones preparatorias se financiaron con cargo al Instrumento de Flexibilidad, destinado exclusivamente a gastos imprevistos.

²⁵ Artículo 58 del [Reglamento Financiero](#).

El marco de flexibilidad presupuestaria de la UE es demasiado complejo y algunas opciones de movilización no son claras

- 57** Los documentos y datos presupuestarios a menudo pueden ser muy densos, complejos y difíciles de entender y utilizar para los ciudadanos de a pie, los parlamentarios y los profesionales de la presupuestación. Según la OCDE²⁶, deben ser abiertos, transparentes y accesibles para contribuir a las etapas clave de formulación, examen, debate, aplicación y revisión de las políticas. La información presupuestaria detallada también debe ser comprensible en aras de la accesibilidad.
- 58** En esta sección, evaluamos si el marco de flexibilidad presupuestaria de la UE evita el exceso de complejidad, y si existen disposiciones para garantizar la transparencia del proceso de toma de decisiones.

Los múltiples instrumentos de flexibilidad, que en ocasiones se solapan sin una jerarquización clara, añaden complejidad al marco

- 59** La propuesta de MFP 2021-2027 elaborada por la Comisión en 2018 afirmaba que «el centro de atención para el futuro debe ser la consolidación, la mejora y la racionalización de los mecanismos de flexibilidad, a fin de crear un marco más ágil, preservando al mismo tiempo la estabilidad que ofrece el marco plurianual»²⁷. La Comisión no propuso combinar los instrumentos especiales. Proponía, en cambio, seguir utilizando la misma combinación de instrumentos de flexibilidad que en el MFP anterior, con algunas sugerencias de racionalización y con fuentes de financiación adicionales para varios instrumentos especiales.

²⁶ Principio 4 de los [principios de gobernanza presupuestaria de la OCDE](#), sección H de las [herramientas de transparencia presupuestaria de la OCDE](#).

²⁷ COM(2018) 322.

- 60** En julio de 2020, el Consejo Europeo señaló que era preciso simplificar y armonizar las complejas normas aplicables a la reorganización de los importes entre instrumentos especiales y a la transferencia de los importes no utilizados a ejercicios siguientes, y que era necesario evitar duplicaciones tanto entre estos instrumentos como entre ellos y los programas de gasto, y reflexionar sobre el modo de lograr una mayor sinergia²⁸.
- 61** Según las respuestas a nuestra encuesta de auditoría, la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo y el 71 % de los representantes de diecisiete Estados miembros en el Comité Presupuestario del Consejo consideraban que la combinación actual de instrumentos especiales era compleja y necesitaba simplificación. Sugerían reducir el número de instrumentos, adaptarlos mejor a las necesidades y prioridades de la UE y armonizar y racionalizar las normas.

Solapamientos entre los instrumentos de flexibilidad

- 62** La Comisión no evaluó el riesgo de solapamientos y duplicación de los instrumentos de flexibilidad. Según la Comisión, los instrumentos especiales complementan el gasto presupuestario del MFP, por lo que no es posible la duplicación. No obstante, observamos algunos solapamientos y duplicaciones potenciales, principalmente en relación con la finalidad de los instrumentos de flexibilidad.
- 63** Los instrumentos especiales temáticos abordan situaciones a corto plazo específicas, mientras que los programas de gasto del MFP abarcan inversiones a largo plazo. El uso del FEAG, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y la RAB viene determinado por sus reglamentos específicos y se activa a raíz de las solicitudes de los Estados miembros. Observamos solapamientos entre los objetivos del FEAG, la RAB y determinados programas de gasto del MFP, ya que los Estados miembros pueden elegir entre fondos similares para las mismas necesidades (véase el [recuadro 2](#)). Esto se opone a la petición de evitar duplicaciones e ilustra la posibilidad de dar prioridad a opciones de financiación más favorables o de aplicación más sencilla.

²⁸ Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo, 2020.

Recuadro 2

Solapamientos entre los objetivos de los instrumentos especiales temáticos: ejemplos

FEAG: solapamiento parcial con la RAB. El FEAG ayuda a los trabajadores despedidos y a los trabajadores por cuenta propia afectados por reestructuraciones importantes. La RAB se creó para mitigar los perjuicios del *Brexit*, incluidos los despidos y la extinción de puestos de trabajo. Apoyó la creación y la protección de empleo, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, el reciclaje profesional y la formación. Según la Comisión, el Estado miembro podía elegir qué fondo utilizar para el reciclaje profesional y la formación de trabajadores despedidos en los sectores más afectados por el *Brexit*.

FEAG: solapamiento con el Fondo Social Europeo (FSE)/ el Fondo Social Europeo Plus (FSE+). El FEAG se concibió para dar respuestas a corto plazo y en función de las necesidades a acontecimientos imprevistos debidos al impacto de la globalización en las empresas, mientras que el FSE/FSE+ se centra en las inversiones a largo plazo. Sin embargo, algunos Estados miembros a menudo consideran que el proceso de movilización del FEAG es complejo y lento, y prefieren recurrir al FSE/FSE+ para agilizar las respuestas a unas mayores tasas de cofinanciación²⁹. El Reglamento del FEAG para el MFP 2021-2027 tenía por objeto abordar estas cuestiones, por ejemplo, armonizando los porcentajes de cofinanciación del FEAG y del FSE+, simplificando los criterios de admisibilidad y reduciendo los plazos de algunas de las fases del procedimiento. No obstante, la movilización del Fondo siguió siendo inferior a lo previsto, aunque su ámbito de aplicación se hubiera ampliado.

RAB: solapamiento parcial con el FSE+ y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El FSE+ apoya el empleo, la mejora de las capacidades y la adaptación de los solicitantes de empleo al cambio, mientras que la RAB se centra en la creación y la protección de empleo, incluidos los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, el reciclaje profesional y la formación. El FEDER invierte en pequeñas y medianas empresas para salvaguardar y crear puestos de trabajo, mientras que la RAB apoya a las empresas públicas y privadas, en particular a las pequeñas y medianas empresas, a los trabajadores por cuenta propia y a las comunidades locales. La Comisión confirmó que los Estados miembros pueden elegir qué fondo utilizar cuando las acciones sean subvencionables tanto en virtud de la RAB como de otro fondo de gestión compartida.

²⁹ Informe sobre las actividades del FEAG en 2015-2016, Comisión Europea, 2017; Evaluación *a posteriori* del FEAG en 2014-2020, Comisión Europea, 2021.

- 64** Observamos que el Instrumento de Margen Único y el Instrumento de Flexibilidad, dos instrumentos especiales no temáticos que operan por encima del límite máximo del MFP, podrían utilizarse indistintamente para las mismas necesidades, con el consiguiente aumento de la complejidad para los responsables políticos (véase el [recuadro 3](#)). De conformidad con el Reglamento del MFP, el fin de ambos instrumentos especiales no temáticos es financiar gastos que no podrían financiarse sin sobrepasar el límite máximo disponible³⁰. Sin embargo, el Instrumento de Margen Único obtiene sus fondos de los márgenes no utilizados inicialmente acordados por debajo del límite máximo del MFP, mientras que el Instrumento de Flexibilidad proporciona fondos por encima del límite máximo acordado del MFP. La Comisión explicó que no se ha establecido ninguna prioridad u orden para el Instrumento de Margen Único y el Instrumento de Flexibilidad, y las propuestas de movilización se basan en las circunstancias y las necesidades.

Recuadro 3

Solapamiento entre los instrumentos especiales no temáticos Instrumento de Margen Único e Instrumento de Flexibilidad: ejemplo

El Instrumento de Margen Único y el Instrumento de Flexibilidad se rigen por normas diferentes para prorrogar los importes no utilizados, y la Comisión las tiene en cuenta al proponer la movilización. El Instrumento de Margen Único permite la redistribución de los márgenes en todas las rúbricas del MFP, sin límites a los importes no utilizados para su prórroga a ejercicios posteriores. El Instrumento de Flexibilidad proporciona un importe anual fijo por encima del límite máximo del MFP, y los fondos no utilizados solo pueden prorrogarse hasta dos años antes de que queden cancelados. Según la Comisión, propondría la movilización del Instrumento de Flexibilidad en lugar del Instrumento de Margen Único si existiera un riesgo de cancelación de los importes, a fin de maximizar el uso de los fondos disponibles.

A modo de ejemplo, el Instrumento de Margen Único se movilizó para cubrir el aumento de las necesidades de la línea presupuestaria del IRUE en el presupuesto anual de 2023, mientras que el Instrumento de Flexibilidad se utilizó para el mismo fin en el presupuesto anual de 2024. Ambas movilizaciones abordaron los aumentos del gasto programado con respecto a las estimaciones iniciales.

³⁰ Artículo 11, apartado 4, y artículo 12, apartado 1, del [Reglamento del MFP 2021-2027](#).

- 65** En nuestra encuesta, los representantes de los Estados miembros en el Comité Presupuestario del Consejo, que coincidían en que existen duplicaciones entre los instrumentos especiales (47 % de los diecisiete que respondieron), mencionaron específicamente el Instrumento de Flexibilidad y el Instrumento de Margen Único. Añadieron que el marco jurídico de estos instrumentos no está bien definido, por lo que elegir entre ellos sea poco claro y subjetivo, y que su uso y finalidad se solapan significativamente por el modo en que están concebidos.
- 66** También observamos que se utilizaron múltiples instrumentos de flexibilidad para financiar las necesidades de los programas humanitarios y relacionados con la migración, como el componente Reserva para Ayudas de Emergencia del instrumento especial temático Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia, los instrumentos especiales no temáticos Instrumento de Flexibilidad e Instrumento de Margen Único, y los márgenes. Además, constatamos un solapamiento entre el instrumento especial temático Reserva para Ayudas de Emergencia y las reservas de emergencia integradas en el MFP introducidas en determinados programas de gasto, como el [Fondo de Asilo, Migración e Integración](#) y el [Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global](#) (Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global).

Ausencia de un orden claro para utilizar las flexibilidades presupuestarias por debajo y por encima del límite máximo del MFP

- 67** No existen normas que especifiquen si las reservas (de emergencia) de los programas integradas en el MFP, como la reserva de emergencia del [Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global](#), con una disponibilidad total de 9 500 millones de euros, deben utilizarse antes que los márgenes, o si el Instrumento de Margen Único, la Reserva para Ayudas de Emergencia y el Instrumento de Flexibilidad solo deben movilizarse una vez agotadas estas reservas, ya que están dentro del límite máximo del MFP. La Comisión decide cómo utilizar estas reservas sin necesidad de aprobación por parte de la autoridad presupuestaria.
- 68** En nuestra encuesta de auditoría, la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo señaló que todos los tipos de reservas de emergencia integradas en el MFP podían solaparse con la flexibilidad y la capacidad de respuesta dentro de los instrumentos especiales. Los representantes de diecisiete Estados miembros en el Comité Presupuestario del Consejo también observaron la duplicación con la reserva para nuevos retos del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global y el instrumento especial Reserva para Ayudas de Emergencia, e indicaron que les resultaría útil contar con normas más claras sobre cuándo corresponde movilizar cada instrumento.

- 69** El marco jurídico del MFP no especifica un orden para el uso o la movilización de instrumentos, excepto que los márgenes futuros³¹ deben mobilizarse como último recurso. Los procedimientos internos de la Comisión tampoco recogían normas específicas respecto al orden en el que deben utilizarse los instrumentos de flexibilidad. Según la Comisión, al seleccionar opciones de financiación para hacer frente a necesidades imprevistas es aplicable el principio de buena gestión financiera.
- 70** En los casos incluidos en nuestra muestra, hallamos un ejemplo en el que los márgenes, situados por debajo del límite máximo del MFP, seguían estando disponibles cuando se movilizó el instrumento especial temático Reserva para Ayudas de Emergencia por encima del límite máximo del MFP. En otros casos, observamos que las reservas de emergencia del MFP se utilizaron parcialmente o no se utilizaron en absoluto antes de recurrir a los márgenes o instrumentos especiales (véase el [recuadro 4](#)). La Comisión justificó este enfoque por la necesidad de mantener reservas de emergencia para su uso futuro o para otras acciones previstas. Sin embargo, cuando se utilizan instrumentos especiales por encima del límite máximo en lugar de las reservas integradas, no se aprovecha plenamente la capacidad para hacer frente a las necesidades de emergencia con fondos por debajo del límite máximo del MFP.

³¹ Artículo 11, apartado 1, letra c), del [Reglamento del MFP 2021-2027](#).

Recuadro 4

No se establece claramente el orden de utilización de las opciones de flexibilidad integradas, los márgenes y los instrumentos especiales: ejemplos

La Comisión propuso financiar la donación de vacunas contra el COVID-19 a través del [Instrumento de Asistencia Urgente](#) y la reserva del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global por debajo del límite máximo del MFP, junto con la movilización del Instrumento de Flexibilidad por encima del límite máximo del MFP. La Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo señaló que seguiría habiendo 188 millones de euros en la reserva del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global en 2021 (tras la adopción del proyecto de presupuesto rectificativo propuesto por la Comisión). La Comisión explicó que quería preservar los fondos de la reserva del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global para otras necesidades, a pesar de que el presupuesto rectificativo se adoptó en noviembre de 2021. Finalmente, la Comisión utilizó 168 millones de euros de la reserva del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global en 2021 para reforzar el programa temático «Retos mundiales» del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global para diversas prioridades³².

El 31 de mayo de 2023, la Comisión propuso la movilización de la Reserva para Ayudas de Emergencia para la [vertiente de alimentos del Programa para el Mercado Único](#) con el fin de abordar las necesidades de emergencia relacionadas con la gripe aviar. Sin embargo, aún quedaban disponibles 131 millones de euros en márgenes no asignados en la correspondiente rúbrica 1 del MFP, «Mercado único, innovación y economía digital». Los márgenes no asignados podrían haber cubierto íntegramente el importe solicitado para el Programa para el Mercado Único. Asimismo, las reservas de urgencia integradas del programa no se habían consumido todavía antes de la propuesta, pese a que el programa había reservado 102 millones de euros a medidas de urgencia en 2023 y 2024 para combatir las enfermedades de origen animal y plagas de vegetales.

También observamos que, en 2022, la Comisión propuso el presupuesto rectificativo 05/2022 utilizando márgenes no asignados a fin de hacer frente a las mismas necesidades adicionales para el Programa para el Mercado Único.

³² Considerando 70 del [Reglamento del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global](#).

- 71** En nuestras observaciones señalamos la complejidad del proceso de gestión financiera cuando pueden utilizarse múltiples instrumentos para financiar la misma necesidad, lo que plantea dudas sobre la necesidad y la eficiencia de la existencia de múltiples instrumentos. Aunque reconoce esta complejidad, la Comisión considera que disponer de múltiples instrumentos sin un orden definido respecto a su uso ofrece la flexibilidad necesaria para proponer el instrumento adecuado para su movilización.

Las normas, pese a facilitar la rápida movilización en general, no fueron racionalizadas en la medida de lo posible

- 72** La aprobación de la autoridad presupuestaria es necesaria para movilizar los instrumentos especiales, ya que requieren créditos adicionales por encima del límite máximo del MFP. Este enfoque, pese a ser ampliamente apoyado por el Consejo y el Parlamento, alarga el proceso. La Comisión reconoció en su documento de trabajo de 2018³³ que los procedimientos de movilización de fondos al margen del marco financiero plurianual son muy largos y complejos.
- 73** Evaluamos si las normas y los procedimientos permiten una rápida movilización de los instrumentos de flexibilidad para responder a las nuevas necesidades.

³³ Examen del gasto, Comisión Europea, SWD (2018) 171.

74 Se aplican dos procedimientos de movilización diferentes:

- a) Los instrumentos especiales no temáticos (SMI, Instrumento de Flexibilidad) se movilizan y los márgenes no asignados se utilizan a través del procedimiento presupuestario, en virtud del cual los recursos adicionales se asignan al programa o programas pertinentes cuando se adoptan presupuestos anuales o rectificativos. Los importes propuestos en los presupuestos rectificativos modifican las contribuciones de los Estados miembros tras su adopción;
- b) los instrumentos especiales temáticos (FEAG, RAB, Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia) se movilizan a través del procedimiento de transferencia. Los importes anuales disponibles se consignan en el presupuesto como provisión, pasando a ser una reserva presupuestaria, y son movilizados conjuntamente por el Parlamento y el Consejo tras la propuesta de la Comisión de efectuar una transferencia de la reserva a la línea presupuestaria operativa³⁴. Las contribuciones de los Estados miembros cubren el importe total de la reserva tras la adopción del presupuesto de la UE, y las decisiones individuales de transferencia durante el ejercicio presupuestario no alteran sus contribuciones.

75 El Acuerdo Interinstitucional³⁵ esboza los principios de una cooperación interinstitucional eficaz para lograr un proceso decisorio rápido en materia de presupuestos rectificativos. Por ejemplo, «[e]l Parlamento Europeo y el Consejo tendrán en cuenta la relativa urgencia del presupuesto rectificativo y la necesidad de aprobarlo a su debido tiempo para que sea efectivo durante el ejercicio de que se trate». En el caso del procedimiento de transferencia, el Reglamento Financiero exige que la autoridad presupuestaria adopte la decisión de transferencia en un plazo de seis semanas a partir de la recepción de la propuesta de la Comisión³⁶, o de tres semanas en circunstancias urgentes.

76 Por lo que respecta a los instrumentos de flexibilidad que se rigen por legislación sectorial (FEAG, RAB, Fondo de Solidaridad de la Unión Europea), el procedimiento de transferencia va precedido de la evaluación por parte de la Comisión de las solicitudes de los Estados miembros para confirmar que cumplen las condiciones de admisibilidad para recibir financiación.

³⁴ Artículos 31 y 49 del [Reglamento Financiero](#).

³⁵ Apartado 31 del [Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria](#), 2020.

³⁶ Artículos 31 y 32 del [Reglamento Financiero](#).

77 Según nuestra encuesta, la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo y los representantes de diecisiete Estados miembros en el Comité Presupuestario del Consejo consideran que ambos procedimientos de movilización permiten dar una respuesta rápida a acontecimientos imprevistos y nuevas necesidades. Se planteó cierta preocupación con respecto a la movilización del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, y se señaló que los desembolsos se demoran demasiado y que el proceso global no proporciona ayuda inmediata tras las catástrofes naturales.

Velocidad de los procedimientos de movilización

78 Las normas y el calendario del procedimiento presupuestario anual están claramente definidos³⁷. Dado que el proyecto de presupuesto se elabora y adopta el año previo a su ejecución, no suele utilizarse para emergencias inmediatas, por lo que el calendario de aprobación es menos pertinente para una rápida movilización. No obstante, nuestro examen de once casos movilizados a través de los presupuestos anuales puso de manifiesto que, por término medio, se tardaron cuatro meses desde la solicitud de refuerzo hasta su aprobación por la autoridad presupuestaria.

79 En el caso de los presupuestos rectificativos, es fundamental un procedimiento rápido de aprobación para movilizar rápidamente instrumentos especiales no temáticos a lo largo del año con el fin de hacer frente a circunstancias excepcionales e imprevistas. La base jurídica³⁸ no especifica los plazos para el proceso de adopción, lo que podría afectar a la velocidad de movilización.

80 Nuestro análisis de los casos incluidos en la muestra demostró que el procedimiento aplicable a los presupuestos rectificativos y el procedimiento de transferencia tenían velocidades de movilización similares, aunque el procedimiento de transferencia era ligeramente más rápido (véase el [cuadro 2](#)). La falta de plazos específicos para la movilización a través de los presupuestos rectificativos no afectó a la velocidad de movilización.

³⁷ Artículo 314 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

³⁸ [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#), [Reglamento Financiero](#), [Reglamento del MFP 2021-2027](#) y [Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria](#) (parte F).

Cuadro 2 | Por término medio, tanto el procedimiento de los presupuestos rectificativos como el procedimiento de transferencia requieren un tiempo similar para alcanzar un acuerdo sobre el gasto adicional (casos incluidos en la muestra, 2021-2024)

Procedimiento e instrumento afectado	Plazos de aprobación/adopción	Reserva en el presupuesto adoptado	Duración media (meses)		
			La DG Presupuestos elabora la propuesta previa solicitud interna	Procedimientos del Consejo y el Parlamento	Procedimiento en su totalidad
Presupuesto rectificativo (Instrumento de Margen Único, Instrumento de Flexibilidad, márgenes)	No, pero el Acuerdo Interinstitucional pide que se tenga en cuenta la urgencia relativa	No	0,9	2,1	3,0
Transferencia dentro del presupuesto anual [FEAG, Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia (dos partes: Fondo de Solidaridad de la Unión Europea and Reserva para Ayudas de Emergencia) y RAB]	Sí, en el plazo de seis semanas a partir de la recepción de la propuesta (o de tres semanas en circunstancias urgentes)	Sí	1,1	1,1	2,2

Nota: Se excluye de la comparación un caso atípico, en el que el tiempo transcurrido desde la solicitud interna de la Comisión hasta la adopción del presupuesto rectificativo fue de casi dos años debido a la necesidad de un acuerdo político en el paquete de apoyo a los refugiados sirios.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los actos jurídicos y datos de la Comisión.

Duración de las evaluaciones previas a la propuesta de movilización

- 81** También analizamos la duración de la evaluación de la Comisión de las solicitudes de los Estados miembros para el FEAG y el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea que precede a la propuesta de transferencia presupuestaria. Atendiendo a los plazos legales, el proceso puede durar hasta cinco meses en el caso del FEAG y siete en el del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea. La duración del procedimiento fue una de las críticas a estos instrumentos recogidas en los informes de evaluación³⁹. El marco temporal puede ser demasiado dilatado para responder a las necesidades inmediatas. Además, la movilización requiere que el Consejo y el Parlamento adopten dos actos jurídicos y cada uno tiene sus propias normas de votación.
- 82** En los casos de nuestra muestra, analizamos el tiempo total transcurrido desde la solicitud del Estado miembro hasta las decisiones de movilización del FEAG y del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (véase el [cuadro 3](#)). La duración total media fue de cinco meses para los casos del FEAG y de más de diez meses para los casos del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, lo cual no siempre se ajustaba a los plazos establecidos en el Reglamento del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea. Respecto de algunas solicitudes, la Comisión tardó un año en finalizar su evaluación y solicitar la movilización del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, frente al plazo de seis semanas exigido por el Reglamento. Según la Comisión, esto se debía a la incertidumbre sobre el presupuesto disponible del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, a la agrupación de las solicitudes, y, a veces, a los largos procesos de aclaración cuando los Estados miembros presentaban solicitudes incompletas.

³⁹ Evaluación *a posteriori* del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea 2002-2016, Comisión Europea, 2018, e Informe de la Comisión sobre la evaluación *a posteriori* del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización 2014-2020, Comisión Europea, 2021.

Cuadro 3 | El proceso de movilización del FEAG y del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea para la asistencia de emergencia no es rápido (casos incluidos en la muestra, 2021-2024)

Movilización de instrumentos especiales temáticos con legislación sectorial	Duración media (meses)				
	Tiempo necesario para que la solicitud del Estado miembro se considere completa	Evaluación de la solicitud por parte de la dirección general responsable	La DG Presupuestos elabora la propuesta previa solicitud interna	Procedimientos del Consejo y el Parlamento	Procedimiento en su totalidad
FEAG	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
Fondo de Solidaridad de la Unión Europea: catástrofes naturales	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
Fondo de Solidaridad de la Unión Europea: emergencias sanitarias	8,5*		1,1	1,1	10,7

* Dado que no existen precedentes de solicitudes del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea relacionadas con el COVID-19, no puede distinguirse con exactitud el tiempo empleado en las solicitudes hasta que se dan por completadas y el tiempo empleado en la evaluación efectuada por la Comisión.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los actos jurídicos y datos de la Comisión.

- 83** A diferencia del proceso de solicitud del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y del FEAG, la propuesta de transferencia de la RAB no requería que la Comisión efectuara una evaluación previa de la solicitud de financiación de los Estados miembros. De conformidad con el Reglamento sobre la Reserva de Adaptación al *Brexit*, la Comisión calculó las asignaciones provisionales para cada Estado miembro⁴⁰ y las abonó como prefinanciación de hasta el 73 % en tres tramos anuales de 2021 a 2023, con un pago final previsto para 2025. Como excepción al Reglamento Financiero, la Comisión no tuvo que describir en su decisión las acciones que iban a financiarse⁴¹. Evaluará la conformidad del gasto con el Reglamento sobre la Reserva de Adaptación al *Brexit* a este respecto *a posteriori*, en 2025.

⁴⁰ Decisión de Ejecución (UE) 2021/1803 de la Comisión, por la que se establecen los importes provisionales asignados a cada Estado miembro con cargo a la Reserva de Adaptación al *Brexit*, 2021.

⁴¹ Artículo 8, punto 5, del Reglamento sobre la Reserva de Adaptación al *Brexit*.

- 84** La autoridad presupuestaria examina la propuesta de la Comisión de movilización de los instrumentos especiales temáticos FEAG, Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y RAB, que sigue normas estrictas basadas en los reglamentos sectoriales. La única justificación para rechazar o modificar la propuesta es que contenga errores o sea contraria a la normativa. La autoridad presupuestaria no modificó la propuesta de la Comisión en ninguno de los casos analizados. Sobre la base de nuestra muestra, constatamos que la integración de estos instrumentos en el presupuesto del MFP como reservas gestionadas por la Comisión podría ahorrar una media de 2,2 meses en la preparación de las transferencias y la toma de decisiones.
- 85** Esto no se aplicaría al instrumento especial temático Reserva para Ayudas de Emergencia, ya que sus condiciones y criterios de asignación no se rigen por legislación sectorial. La Reserva para Ayudas de Emergencia se moviliza a través de un procedimiento de transferencia, y constatamos que se utilizó para financiar el mismo tipo de necesidades que las financiadas mediante instrumentos especiales no temáticos y márgenes (véase el apartado 66), que se movilizan a través del procedimiento presupuestario. Dado que no hay casi ninguna diferencia en el tiempo medio de movilización de los dos procedimientos (apartado 80), la fusión de la Reserva para Ayudas de Emergencia en Instrumento de Flexibilidad no reduciría significativamente la probabilidad de una movilización rápida.

Falta de un enfoque estructurado al documentar los análisis relativos a las opciones e importes de financiación alternativos

- 86** Los [principios de gobernanza presupuestaria de la OCDE](#) establecen que, si los recursos son limitados, la presupuestación implicará priorizar, evaluar la relación entre los costes y las prestaciones, y tomar decisiones.

- 87** Antes de proponer la movilización del instrumento especial temático Reserva para Ayudas de Emergencia y de los instrumentos especiales no temáticos Instrumento de Flexibilidad e Instrumento de Margen Único, la Comisión debe examinar el margen de reasignación de créditos dentro del presupuesto anual adoptado⁴². También deben examinarse las posibilidades de reasignación cuando se proponga utilizar márgenes no asignados durante un ejercicio presupuestario (mediante un presupuesto rectificativo)⁴³.
- 88** No es obligatorio examinar las posibilidades de reasignación antes de movilizar los instrumentos especiales temáticos FEAG, Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y RAB, ya que financian gastos específicos de conformidad con los criterios establecidos en el acto jurídico de cada instrumento.
- 89** En los casos de nuestra muestra, analizamos la documentación de la Comisión para comprobar si incluía un examen del margen de reasignación de créditos dentro de los programas existentes, la justificación de las necesidades, los importes, la elección del instrumento de flexibilidad y la adecuación de la finalidad de cada movilización con los requisitos específicos del instrumento.
- 90** Veinte de los veintiséis casos de la muestra correspondían a la utilización o movilización de márgenes, la Reserva para Ayudas de Emergencia, el Instrumento de Margen Único y el Instrumento de Flexibilidad que requerían el examen de las posibilidades de reasignación. En catorce de los veinte casos, la Comisión identificó las opciones alternativas de financiación para satisfacer las nuevas necesidades no solo a través de la reasignación, sino también de la reordenación de prioridades y el uso de flexibilidades integradas e instrumentos de emergencia por debajo de los límites máximos del MFP. En los casos de nuestra muestra, esto redujo los importes necesarios de los instrumentos de flexibilidad. Estos importes reasignados oscilaron entre el 6 y el 68 % de los fondos necesarios para cubrir las necesidades adicionales, lo que indica que las opciones alternativas de financiación eran una fuente importante de financiación para nuevas necesidades, como los nuevos programas y las prioridades políticas. En los seis casos restantes de la muestra, los instrumentos de flexibilidad fueron la única fuente de financiación.

⁴² Artículo 9, apartado 1, letra b), artículo 11, apartado 1, letras a) y c), artículo 11, apartado 4 y artículo 12 del [Reglamento MFP 2021-2027](#); apartados 10, 12 y 13 del [Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria](#).

⁴³ Artículo 44, apartado 2, del Reglamento Financiero [tanto [2018/1046](#) como [2024/2509](#) (versión refundida)].

- 91** En los veinte casos mencionados, observamos que el examen de las posibilidades de reasignación no estaba documentado de forma clara y rastreable. No hemos podido confirmar que se examinasen y utilizasen todas las opciones de reasignación debido a la falta de una pista de auditoría adecuada (véase el [recuadro 5](#)). Según la Comisión, en algunos casos no se aplicó un enfoque estructurado a la documentación por la necesidad urgente de preparar la propuesta de movilización. En sus procedimientos internos, la Comisión no estableció ninguna etapa específica ni una lista de control para examinar las posibilidades de reasignación antes de proponer el uso de márgenes o la movilización de instrumentos especiales no temáticos. Tampoco exigió a su personal que documentara este proceso y las alternativas consideradas.

Recuadro 5

Insuficiente documentación del proceso decisorio: ejemplo

El Instrumento de Flexibilidad se movilizó para dos nuevas iniciativas legislativas: el [instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común \(EDIRPA\)](#) (500 millones de euros) y el [Reglamento \(UE\) 2023/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al apoyo a la producción de municiones](#) (343 millones de euros).

La propuesta del EDIRPA, presentada en julio de 2022 y adoptada en octubre de 2023, no mencionaba ningún intento por utilizar ahorros o reasignaciones para obtener los fondos destinados a la iniciativa. La Comisión atribuyó esta omisión a las limitaciones de tiempo y al alcance reducido de la rúbrica 5, «Seguridad y defensa».

Por el contrario, el Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones, propuesto en mayo de 2023 y adoptado en julio de 2023, se financió mediante 1) reasignaciones en el marco de la rúbrica 5 (260 millones de euros del Fondo Europeo de Defensa); 2) una parte de la financiación pactada de EDIRPA (43 millones de euros); y 3) Instrumento de Flexibilidad (40 millones de euros). Los documentos justificativos que recibimos respecto de este caso no aclaraban por qué las opciones de reasignación utilizadas para el Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones no se utilizaron anteriormente para el EDIRPA.

- 92** En nuestra encuesta de auditoría, la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo señaló que la Comisión solía proporcionar una explicación básica de otras opciones de financiación examinadas, pero que no era detallada, ni sólida, ni explicaba el impacto en los programas de los que se obtenían los créditos. Algunos encuestados del Comité Presupuestario del Consejo afirmaron que la Comisión siempre (el 6 % de los diecisiete que respondieron) o normalmente (el 47 % de los diecisiete que respondieron) facilitaba dicha información, mientras que otros (el 47 % de los diecisiete que respondieron) indicaron que rara vez lo hacía.

93 Además, nuestro análisis de los casos incluidos en la muestra reveló que la justificación de los importes para financiar nuevas necesidades no era suficientemente clara o detallada en dieciocho de los veinte casos que implicaban el uso y la movilización de márgenes, los instrumentos especiales no temáticos Instrumento de Flexibilidad e Instrumento de Margen Único, y el instrumento especial temático Reserva para Ayudas de Emergencia. Carecía de los cálculos subyacentes a la estimación de estos importes, y de un desglose financiero de las actividades específicas que iban a financiarse. En trece casos, los importes estaban vinculados a acuerdos políticos sobre una financiación adecuada para las necesidades en cuestión. En los cinco casos restantes, los importes propuestos estaban vinculados a acontecimientos específicos que habían desencadenado la necesidad de reforzar determinados programas del MFP, en los ámbitos de ayuda humanitaria, salud y protección civil.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 8 de julio de 2025.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo



Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Flexibilidad en el presupuesto de la UE

- 01** La UE utiliza presupuestos a largo plazo a los que se conoce como «marcos financieros plurianuales» (MFP). Estos proporcionan un marco estable para aumentar la previsibilidad de las finanzas de la UE a través de límites anuales jurídicamente vinculantes («límites máximos»). Los límites máximos se establecen para los ingresos («límite máximo de los recursos propios») y los gastos («límite máximo del MFP»), así como para cada categoría de gasto («rúbrica»). Uno de los aspectos más difíciles para que la planificación financiera plurianual sea satisfactoria es lograr un equilibrio entre la estabilidad y la previsibilidad, por una parte, y la flexibilidad, por otra¹.
- 02** En la actualidad, el MFP abarca un período de siete años, más extenso que en la mayoría de los países de la OCDE, donde los marcos de gasto a medio plazo cubren un máximo de entre tres y cinco años². Además, la preparación de un nuevo MFP requiere varios años. La Comisión dedica cerca de un año a su elaboración y tiene que presentar su propuesta dos años y medio antes del inicio del MFP³.

¹ [How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework \(MFF\)](#), Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2020.

² [Capítulo 4, «Budgeting practices and procedures»](#), *Government at a glance*, OCDE, 2013.

³ Artículo 21 del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2020/2093 del Consejo](#) por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (Reglamento del MFP 2021-2027).

03 Aparte de la duración del MFP y el uso de los límites máximos, el presupuesto de la UE presenta otras características que crean una percepción de rigidez, por ejemplo:

- o está vinculado por los principios presupuestarios establecidos en el [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#)⁴ y desarrollados en el Reglamento Financiero⁵. Principios como la unidad, la anualidad y la especialidad limitan las posibilidades de asignar recursos adicionales y trasladar asignaciones dentro del MFP;
- o alrededor de dos tercios del presupuesto se preasignan a los Estados miembros⁶, lo que limita el margen de que dispone la Comisión para reasignar el gasto a través de las líneas presupuestarias.

04 Al mismo tiempo, el presupuesto exige flexibilidad para hacer frente a dificultades inesperadas, como crisis y emergencias, y a cambios en las prioridades. El MFP incluye disposiciones específicas e «instrumentos especiales» para poder disponer de fondos en estas circunstancias. Estas disposiciones de flexibilidad permiten apartarse de los límites máximos vinculantes del MFP y de los principios presupuestarios mediante la adición de créditos financieros y su traslado entre ejercicios y rúbricas.

05 Las múltiples crisis que han afectado a la UE en los últimos años, en particular los retos económicos, migratorios, de seguridad y sanitarios, las catástrofes naturales, la guerra, la inflación y la necesidad de abordar nuevas prioridades políticas, confirmaron la necesidad de flexibilidad en el presupuesto de la UE. En respuesta a este devenir de los acontecimientos, la UE amplió sus instrumentos de flexibilidad tanto en el MFP 2014-2020 como en el MFP 2021-2027. La UE reforzó aún más el conjunto de sus instrumentos de flexibilidad en la revisión intermedia del MFP acordada en febrero de 2024⁷.

06 Al examinar el grado global de flexibilidad presupuestaria, debe hacerse una distinción entre los instrumentos especiales no temáticos, junto con los márgenes, y los instrumentos especiales temáticos. La flexibilidad de los instrumentos especiales temáticos está limitada por su finalidad, muy concreta, mientras que los instrumentos especiales no temáticos y los márgenes no están sujetos a una finalidad específica.

⁴ Artículo 310 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

⁵ Artículo 6 del [Reglamento Financiero](#).

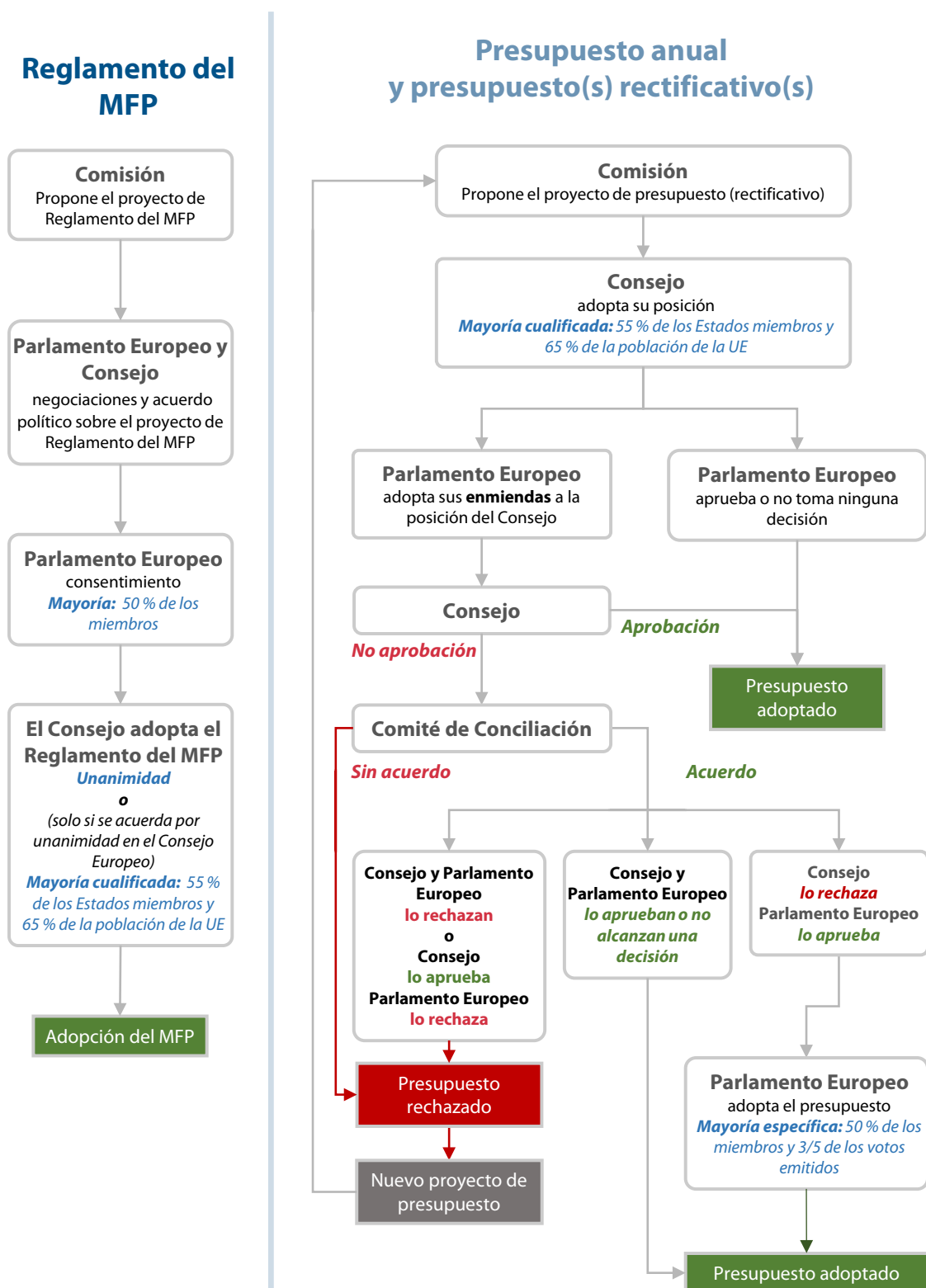
⁶ [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU](#), Comisión Europea, 2021.

⁷ Artículo 4 del Reglamento (UE) [2023/435](#).

Cometidos y responsabilidades

- 07** La *ilustración 1* recoge las principales etapas del proceso de aprobación del Reglamento del MFP, así como de los presupuestos anuales y rectificativos.

Ilustración 1 | El proceso de aprobación del Reglamento del MFP y de los presupuestos anuales y rectificativos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los artículos 312 y 314 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#), el artículo 21 del [Reglamento del MFP](#) y el [calendario del tren legislativo del Parlamento](#).

- 08** Por lo que se refiere a las disposiciones específicas para el uso de los instrumentos de flexibilidad, la decisión de movilizar instrumentos especiales temáticos la toma conjuntamente el Parlamento y el Consejo a raíz de la propuesta de transferencia de la Comisión a las líneas presupuestarias correspondientes. La movilización de instrumentos especiales no temáticos y el uso de márgenes se deciden mediante el procedimiento presupuestario en virtud del cual los recursos adicionales se asignan al programa o programas pertinentes.

Ámbito y enfoque de la auditoría

- 09** A través de esta auditoría, evaluamos si los instrumentos de flexibilidad del presupuesto de la UE para el MFP 2021-2027 estaban bien diseñados y si su uso estaba justificado, evitando el riesgo de agotar excesivamente los instrumentos durante los primeros ejercicios del MFP. La auditoría se centró en el diseño y la movilización de los instrumentos especiales temáticos (FEAG, Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia y RAB) y no temáticos (Instrumento de Margen Único e Instrumento de Flexibilidad) por encima del límite máximo del MFP y en el uso de los márgenes por debajo del límite máximo del MFP en el MFP en curso, que abarca el período 2021-2024.
- 10** El ámbito de la auditoría excluyó la Reserva para Ucrania y el Instrumento para el IRUE, ya que era demasiado pronto para evaluar su funcionamiento en la práctica. La auditoría tampoco abarcó los elementos estructurales que ofrecen flexibilidad por debajo de los límites máximos del MFP (transferencias, prórrogas, reservas integradas en los programas, etc.), ya que no añaden créditos adicionales al presupuesto adoptado.
- 11** Analizamos:
- la documentación subyacente al MFP 2021-2027 y a los distintos instrumentos de flexibilidad, complementada con datos adicionales extraídos de las entrevistas con el personal de la Comisión;
 - el diseño de los instrumentos (incluidos los importes asignados) en comparación con las prácticas internacionales en materia de presupuestos públicos (cuando fue posible, dada la naturaleza única del presupuesto de la UE);
 - las normas y los procedimientos de movilización;
 - una muestra de veintiséis casos de movilización/uso de instrumentos de flexibilidad, por un total de casi 10 000 millones de euros, abarcando todas las etapas, desde la solicitud inicial hasta la decisión final.

- 12** La presentación de cifras sobre el uso de los márgenes y la movilización de los instrumentos especiales refleja el objetivo de nuestra auditoría de examinar cómo se financiaron las diferentes necesidades adicionales con cargo al presupuesto de la UE utilizando estos instrumentos. Empezamos con las necesidades reales que requerían financiación y utilizamos documentos presupuestarios para determinar cómo se financiaron estas necesidades a través de los márgenes e instrumentos especiales disponibles. Los márgenes se calculan sobre la base de la diferencia entre los límites máximos del MFP adoptados y los gastos programados, y pueden variar durante el MFP debido a los ajustes de la programación financiera. Los ahorros y otros cambios durante la ejecución presupuestaria aumentan así los márgenes disponibles en comparación con los márgenes iniciales acordados en el momento de la adopción del Reglamento del MFP. Consideramos que estos márgenes «liberados» estaban disponibles para hacer frente a nuevas necesidades.
- 13** Para complementar las fuentes de información mencionadas, llevamos a cabo una encuesta entre los representantes de los veintisiete Estados miembros de la UE en el Comité Presupuestario del Consejo, así como en la Comisión de Presupuestos del Parlamento, para recabar su opinión como autoridad presupuestaria que decide sobre el diseño y el uso de estos instrumentos. Recibimos respuestas de los representantes de diecisiete Estados miembros en el Comité del Consejo y una respuesta de la Comisión del Parlamento, que representa la suma de los puntos de vista de sus miembros. Las preguntas de la encuesta trataban temas como la idoneidad de los importes disponibles para los instrumentos de flexibilidad, la complejidad del marco de flexibilidad, la rapidez de los procedimientos de movilización y la suficiencia de la información facilitada por la Comisión en el proceso de toma de decisiones.

Anexo II – Principales requisitos legales

01 En el [cuadro 1](#) se presenta un resumen de las principales características de los instrumentos de flexibilidad del presupuesto de la UE cubiertos por la presente auditoría, tal como se establece en la legislación pertinente.

Cuadro 1 | Resumen de los principales requisitos legales respecto de los instrumentos de flexibilidad

Instrumento de flexibilidad	Finalidad	Base jurídica y normas de movilización/utilización
Márgenes	Sin finalidad definida.	En la medida de lo posible durante el procedimiento presupuestario y en el momento de la adopción del presupuesto general de la Unión, deben quedar disponibles márgenes suficientes por debajo de los límites máximos de las distintas rúbricas del MFP, con excepción de la subrúbrica «Cohesión económica, social y territorial». Base jurídica: Apartado 7 del Acuerdo Interinstitucional
Instrumentos especiales no temáticos		
Instrumento de Margen Único	Poder trasladar los márgenes disponibles por debajo de los límites máximos del MFP entre ejercicios y rúbricas del MFP.	Tres partes: a) los márgenes que hayan quedado disponibles por debajo de los límites máximos del MFP para los créditos de compromiso del ejercicio anterior; b) la diferencia entre los pagos ejecutados y el límite máximo de pagos del MFP en el ejercicio anterior; c) como último recurso, los importes adicionales que puedan ponerse a disposición si se compensan con los márgenes para el ejercicio en curso o ejercicios futuros. Importes anuales máximos: 0,04 % de la RNB de la UE para los créditos de compromiso 0,03 % de la RNB de la UE para los créditos de pago - ajuste máximo del límite máximo de pagos fijado en 2025-2027 Base jurídica: Artículo 11 del Reglamento del MFP .
Instrumento de Flexibilidad	Financiar gastos imprevistos específicos en un ejercicio determinado.	Importes anuales máximos: 915 millones de euros para el período 2021-2023; 1 346 millones de euros para el período 2024-2027. Los importes de la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia que hayan quedado cancelados se transfieren al Instrumento de Flexibilidad. Los importes del Instrumento de Flexibilidad no utilizados pueden utilizarse hasta el ejercicio N+2. Base jurídica: Artículo 12 del Reglamento del MFP .

Instrumento de flexibilidad	Finalidad	Base jurídica y normas de movilización/utilización
Instrumentos especiales temáticos		
Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)	El FEAG apoya las transformaciones socioeconómicas causadas por la globalización y los cambios tecnológicos y medioambientales ayudando a los trabajadores despedidos y a los trabajadores por cuenta propia que hayan cesado en sus actividades para adaptarse al cambio estructural.	Importe anual máximo: 30 millones de euros. Base jurídica: Artículo 8 del Reglamento del MFP . Acto jurídico adicional: Reglamento (UE) 2021/691, relativo al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos .
Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia	Reserva de Solidaridad Europea: Tiene por objeto prestar asistencia para responder a situaciones de emergencia causada por catástrofes graves que están cubiertas por el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (Fondo de Solidaridad de la Unión Europea).	Importe anual máximo: 1 016 millones de euros Los importes del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea no utilizados pueden utilizarse hasta el ejercicio N+1. El 25 % del importe anual debe mantenerse disponible en el último trimestre del ejercicio. Base jurídica: Artículo 9 del Reglamento del MFP . Acto jurídico adicional: Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea
	Reserva para Ayudas de Emergencia (Reserva para Ayudas de Emergencia): Tiene por objeto dar respuestas rápidas a necesidades concretas urgentes dentro o fuera de la Unión generadas por acontecimientos imprevisibles.	Importe anual máximo: 508 millones de euros. Los importes de la Reserva para Ayudas de Emergencia no utilizados pueden utilizarse hasta el ejercicio N+1. Base jurídica: Artículo 9 del Reglamento del MFP .
Reserva de Adaptación al Brexit (RAB)	Su objetivo es prestar asistencia para contrarrestar las consecuencias imprevistas y negativas en los Estados miembros y en los sectores más afectados por la retirada del Reino Unido de la UE .	Importe máximo total para todo el MFP: 4 491 millones de euros. Base jurídica: Artículo 10 del Reglamento del MFP . Acto jurídico adicional: Reglamento (UE) 2021/1755 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2021, por el que se establece la Reserva de Adaptación al Brexit

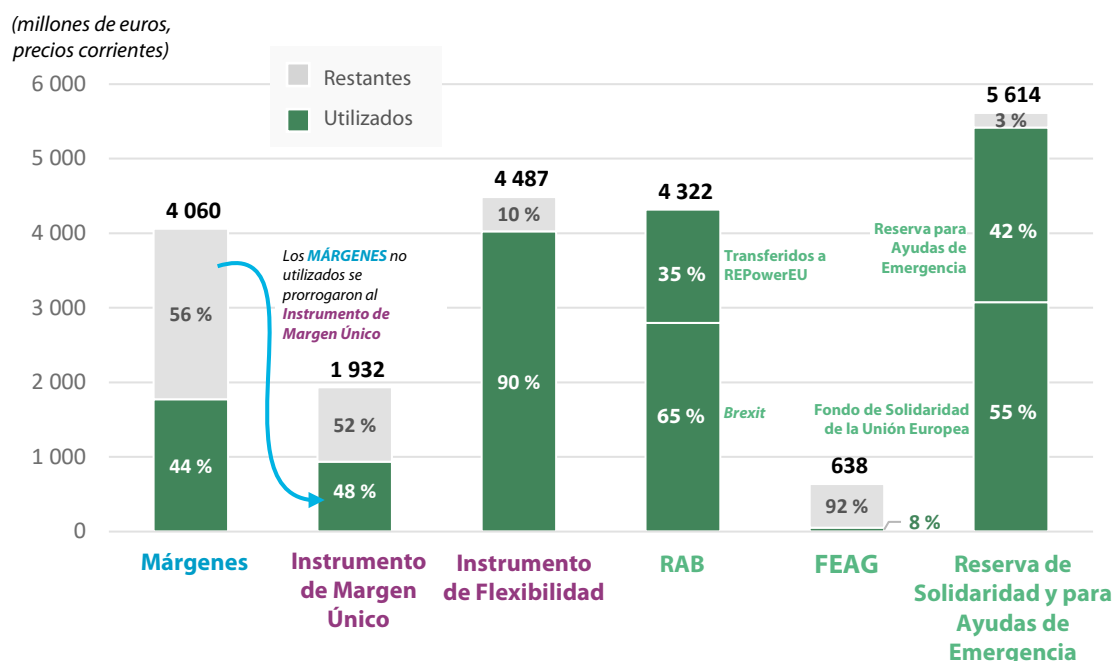
Nota: Todos los importes en precios de 2018.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los actos jurídicos mencionados en el cuadro.

Anexo III – El uso de los instrumentos de flexibilidad durante el período 2021-2024

- 01** Analizamos el uso de los instrumentos de flexibilidad en el período comprendido entre 2021 y 2024 (véase la [ilustración 1](#)). Algunos de los instrumentos se utilizaron con mayor intensidad que otros. En particular, los más demandados fueron la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia y el Instrumento de Flexibilidad.

Ilustración 1 | El Instrumento de Flexibilidad y la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia se utilizaron intensamente entre 2021 y 2024



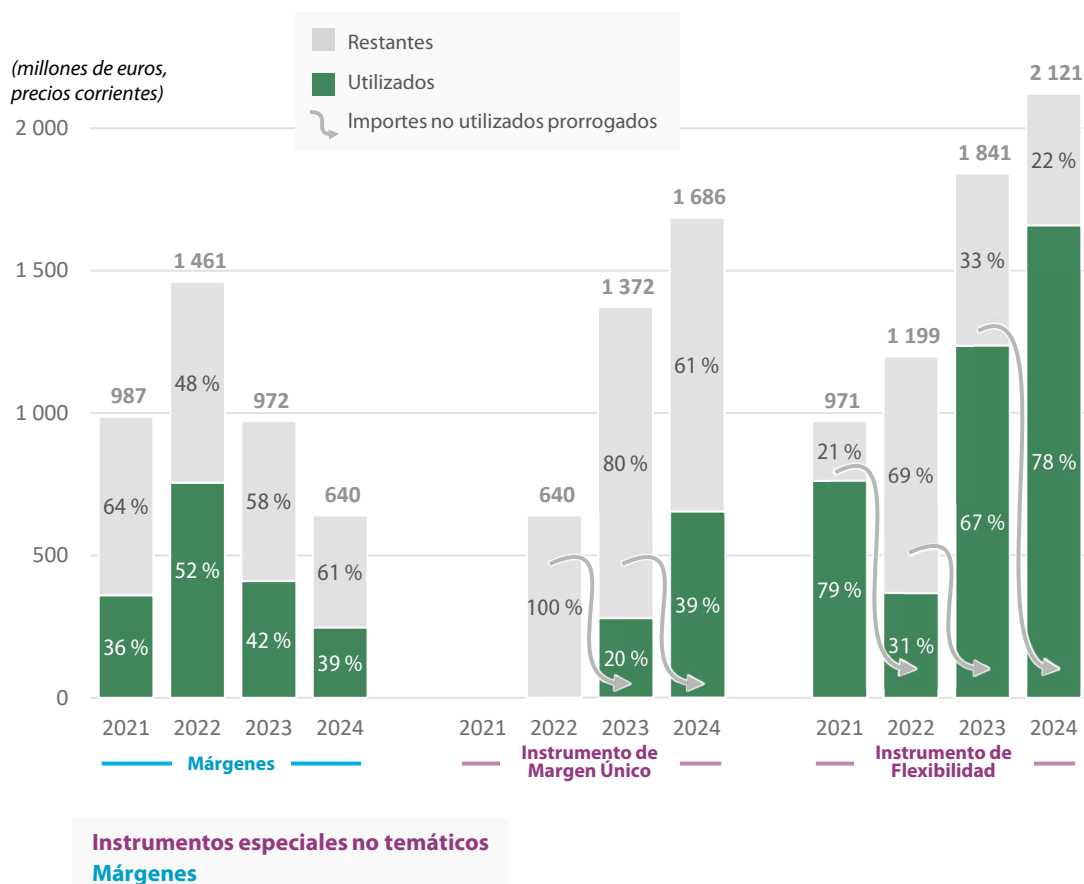
Nota: La ilustración recoge los márgenes totales efectivamente disponibles durante el período 2021-2024. Los importes totales disponibles para el Instrumento de Flexibilidad, la RAB, el FEAG y la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia son la suma de las asignaciones anuales para 2021-2024, incluidos los cambios introducidos en el examen intermedio del MFP para 2024.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento del MFP 2021-2027](#), documentos presupuestarios y datos de la Comisión.

Utilización de los márgenes y los instrumentos especiales no temáticos

02 El análisis del uso de los márgenes y de los instrumentos no temáticos Instrumento de Flexibilidad e Instrumento de Margen Único entre 2021 y 2024 reveló que los márgenes se utilizaron con mayor intensidad en 2022, cuando comenzó la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. La demanda del Instrumento de Margen Único y el Instrumento de Flexibilidad aumentó significativamente en 2023 y 2024 debido a la elevada inflación que afectaba a los costes administrativos de la UE y a los costes de los intereses del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE) (véase la [ilustración 2](#)).

Ilustración 2 | Entre 2021 y 2024 aumentó el uso de los márgenes y los instrumentos especiales no temáticos para hacer frente a nuevas necesidades



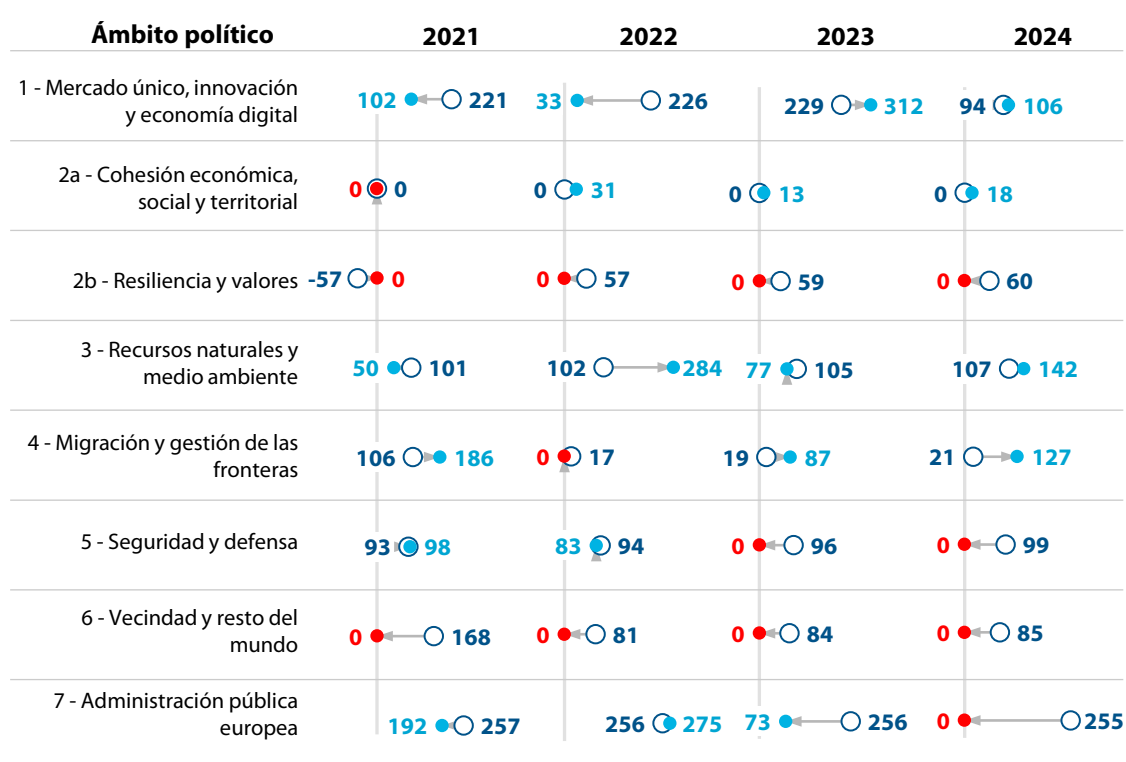
Nota: La ilustración recoge los márgenes totales efectivamente disponibles durante el período 2021-2024. Los importes totales disponibles en 2024 reflejan los cambios introducidos en la revisión intermedia del MFP.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento del MFP 2021-2027](#), documentos presupuestarios y datos de la Comisión.

03 Los **márgenes** se agotaron en ámbitos políticos específicos del MFP en los que aumentaron las nuevas necesidades, mientras que, otros ámbitos, tuvieron menos demanda, y los márgenes pendientes se incorporaron al Instrumento de Margen Único. La **ilustración 3** muestra que los **márgenes** de las rúbricas 2b, 5 y 6 del MFP (resiliencia y valores, seguridad y defensa, y acción exterior) se agotaron sistemáticamente.

Ilustración 3 | Los márgenes disponibles se agotaron sistemáticamente en los ámbitos políticos relacionados con la resiliencia, la defensa y la acción exterior

(Millones de euros, precios corrientes)



○ **Margen inicial** en consonancia con el Reglamento del MFP adoptado
Margen restante al final del ejercicio:
 ● Superior a cero
 ● Sin margen restante

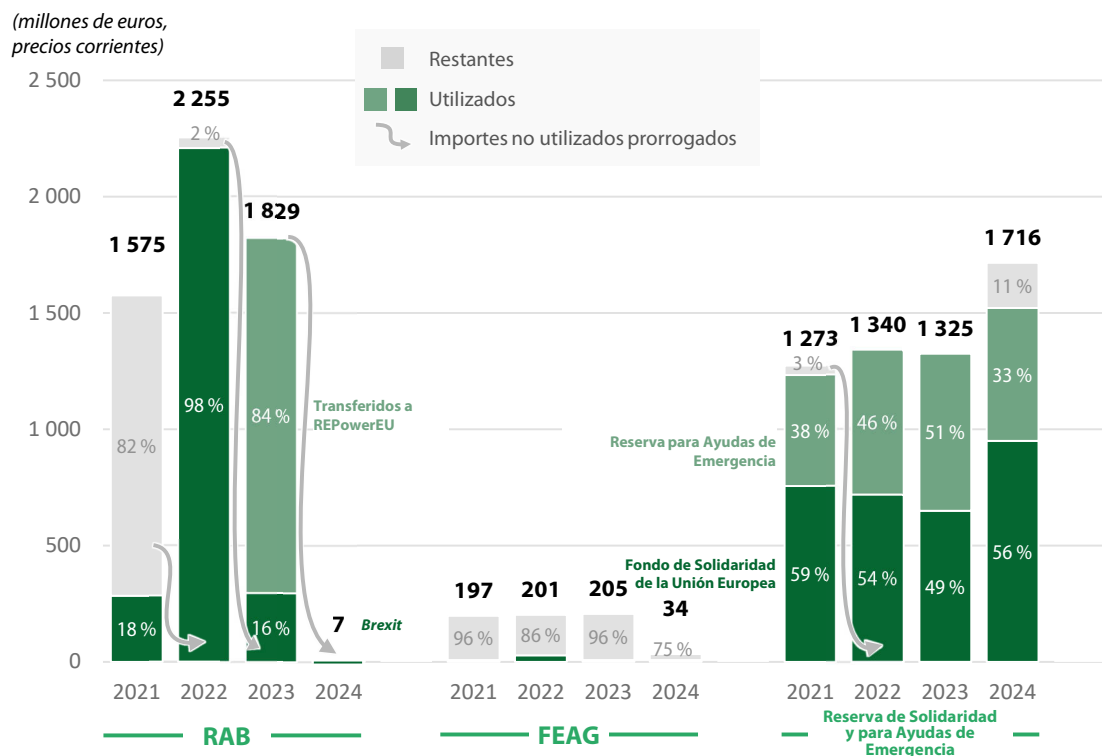
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión: [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures](#), DG Presupuestos, 2021 (para los márgenes anuales iniciales); actualización técnica de la programación financiera para 2026-2027 tras la adopción del presupuesto de 2025 (para los márgenes actualizados en 2021-2024 y los márgenes indicativos en 2025-2027).

- 04** En la rúbrica 5 del MFP, los márgenes se agotaron en 2023-2024, debido a la creación del [instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común](#) (EDIRPA) en respuesta a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. En el marco de la rúbrica 6 fue necesario reforzar los programas de acción exterior de la UE como consecuencia de un cambio en las prioridades políticas que requería una mayor financiación para apoyar a los refugiados sirios en Turquía y en los países vecinos en el período 2021-2024. El recurso significativo a los márgenes en otras rúbricas se debió al aumento de los costes de endeudamiento para el IRUE (subrúbrica 2b), al apoyo a los sistemas de acogida para las personas que huyen de Ucrania (rúbrica 4) y al impacto de la inflación en los gastos administrativos (rúbrica 7).
- 05** El **Instrumento de Margen Único** solo se movilizó en 2023 y 2024. Sin embargo, en los casos en que se utilizó, los importes fueron considerables (una media aproximada de 200 millones de euros). El 60 % del importe total del Instrumento de Margen Único se movilizó para hacer frente al aumento del gasto programado en comparación con las estimaciones iniciales causado por el alza de la inflación: i) los gastos por costes de los intereses de los fondos tomados en préstamo en los mercados de capitales para financiar el IRUE, y ii) los gastos administrativos de las instituciones de la UE. Otros casos de movilización estaban vinculados a acuerdos políticos para reforzar las acciones en materia de migración y ayuda humanitaria.
- 06** La demanda del **Instrumento de Flexibilidad** no fue lineal. Se utilizó moderadamente en 2021 y 2022, y parte de la financiación se prorrogó a ejercicios posteriores. Posteriormente, la demanda aumentó significativamente en 2023 y 2024, aunque el Instrumento de Flexibilidad nunca llegó a agotarse por completo.
- 07** Al igual que el Instrumento de Margen Único, el principal objetivo de la movilización del Instrumento de Flexibilidad (45 %) era hacer frente al aumento de los costes de los intereses del IRUE resultante del incremento de la inflación. Además, el 25 % de los fondos se movilaron para ayuda humanitaria y el 14 % se utilizaron para hacer frente a la crisis del COVID-19 y distintas catástrofes naturales. Los importes restantes (16 %) se movilaron para nuevas prioridades políticas y refuerzos de los programas del MFP.

Utilización de los instrumentos especiales temáticos

- 08** El análisis del consumo de los instrumentos especiales temáticos mostró que la **RAB** y el **FEAG** estaban significativamente infrautilizados, mientras que la **Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia**, que comprende el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y la Reserva para Ayudas de Emergencia, se utilizó íntegramente todos los años entre 2021 y 2023 antes de que se introdujeran cambios en la revisión intermedia del MFP de 2024 (véase la [ilustración 4](#)).

Ilustración 4 | La RAB y el FEAG fueron infrautilizados, pero hubo una elevada demanda de la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia en 2021-2024



Instrumentos especiales temáticos

Nota: Los importes totales disponibles en 2024 reflejan los cambios introducidos en la revisión intermedia del MFP.

El importe del RAB transmitido a REPowerEU en 2023 comprende los importes pagados en concepto de prefinanciación a los Estados miembros en 2021 (123 millones de euros) y 2022 (335 millones de euros). Estos importes quedan excluidos de los importes disponibles y utilizados en 2021 y 2022.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento del MFP 2021-2027](#), documentos presupuestarios y datos de la Comisión.

- 09** Hasta 2023, la Comisión había desembolsado 2 800 millones de euros en concepto de prefinanciación a diecisiete Estados miembros que solicitaron el apoyo de la RAB, mientras que diez Estados miembros no lo habían hecho. El [informe de situación sobre la aplicación de la RAB](#) presentado por la Comisión en junio de 2024 señalaba la existencia de retrasos y mencionaba razones como el requisito de que los Estados miembros demuestren un vínculo claro entre el *Brexit* y las medidas apoyadas. Además, la capacidad de las Administraciones nacionales quedó saturada debido a las negociaciones sobre los planes nacionales del [Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#) y los programas de la política de cohesión. Posteriormente, una modificación del Reglamento sobre la Reserva de Adaptación al *Brexit*¹ permitió a los Estados miembros transferir fondos no utilizados de la RAB a [REPowerEU](#). Al principio de 2023, veintitrés Estados miembros hicieron uso de esta posibilidad, por un importe total de 2 100 millones de euros.
- 10** El uso del **FEAG** fue escaso a pesar de la ampliación de su ámbito de aplicación en el MFP 2021-2027, y sus importes se redujeron en la revisión intermedia del MFP.
- 11** La demanda intensiva de la **Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia**, que comprende el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y la Reserva para Ayudas de Emergencia, puso de manifiesto el aumento de las necesidades relacionadas con la finalidad de estos instrumentos: la incidencia y la magnitud de las catástrofes naturales (Fondo de Solidaridad de la Unión Europea) y las emergencias y crisis humanitarias en los países vecinos de la UE debido a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania (Reserva para Ayudas de Emergencia).

¹ Artículo 4 del Reglamento (UE) [2023/435](#).

Abreviaciones

DG Presupuestos: Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea

EDIRPA: Instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común

FAMI: Fondo de Asilo, Migración e Integración

FEAG: Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

FSE+: Fondo Social Europeo Plus

IGFV: Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados

IRUE Instrumento de Recuperación de la Unión Europea

MFP: Marco financiero plurianual

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

RAB: Reserva de Adaptación al *Brexit*

Glosario

Autoridad presupuestaria: Término empleado para referirse al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea cuando ejercen sus facultades de decisión en asuntos presupuestarios de la UE.

Crédito: Importe reservado para un fin específico en un presupuesto. El presupuesto de la UE contiene créditos de compromiso y créditos de pago.

Fondo de Solidaridad de la Unión Europea: Fondo que presta apoyo a los Estados miembros y a los países en vía de adhesión para dar respuesta a catástrofes naturales y emergencias de salud pública.

Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización: Fondo creado para apoyar a los trabajadores despedidos y a los trabajadores por cuenta propia cuya actividad haya cesado debido a la globalización y los cambios tecnológicos y medioambientales.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional: Fondo de la UE por el que se refuerza la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de inversiones para reducir los desequilibrios regionales.

Fondo Social Europeo Plus: Fondo de la UE para las políticas en materia de empleo, asuntos sociales, educación y capacidades, incluidas las reformas estructurales en estos ámbitos. Precedido por el Fondo Social Europeo.

Fondo Social Europeo: Fondo de la UE destinado a crear oportunidades educativas y laborales y mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza. Sustituido por el Fondo Social Europeo Plus.

Instrumento de Flexibilidad: Fuente de financiación para gastos imprevistos concretos que no pueden ser cubiertos por el presupuesto anual de la UE sin rebasar los límites máximos de gasto correspondientes.

Instrumento de Margen Único: Instrumento especial de la UE que permite incluir en el presupuesto los créditos de pago no utilizados de ejercicios anteriores o, como último recurso, del ejercicio actual y de ejercicios futuros.

Instrumento de Recuperación de la Unión Europea: 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, principalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. También conocido como NextGenerationEU.

Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación

Internacional – Europa Global: Programa de la UE del MFP 2021-2027 que combina varios instrumentos de acción exterior en uno.

Instrumento especial: Herramienta que permite a la UE movilizar fondos adicionales por encima de sus límites máximos de gasto ordinarios en respuesta a acontecimientos imprevistos como crisis y emergencias.

Instrumento para el IRUE: Instrumento especial de la UE que puede utilizarse para financiar parte de los costes de los pagos adeudados por fondos tomados en préstamo en los mercados de capitales para financiar el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea.

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.

Margen global para compromisos: Instrumento especial de la UE del MFP 2014-2020 que permitía la inclusión en el presupuesto de créditos de compromiso no utilizados de ejercicios anteriores.

Margen para imprevistos: Instrumento especial de la UE del MFP 2014-2020 que permitía la financiación de último recurso en respuesta a circunstancias imprevistas permitiendo la inclusión en el presupuesto de los créditos no utilizados en una o varias rúbricas del MFP de los ejercicios en curso o futuros.

Margen: Diferencia entre los límites máximos establecidos en el marco financiero plurianual y los gastos previstos.

Mecanismo para Ucrania: Instrumento de la UE para prestar apoyo a Ucrania en el contexto de la guerra de agresión de Rusia.

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

Reglamento Financiero: Normas que rigen cómo se fija y se emplea el presupuesto de la UE, así como los procesos asociados como el control interno, la notificación, la auditoría y la aprobación de la gestión.

REPowerEU: Iniciativa de la UE dirigida a eliminar la dependencia de los combustibles fósiles, diversificar los suministros de energía y acelerar la transición hacia una energía limpia.

Reserva de Adaptación al *Brexit*: Fondo destinado a ayudar a los Estados miembros, regiones e industrias más afectados por la retirada del Reino Unido de la UE a hacer frente a sus consecuencias negativas.

Reserva de Solidaridad Europea: Instrumento especial de la UE que puede utilizarse para financiar la asistencia en respuesta a emergencias causadas por catástrofes graves cubiertas por el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.

Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia: Instrumento especial de la UE para responder a situaciones de emergencia causadas por catástrofes naturales, crisis de salud pública y conflictos armados.

Reserva para Ayudas de Emergencia: Fondos del presupuesto de la UE destinados a responder a crisis humanitarias y civiles imprevistas dentro de la UE o fuera de su territorio.

Reserva para Ucrania: Instrumento especial de la UE que puede utilizarse para financiar el Mecanismo para Ucrania.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2025-18>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2025-18>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones relacionadas con la gestión de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y diseña estas tareas de auditoría de forma que tengan la máxima repercusión habida cuenta de los riesgos relativos al rendimiento o la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Auditoría V (Financiación y Administración de la UE) presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Jorg Kristijan Petrovič, Miembro del Tribunal, asistido por Martin Puc, jefe de Gabinete, y Mirko Iaconi, agregado de Gabinete; Bogna Kuczyńska, gerente principal; Ilze Ozola, jefa de tarea, y los auditores Diana Voinea, Miguel Ferrão y Thomas Frappaz. Jesús Nieto Muñoz prestó asistencia gráfica.



De izquierda a derecha: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão y Mirko Iaconi.

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.

Foto de portada: © stock.adobe.com/luzitanija.

Ilustración 1 – Iconos de casa: © stock.adobe.com/Jahura.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-5529-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/7821277	QJ-01-25-043-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5530-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/4447909	QJ-01-25-043-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 18/2025](#): «Flexibilidad del presupuesto de la UE – Ha permitido abordar retos imprevistos, pero el marco es demasiado complejo», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

La UE utiliza presupuestos a largo plazo, que cubren actualmente un período de siete años, denominados marcos financieros plurianuales (MFP). Esta auditoría se centró en las herramientas de flexibilidad que permiten al presupuesto de la Unión financiar otros gastos adicionales en el MFP 2021-2027. Evaluamos si estas herramientas estaban diseñadas adecuadamente, y si su utilización estaba justificada para no reducirlas excesivamente en los primeros años del MFP. Según nuestras constataciones, a pesar de su uso intensivo, la flexibilidad presupuestaria ha permitido a la UE responder a una amplia gama de necesidades. Sin embargo, el marco de flexibilidad es demasiado complejo, con varias herramientas que a veces se solapan sin un orden claro de prioridad. Recomendamos que la Comisión ofrezca un mejor apoyo a la adopción de decisiones para el diseño futuro del marco de flexibilidad, proponga su simplificación y mejore los procedimientos para examinar las alternativas antes de proponer el uso de herramientas de flexibilidad.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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
Redes sociales: @EUauditors