



Universidad de Valladolid



**MÁSTER DE ESTUDIOS AVANZADOS EN LA
UNIÓN EUROPEA**

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**“LA FINANCIACIÓN EN EL PRESUPUESTO
GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA. ESTUDIO DE
LOS NUEVOS RECURSOS”**

Presentado por:

Jaime Zaloña Calonge

Tutorizado por:

D. Juan Carlos Gamazo Chillón

FECHA 16/06/2025

RESUMEN

En el presente trabajo se estudia el actual sistema de financiación y los futuros nuevos recursos propios de la Unión Europea. La pandemia del COVID-19 tuvo graves consecuencias económicas para la Unión y con el objetivo de asegurar una temprana recuperación se acudió a empréstitos con los que se financió el Mecanismo de Recuperación. Para poder hacer frente a esta deuda y a los nuevos retos a los que se enfrenta la Unión Europea, como la amenaza rusa, es necesaria la reforma del sistema de financiación. El trabajo comienza con el estudio de la Hacienda Pública Europea y con el análisis en profundidad del Presupuesto General de la Unión Europea que es su instrumento financiero fundamental. El segundo capítulo está centrado en la vertiente de los ingresos de dicho presupuesto, es decir, en el sistema recursos propios de la UE, su concepto, origen y evolución y componentes. Finalmente, en el último capítulo se examinan las distintas propuestas que la Comisión ha realizado para reformar el sistema de recursos propios de la UE y se analizan los distintos nuevos recursos propuestos.

ABSTRACT

In the present assignment is studied the actual financial system and the future new own resources of the EU. The COVID-19 pandemic had severe economical consequences for the Union, with the objective of claim a quickly recovery they attended to loans that financed the Recovery Mechanism. To face this debt and the new challenges that the EU deals with, like the russian threat, is necessary the reform of the financial system. The assignment starts with the study of the Political Eruopean Tax Office and the deep analysis of the EU General Budget that is the fundamental financial instrument. The second chapter is focused in the aspect of the revenues of that budget, that is to say, the system of own resources of the EU, concept, origin, evolution and components. Finally, in the last chapter, is examined the different proposals that the Commission has done to reform the system of own resources of the EU and are analyzed the new and different resources offered.

PALABRAS CLAVE Unión Europea, Recursos propios, Presupuesto, Ingresos, Hacienda Pública Europea

KEY WORDS European Unión, Own Resurces, Budget, Revenue, European Public Finance

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

BEI: Banco Europeo de Inversiones

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE: Comunidad Económica Europea:

CEEA: Comunidad Europea de la Energía Atómica

DAS: *Declaration of Assurance* o Declaración sobre la fiabilidad de las cuentas.

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea-

ETIAS: *European Travel Information and Authorization System*

EUR: Euro

FED: Fondo Europeo de Desarrollo

FEAP: Fondo Europeo de Apoyo a la Paz

GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade*

GEI: Gases de Efecto Invernadero

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido:

MFP: Marco Financiero Plurianual

OLAF: Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OP. CIT: Oportunamente Citado

PAC: Política Agraria Común

PGUE: Presupuesto General de la Unión Europea

PIB: Producto Interior Bruto

RCDE UE: Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea

RNB: Renta Nacional Bruta

RPT: Recursos Propios Tradicionales.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

UE: Unión Europea

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
1.1 Objeto y justificación del trabajo	7
1.2 Metodología y estructura	7
2. LA HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU PRESUPUESTO GENERAL	9
2.1 Concepto y características del presupuesto europeo	12
2.2 Origen y evolución histórica del presupuesto europeo	15
2.2.1 Primera etapa: desde 1951 hasta 1970.....	16
2.2.2 Segunda etapa: desde 1970 hasta 1988.....	17
2.2.3 Tercera etapa: desde 1988 hasta la actualidad.....	20
2.3 Marco normativo y principios presupuestarios	22
2.4 El ciclo presupuestario	25
2.5 Estructura del presupuesto: vertiente de gastos y de ingresos	31
2.5.1 La vertiente de gastos conforme al MFP 2021-2027	35
2.5.2 La vertiente de ingresos	37
3. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA	37
3.1 Concepto	37
3.2 Origen y evolución del sistema de recursos propios	40
3.2.1 Origen del sistema de recursos propios	40
3.2.2 Evolución del sistema de recursos propios	41
3.3 Componentes actuales del sistema de recursos propios y su dimensión cuantitativa	46
3.3.1 Recursos propios tradicionales.....	48
3.3.2 Recurso propio basado en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)	50

3.3.3 Recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta (RNB).....	53
3.3.4 Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados	55
3.3.5 Otros recursos de escasa importancia cuantitativa	60
4. LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	62
4.1 Análisis de las propuestas de reforma de la Comisión.....	62
4.2 Futuros recursos propios	70
4.2.1 Recurso propio basado en la base imponible consolidada del Impuesto de Sociedades.....	70
4.2.2 Recurso propio basado en los beneficios residuales de las empresas multinacionales reasignados a los Estados miembros.....	71
4.2.3 Recurso propio basado en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea	72
4.2.4 Recurso propio basado en el Mecanismo de Ajuste de la Frontera de Carbono de la Unión Europea	74
4.2.5 Recurso propio basado en el excedente bruto de explotación de los sectores de las sociedades no financieras y las instituciones financieras de cada Estado miembro	76
5. CONCLUSIONES	77
6. BIBLIOGRAFÍA.....	81
7. NORMATIVA.....	85

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución cuantitativa de los recursos propios en la financiación del presupuesto UE	46
Gráfico 2: Ingresos del PGUE en el ejercicio 2024	47
Gráfico 3: Evolución del peso de los RPT respecto del total de ingresos	50
Gráfico 4: Evolución del peso del recurso IVA respecto del total de ingresos	53
Gráfico 5: Peso del recurso RNB respecto del total de ingresos	55
Gráfico 6: Residuos plásticos producidos y reciclados en la UE en millones de toneladas	57
Gráfico 7: Estimación en términos porcentuales de los ingresos de la UE con los nuevos recursos e ingresos propuestos.....	65

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Ciclo presupuestario en la UE.....	27
---	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Techos de gasto del MFP 2021-2027 expresado en millones de euros	36
Tabla 2: Porcentaje de contribuciones financiera de los Estados miembros entre 1958 y 1974	40
Tabla 3: Evolución del tipo uniforme de referencia aplicable a la base nivelada desde su origen hasta la actualidad	52
Tabla 4: Comparativa de los distintos recursos propuestos por la Comisión en los últimos años	69

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objeto y justificación del trabajo

La Unión Europea es una entidad política supranacional *sui generis* que está dotada de una serie de competencias y funciones. Para poder desarrollar y ejecutar las políticas comunes cuenta con el Presupuesto General de la Unión Europea (PGUE) como principal instrumento financiero con el que alcanzar sus fines y objetivos recogidos en los Tratados.

El presente Trabajo Fin de Máster tiene como objeto el análisis de la vertiente de ingresos del PGUE, que se configura a través de un sistema de financiación único en el mundo formado por una serie de recursos propios que pertenecen de pleno derecho y de forma automática a la Unión que se encuentra regulado por una Decisión del Consejo del año 2020. Este peculiar sistema asegura que la Unión Europea pueda actuar de forma plenamente independiente, pues garantiza su autonomía financiera respecto de los Estados miembros, a diferencia de lo que sucede con el resto de organizaciones supranacionales que cuentan con sistemas basados en contribuciones nacionales.

La importancia de este trabajo radica en el contextual actual en el que la Unión Europea se está desarrollando. La crisis económica derivada de la pandemia provocó la necesidad de crear un Mecanismo de Recuperación financiado a través de empréstitos que han de ser devueltos. Este hecho unido con los retos derivados de la salida del Reino Unido, la transición hacia una economía verde y digitalizada, la invasión rusa de Ucrania, etc. han puesto de manifiesto las limitaciones del actual sistema de financiación y la necesidad de reformar el mismo, debiendo asegurar en la reforma una mayor autonomía financiera de la UE, una mayor diversificación de las fuentes de ingresos y un reparto justo y equitativo de la carga financiera repartida entre los Estados miembros.

1.2 Metodología y estructura

Para la realización del trabajo se ha utilizado una metodología de carácter jurídico-analítico, así como los métodos de descripción y síntesis. Este trabajo se ha desarrollado a partir de distintas obras, artículos y trabajos científicos elaborados por

expertos en la materia que están recogidos en la bibliografía, teniendo en cuenta las opiniones doctrinalmente mayoritarias. Para el desarrollo del trabajo se han utilizado fuentes oficiales de la Unión Europea a través de las páginas webs de las distintas instituciones, así como documentos, infografías e informes elaborados por su personal. Una parte fundamental también han sido el análisis de distintos textos legales como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la actual Decisión de recursos propios, los Reglamentos financieros y diferentes directivas.

Desde una perspectiva estructural, el trabajo está compuesto por tres capítulos principales, junto con la introducción, las conclusiones y la bibliografía.

- El primer capítulo está dedicado al estudio de la Hacienda Pública Europea y, específicamente, a su instrumento financiero fundamental que es el Presupuesto General de la UE, para ello se analiza su concepto y características, su origen y evolución, el marco normativo que lo regula y los principios que informan al presupuesto, el ciclo presupuestario y la estructura del presupuesto, dividida en una vertiente de gastos y otra de ingresos.
- El segundo capítulo se centra en el sistema de financiación de la UE, es decir, en el sistema de recursos propios, analizando su conceptos y características, el origen de los mismos y como han ido evolucionando, y los actuales componentes del sistema, que son los recursos propios tradicionales, el recurso basado en el IVA, el recurso basado en la RNB, el recurso basado en los residuos de envases no reciclados y otros de menor importancia.
- El último capítulo trata de analizar la reforma de dicho sistema de financiación, por lo que se estudian las distintas propuestas de modificación planteadas en los últimos años (2018, 2021 y 2023) por la Comisión Europea y se examinan los futuros nuevos recursos propios propuestos.

2. LA HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU PRESUPUESTO GENERAL

Antes de entrar en el estudio de la Hacienda Pública de la Unión Europea es necesario realizar una aproximación al concepto general de Hacienda Pública, que es aquella rama de la economía que se encarga del estudio de la actividad financiera del Sector público, entendiendo como tal la actividad económica realizada por la autoridad pública que consiste en la utilización de recursos escasos que tienen usos alternativos para satisfacer las necesidades de la colectividad y lograr los objetivos económicos clásicos que consisten en la asignación, estabilización de los mercados y la distribución equitativa de la renta.

Para entender la idea de la Hacienda Pública Europea se debe partir de la tesis del federalismo fiscal, que es la denominación que recibe la presencia de distintas divisiones territoriales con capacidad para la toma de decisiones de carácter político en el ámbito hacendístico, es decir, de la ordenación de gastos e ingresos públicos. En prácticamente la totalidad de los Estados se pueden distinguir tres niveles de división geográfica que son el nacional, el regional o autonómico (en el caso español) y el local.¹ Como consecuencia del proceso de integración europeo y la transferencia de competencias a la UE se añade un cuarto nivel de carácter supranacional siendo este el origen de la Hacienda Europea, que se puede definir como el conjunto de decisiones económicas estructuradas, tomadas por la autoridad europea que determinan los ingresos, gastos y la relación entre estos dentro de la UE.

Sin embargo, la tesis del federalismo fiscal aplicado a la Hacienda europea no debe dar lugar a la confusión de considerar a la Unión Europea como un ente federal, se trata de una organización supranacional que desarrolla su propia actividad financiera y que tiene carácter sui generis, pues no se asemeja a ninguna otra organización

¹ GAYUBO PÉREZ, P. (2020). Capítulo 13: El Federalismo Fiscal. En GAMAZO CHILLÓN, J.C. & VEGA MOCOROA, I. *Notas para el Estudio de la Hacienda Pública*. Valladolid: Universidad de Valladolid. P.219.

internacional debido al grado de integración y al conjunto de competencias que tiene, aunque sean cedidas por sus Estados miembros.²

La actividad financiera de la UE es autónoma respecto de la de sus Estados miembros, debido a la concurrencia simultánea de tres elementos que son: *“la existencia de capacidad normativa propia y no delegada, existencia de capacidad para diseñar y financiar los gastos de las políticas comunes y una capacidad recaudatoria comunitaria”*³. Los instrumentos esenciales de la actividad financiera de la UE son la actividad reguladora mediante la aprobación de normas que regulen la actividad económica de otros entes, como por ejemplo las normas para el establecimiento del Mercado Único, las normas sobre Derecho de la competencia y Derecho del consumo, etc. y la actividad presupuestaria, esta última canalizada a través del Presupuesto General de la Unión Europea (PGUE), aunque no es la única vía pues la Unión cuenta con otros instrumentos financieros fuera del Presupuesto como son el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) y anteriormente el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).⁴ Las principales características de la actividad financiera de la Unión son:⁵

- En primer lugar, la función redistributiva de la Hacienda Europea se ve potenciada como consecuencia de las considerables diferencias territoriales existentes en la UE en relación con la riqueza y el bienestar. Esta función se desarrolla principalmente a través de la política comunitaria de cohesión, que es la política

² PALACIO, A. (octubre de 1995). “La Unión Europea, un proceso “sui generis””. El País. Recuperado el 16 de marzo de 2022 de El País: https://elpais.com/diario/1995/10/11/opinion/813366023_850215.html

³ VEGA MOCOROA, I. (2005). Capítulo Noveno. Autonomía Financiera en la Unión Europea: nuevas propuestas para el sistema de recursos propios. En VEGA MOCOROA, I. (coord.) *Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: La Unión Europa del siglo XXI*. Valladolid: Lex Nova. P.279.

⁴ Una de las modificaciones que introduce el Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 consiste en la inclusión del FED en el MFP 2021-2027 y, por tanto, en el PGUE.

⁵ GAMAZO CHILLÓN, J.C. (2024) *Notas para el Estudio del Curso de Política Fiscal de la UE*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

de inversión fundamental de la UE que tiene como objetivo lograr un desarrollo armonioso de las regiones y territorios de la misma a través de fondos como el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa.⁶

- En segundo lugar, el carácter limitado de la política fiscal comunitaria. La fiscalidad es una materia cuya competencia no está cedida a la Unión, aunque su actuación incide en la de los Estados miembros, a través de la armonización de las normativas nacionales en materia fiscal, como por ejemplo con el IVA y el establecimiento de un sistema de recursos propios que se ve limitado por la regla de la unanimidad⁷. También se deriva ese carácter limitado de la política fiscal europea y de sus finanzas del principio de equilibrio presupuestario que exige que el volumen de ingresos y gastos sea el mismo, impidiendo la actuación compensatoria, y del hecho de que el volumen de las finanzas comunitarias en términos cuantitativos es muy limitado pues solo suponen en torno al 1,2% del PNB.
- En tercer lugar, la importancia moderada del PGUE, que como ya se ha mencionado es el instrumento financiero fundamental en el ámbito comunitario, aunque no el único.
- Por último, la concordancia entre el proceso de integración europeo y la evolución de las finanzas europeas, pues con el paso de los años, primero las Comunidades Europeas y luego la Unión, han incrementado sus funciones y competencias y el volumen del presupuesto europeo ha incrementado de la misma forma; sin embargo, también hay que tener en cuenta que las sucesivas ampliaciones que la UE ha tenido a lo largo de los años es otro de los factores que explican el incremento del volumen del Presupuesto europeo.

⁶ SCHWARZ, K. (octubre de 2023) *Fichas temáticas sobre la Unión europea: La cohesión económica, social y territorial*. Recuperado el 18 de febrero de 2025 de Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/93/la-cohesion-economica-social-y-territorial>

⁷ SEDEÑO LÓPEZ, J.F. (2023) *¿HACIA UNA VERDADERA «UNIÓN» EUROPEA EN MATERIA FISCAL? Pasado, presente y futuro de los recursos propios comunitarios en el contexto de la transición ecológica*. Madrid: Fundación alternativas. P. 21-22

2.1 Concepto y características del presupuesto europeo

El presupuesto moderno surge en la Inglaterra del siglo XVIII como un mecanismo utilizado por el Parlamento para poder controlar al Poder ejecutivo y al uso que éste daba a los recursos públicos, principalmente obtenidos a través de impuestos. Posteriormente, se fue extendiendo a otros países como Francia y Estados Unidos y en la actualidad es una institución plenamente consolidada.

Se puede definir el presupuesto como el *“documento de carácter jurídico y político, de elaboración periódica, en el cual, y de forma contable, se recoge la autorización de gastos en la previsión de ingresos que realiza la Hacienda Pública de acuerdo con su plan económico. El presupuesto, es por tanto, la expresión contable del plan económico de la Hacienda pública”*.⁸ De esta definición se desprende la triple perspectiva que tiene todo presupuesto:

- La perspectiva política porque es el instrumento fundamental que tiene el gobierno para alcanzar sus objetivos, además sirve como ya se ha dicho como mecanismo de control por parte del Parlamento, lo cual explica su carácter periódico.
- La perspectiva jurídica, en el ámbito nacional se observan en el hecho de que los presupuestos son aprobados por los Parlamentos a través con normas de rango legal, en el ámbito europeo la autoridad presupuestaria corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo, y se aprueba a través de un procedimiento legislativo especial.
- La perspectiva contable que se refleja en el hecho de que el presupuesto se rige por principios contables de modo que el presupuesto debe ser formalmente equilibrado.

Por tanto, a través del presupuesto el Parlamento autoriza el límite máximo de obligaciones de carácter financiero que la Hacienda pública puede contraer en el

⁸ GAMAZO CHILLÓN, J.C. (2020) Capítulo 7: El Presupuesto. Aspectos institucionales. En GAMAZO CHILLÓN, J.C. & VEGA MOCOROA, I. *Notas para el Estudio de la Hacienda Pública*. Valladolid: Universidad de Valladolid. P.93.

ejercicio de su actividad económica, al mismo tiempo que se establece una previsión de ingresos, es decir, una estimación de los fondos que para el periodo de vigencia del presupuesto se prevén recaudar para hacer frente a tales obligaciones.

Teniendo esto en cuenta se puede definir el Presupuesto General de la Unión Europea (PGUE) como el documento aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo donde se recogen y aprueban los ingresos y gastos de la Unión para la consecución de sus objetivos, es decir, es *“la expresión financiera anual de la política de la Unión Europea y como tal se divide en ingresos y gastos”*.⁹

En cuanto a las características del PGUE se ha de mencionar primeramente la reducida dimensión del mismo en términos relativos, puesto que a pesar de que en términos absolutos el presupuesto asciende hasta los 199.440 millones de euros a precios corrientes lo que supone únicamente un 1.17% del PNB de la UE, esto en términos monetarios se traduce en que la Unión se gasta de media 285 euros por ciudadano.¹⁰

En segundo lugar, se debe mencionar que el PGUE tiene de manera principal un carácter operativo, lo que significa que las funciones y las competencias que son asumidas por la Unión se traducen o trasladan en los diversos programas de ingresos y de gastos recogidos en el texto del presupuesto.¹¹ De hecho, el 94% del total del PGUE está destinado a la financiación de las distintas políticas comunes de la Unión y solamente el 6% del mismo está destinado a sufragar gastos de carácter administrativo.¹²

⁹ BUITRAGO ESQUINAS, E.M. y ROMERO LANDA, L.B. (2013). *Economía de la Unión Europea. Análisis económico del proceso de integración europeo*. Madrid: Ediciones Pirámide. P.293.

¹⁰ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

¹¹ *Ídem.*

¹² PARLAMENTO EUROPEO (2024) *Presupuesto: cómo aprovecha el Parlamento Europeo al máximo su financiación anual*. Recuperado el 18 de febrero de 2025 de Parlamento Europeo sitio web oficial: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/parliaments-budget?utm_source=chatgpt.com

La tercera característica que se ha de destacar es el enfoque diferente que tiene el PGUE respecto de los presupuestos generales de los Estados miembros. El PGUE es de manera principal un presupuesto de inversión, pues a través del mismo se agrupan los recursos procedentes de los distintos Estados miembros para invertirlos en sectores estratégicos como pueden ser el energético, las telecomunicaciones, infraestructuras, investigación, etc. con el objetivo de que se generen economías de escala y disfrutar de sus beneficios, mientras los presupuesto de los Estados miembros destinan la mayor parte de sus ingresos a sufragar gastos sociales, como prestaciones sociales, educación, servicios sanitarios, etc.¹³

Por otro lado, el PGUE es un presupuesto equilibrado desde una perspectiva económica, lo que significa que el volumen de ingresos y de gastos previstos en el mismo debe ser igual, lo que impide que la UE pueda acudir al déficit o al endeudamiento para financiarlo, esto a su vez impide la utilización del presupuesto como instrumento estabilizador de la economía. Además, como consecuencia del equilibrio presupuestario el PGUE es un presupuesto esencialmente de gastos, es decir, se lleva a cabo el cálculo total de gastos del presupuesto para posteriormente ajustar el volumen de ingresos requerido para poder hacer frente a los mismos.

Relacionado con el volumen de gastos y de ingresos se ha de mencionar el desequilibrio existente en el seno del PGUE. En la vertiente de gastos son la Política Agraria Común (PAC) y la Política de Cohesión las que mayor financiación reciben, respectivamente 336.400 millones y 330.200 millones de euros¹⁴ en el actual MFP 2021-2027 lo que supone más de un 60% del total del presupuesto.¹⁵ En la vertiente de ingresos el desequilibrio entre las distintas fuentes de recursos es todavía más acusado,

¹³ CUENCA GARCÍA, E. & NAVARRO PABSDORF, M. (2024) *Lecciones de Economía de la Unión Europea*. Madrid: Ediciones Pirámide. P.145.

¹⁴ Las cifras son expresadas a precios de 2018.

¹⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (abril de 2024). *Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU*. Recuperado el 19 de febrero de 2025 del Consejo de la Unión Europea sitio web oficial: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>

así el recurso basado en la Renta Nacional Bruta (RNB) o cuarto recurso supone de forma aproximada entre el 60 y el 70% del total de los recursos propios.¹⁶

La última característica que se ha de señalar se refiere al carácter anual del Presupuesto General de la Unión Europea, y es que todos los años el Parlamento Europeo y el Consejo aprueban un nuevo presupuesto; sin embargo, con la especificidad de que éste está sometido a una planificación plurianual establecida en lo que se conoce como el Marco Financiero Plurianual, también llamado presupuesto a largo plazo de la Unión Europea. El origen del MFP se encuentra en el año 88 cuando tiene lugar la crisis presupuestaria y la Comisión para hacer frente a los desequilibrios entre ingresos y gastos que se estaban produciendo decide presentar un programa plurianual que establezca una perspectiva financiera que permita garantizar el equilibrio del presupuesto al mismo tiempo que propicia que la ejecución del presupuesto se realice de forma más eficaz al mejorar la planificación del mismo.¹⁷ El primer MFP se aprueba en 1988 mediante un Acuerdo interinstitucional conocido como el paquete Delors I y que tenía una vigencia de 5 años. Los siguientes MFP pasaron a tener una vigencia de 7 años y con el Tratado de Lisboa del año 2007 se aprueban por unanimidad a través de un Reglamento del Consejo. El MFP tiene como objetivo según el artículo 312.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) *“garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios”*, según el apartado 3 de ese mismo precepto el MFP establece *“los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos”* debiendo, por tanto, el PGUE respetar esos límites también conocidos como techos de gasto.

2.2 Origen y evolución histórica del presupuesto europeo

La institución presupuestaria en el ámbito comunitario surge con el nacimiento de las propias Comunidades Europeas y ha sido objeto de constante evolución,

¹⁶ SCHWARCZ, A. (abril de 2024). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: Los ingresos de la Unión Europea*. Recuperado el 19 de febrero de 2025 del sitio web oficial del Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>

¹⁷ CUENCA GARCÍA, E. & NAVARRO PABSDORF, M. (2024) *Op. Cit.* P.148.

pudiendo distinguir distintas fases o periodos en la mismo. El primer periodo de 1951 a 1970, el segundo de 1970 a 1987 y el último desde 1988 hasta la actualidad.

2.2.1 Primera etapa: desde 1951 hasta 1970

El Tratado de París de 1951 constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) recogía dos presupuestos separados, por un lado, un presupuesto administrativo para sufragar todos los gastos de funcionamiento de la misma y, por otro lado, un presupuesto de carácter operativo para sufragar las actuaciones que la Comunidad desarrolla en las políticas sectoriales recogidas por dicho Tratado¹⁸. Los ingresos se regulaban en el artículo 49 del Tratado que recogían las exacciones sobre la producción de acero y carbón y la contratación de empréstito.¹⁹

El Tratado de Roma de 1957 constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa-Euratom) establecía un presupuesto general compartido para las dos Comunidades. A mayores se recogía para EURATOM un presupuesto de funcionamiento o administrativo y un presupuesto dedicado a la inversión y a la investigación. Estos presupuestos se financiaban a través de un sistema de contribuciones financieras de sus Estados miembros, aunque se preveía en el Tratado la sustitución de éstas por un sistema de recursos propios. El tamaño de los presupuestos de las Comunidades Europeas en términos relativos era muy reducido, pues ascendían hasta el 0,3% del PIB europeo.²⁰

En este momento la autoridad presupuestaria preponderante de las Comunidades era el Consejo, mientras que la elaboración del proyecto de los presupuestos correspondía a la Comisión y la Asamblea Parlamentaria Europea únicamente actuaba como un órgano consultivo. Una vez aprobado el presupuesto éste era ejecutado por la Comisión. Tanto el Tratado constitutivo de la CEE en el artículo 206 como el Tratado constitutivo del EURATOM en el artículo 180 regulaban un

¹⁸ *Ibidem*. P.145 y 146.

¹⁹ Esta cuestión será desarrollada en el siguiente capítulo en el epígrafe dedicado a la evolución del sistema de financiación de la UE.

²⁰ BUITRAGO ESQUINAS, E.M. y ROMERO LANDA, L.B. (2013) *Op. Cit.* P.294.

procedimiento de control de esa ejecución cuya competencia correspondía a una comisión de control.²¹

Un hito en la evolución de la institución presupuestaria fue el Tratado de Fusión de ejecutivos que entró en vigor 1967, que en el ámbito institucional provocó la integración de la Alta Autoridad de la CECA en la Comisión Europea y crea el Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades. En el ámbito presupuestario también tuvo lugar una primera fusión de presupuestos, pues el presupuesto de funcionamiento de Euratom y el presupuesto administrativo de la CECA se integraron en el presupuesto general de la CEE²², aunque la exacción de la CECA se mantuvo hasta el año 2002, pasando a ser decidida por la Comisión Europea. Además, el Parlamento Europeo que tenía un papel consultivo en relación con los presupuestos de la CEE y de la Euratom se incluyó también respecto al presupuesto de la CECA.²³

2.2.2 Segunda etapa: desde 1970 hasta 1988

La segunda etapa de la evolución del presupuesto comunitario se inicia en el año 1970, con el Tratado de Luxemburgo de ese mismo año y el posterior Tratado de Bruselas de 1975, conocidos comúnmente como el primer y segundo tratado presupuestario, respectivamente.

Con el Tratado de Luxemburgo de 1970 se produce un nuevo avance en la unificación de los presupuestos comunitarios pues el presupuesto de investigación e inversión del Euratom pasó a formar del presupuesto general, de forma que al margen

²¹ BENEDETTO, G. (mayo de 2024). *La historia del presupuesto de la Unión Europea*. Recuperado el 20 de febrero de 2025 del Parlamento Europeo sitio web oficial: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/636475/IPOL_STU\(2024\)636475_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/636475/IPOL_STU(2024)636475_ES.pdf)

²² CUENCA GARCÍA, E. & NAVARRO PABSDORF, M. (2024) *Op. Cit.* P.147.

²³ BENEDETTO, G. (Mayo 2024) *Op. Cit.* Recuperado el 2 de marzo de 2025

de éste únicamente queda el presupuesto operativo de la CECA²⁴ que sobreviviría hasta el año 2002.²⁵

Otro cambio que se introduce con este Tratado de Luxemburgo es el del sistema de financiación. Hasta esta fecha las Comunidades Europeas se habían financiado a través de un sistema de contribuciones financieras de sus Estados miembros, el TCEE de 1957 preveía en su artículo 201 su sustitución por un sistema de recursos propios que le dotara de una mayor autonomía financiera. Esta sustitución se llevó a cabo de forma efectiva a través de la Decisión de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades. Dicha decisión incluye como recursos propios las exacciones y los derechos de aduana, además, prevé la creación de un tercer recurso propio basado en el IVA, aunque su definitiva incorporación se retrasó hasta el año 1979. Tanto el origen como la evolución del sistema de recursos propios serán objeto de estudio más detallado en el siguiente capítulo.

A nivel institucional se producen importantes cambios, pues hasta este momento el Parlamento Europeo únicamente tenía un papel consultivo en relación al presupuesto; sin embargo, a partir de este momento pasa a ser una de las autoridades presupuestarias de las Comunidades Europeas junto con el Consejo. El Tratado de Luxemburgo crea una nueva clasificación de los gastos distinguiendo entre gastos obligatorios y no obligatorios,²⁶ de modo que según el propio Tratado CE los gastos obligatorios son aquellos que *“resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de este”*, mientras que los no obligatorios serían todos los demás. El Consejo y el Parlamento Europeo aprobaban el presupuesto por mayoría cualificada y absoluta, respectivamente. En caso de desacuerdo el Consejo podía imponer su

²⁴ CUENCA GARCÍA, E. & NAVARRO PABSDORF, M. (2024) *Op. Cit.* P. 147.

²⁵ El Tratado constitutivo de la CECA de 1952 tuvo una vigencia de 50 años de modo que esta Comunidad europea desaparece el 22 de julio del año 2002.

²⁶ La distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios estuvo vigente hasta el Tratado de Lisboa de 2007.

posición al Parlamento Europeo en lo que respecta al gasto obligatorio, en cambio el Parlamento Europeo imponía su posición respecto de los gastos no obligatorios.²⁷

Los Tratados presupuestarios transformaron también el sistema de control y fiscalización de la ejecución del presupuesto comunitario de modo que se modificaron las competencias del Parlamento Europeo y del Consejo en esta materia y la Comisión de Control se transforma en el actual Tribunal de Cuentas, siendo esta una auténtica institución europea.²⁸

En este periodo el tamaño del presupuesto se ve incrementado, de forma que en el año 1975 prácticamente duplica el tamaño que tenía de media en la anterior etapa, pues suponía un 0,5% del PIB total comunitaria y en 1985 pasa a ser del 0,9%.²⁹

Durante los años 80 del siglo pasado se produce la conocida como crisis presupuestaria, como consecuencia de la complejidad del procedimiento para la aprobación del mismo con las correspondientes tensiones entre autoridades presupuestarias, y también como consecuencia de la falta de adaptación de los recursos propios a las necesidades de las Comunidades Europeas.³⁰

Durante esta etapa de la evolución del presupuesto comunitario también se aprueba en el Consejo de Fontainebleau de 1984 el conocido como cheque británico, mediante el cual Reino Unido recuperaba una parte de lo que aportaba al presupuesto comunitario. Con anterioridad Reino Unido había expresado su disconformidad con el sistema, pues entendía que recibía escasos fondos con relación a lo que aportaba, puesto que la mayor parte del PGUE se dedicaba a la agricultura que tiene escasa importancia en Reino Unido y porque aportaba más que el resto de países a través del Recurso IVA, pues al ser un país fundamentalmente importador provocaba que su base

²⁷ BENEDETTO, G. (mayo de 2024) *Op. Cit.* Recuperado el 2 de marzo de 2025

²⁸ *Ídem.*

²⁹ BUITRAGO ESQUINAS, E.M. y ROMERO LANDA, L.B. (2013) *Op. Cit.* P. 295.

³⁰ *Ibidem*, P. 296.

del IVA respecto a su PNB fuese mucho mayor comparada con otros Estados miembros.³¹

2.2.3 Tercera etapa: desde 1988 hasta la actualidad

Esta tercera etapa se inicia en 1988 con la adopción del primer acuerdo interinstitucional entre Comisión Europea, Consejo y Parlamento Europeo como mecanismo para resolver la crisis presupuestaria que se estaba produciendo en el seno de las Comunidades, a través de estos acuerdos interinstitucionales se aprobaban las perspectivas financieras plurianuales, es decir, los ya mencionados Marcos Financiero Plurianuales, que establecen el techo de gasto máximo y la composición de los gastos presumibles de las Comunidades para el período correspondiente. El objetivo que se buscaba con la aprobación de los MFP era triple:

- En primer lugar, se buscaba alcanzar un presupuesto más ágil y eficaz eludiendo las posibles prórrogas presupuestarias.
- En segundo lugar, se buscaba eliminar los conflictos institucionales derivados de la aprobación del presupuesto.
- Por último, se buscaba una mayor coherencia en la elaboración de los presupuestos anuales estableciendo objetivos y prioridades por un período de tiempo mayor.³²

Desde la adopción del primer acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario se han aprobado un total de seis MFP,³³ y se está actualmente en plena discusión del séptimo MFP (2028-2034).

1. El primer MFP de 1988 a 1992, conocido comúnmente como el Paquete Delors I, tenía como objetivo principal conseguir los recursos necesarios para aplicar desde la perspectiva presupuestaria el Acta Única Europea y constituir el

³¹ *Ídem.*

³² *Ibidem*, P. 297

³³ *Ibidem* P.298 y 302

Mercado Único Europeo, además comienza a desarrollarse la cohesión económica y social a nivel comunitario.

2. El segundo MFP estuvo vigente de 1993 a 1999, conocido como el Paquete Delors II, tenía como objetivos, por un lado, la constitución de la Unión Económica y Monetaria y, por otro lado, reforzar la ya iniciada cohesión económico-social.
3. El siguiente MFP, conocido como Paquete Santer (2000-2006), estuvo especialmente marcado por la preparación para la ampliación hacia el este sin que esto implicase un incremento sustancial de los recursos, pues los Estados miembros que eran contribuidores netos no estaban dispuestos a aumentar más sus aportaciones, esto se plasmó en el eslogan *“hacer más Europa con menos recursos”*.
4. El MFP 2007-2013 tuvo como meta principal impulsar el crecimiento económico, la convergencia y la competitividad.
5. El MFP 2014-2020 estuvo especialmente enfocado en hacer frente a la crisis económica en la que estaba inmersa la UE y sus Estados miembros, también estuvo enfocado en alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020.
6. El actual MFP 2021-2027 estuvo marcado en sus orígenes por la salida de Reino Unido de la Unión, pues era uno de los contribuidores netos, y por la pandemia de la COVID-19 que sacudió la economía de los países europeos, teniendo como objetivo lograr la recuperación económica mediante la digitalización, la transición ecológica, para apoyar la consecución de estos objetivos se creó los fondos Next Generation EU.³⁴

En relación con los ingresos durante esta etapa se han introducido dos nuevos recursos propios que serán objeto de estudio en profundidad en los próximos capítulos. Por un lado, en el año 1988 se crea el recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta (RNB) que tiene carácter complementario, sirve como cierre del sistema y es la principal

³⁴ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

partida de ingresos. Por otro lado, el recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados, en vigor desde el año 2021.

Por último, mencionar las modificaciones presupuestarias que se introducen con el Tratado de Lisboa de 2007, por un lado, se produce una reforma en el procedimiento de aprobación del presupuesto que hace que se asemeje al procedimiento de codecisión, por otro lado, se suprime la diferenciación entre gastos obligatorios y no obligatorios y, por último, se modifica la forma de adoptar los Marcos Financieros Plurianuales, se abandonan los acuerdos interinstitucionales, pues pasan a aprobarse mediante Reglamentos a través de un procedimiento legislativo especial que exige la unanimidad del Consejo y mayoría absoluta del Parlamento Europeo.

2.3 Marco normativo y principios presupuestarios

Son varias las normas que se encargan de regular el Presupuesto General de la Unión Europea. En el ámbito del Derecho Originario o Primario, la normativa aparece de forma principal en el TFUE, concretamente en la sexta parte, en el Título II bajo la rúbrica “Disposiciones Financieras” formado por los artículos 310 a 322. En el ámbito del Derecho Derivado o Secundario, las normas que se encargan de regular cuestiones del PGUE son:

- El Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, (versión refundida), conocido comúnmente como Reglamento Financiero. Se encarga de regular los principios presupuestarios, la estructura del presupuesto, los métodos de ejecución presupuestaria, la contratación pública y subvenciones, el control externo, la aprobación y gestión presupuestaria, y la rendición de cuentas.
- El Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, recientemente modificado por el Reglamento (UE, Euratom) 2024/765 del Consejo.
- El Reglamento Delegado (UE) 2019/715 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2018, relativo al Reglamento Financiero marco de los organismos creados en

virtud del TFUE y el Tratado Euratom y a los que se refiere el artículo 70 del Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, en el que se establecen normas de carácter técnico relativas al presupuesto.

- La Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom. Esta Decisión será objeto de análisis en profundidad en el siguiente capítulo.

Los principios presupuestarios aparecen recogidos o bien en el TFUE o bien en el Reglamento Financiero y son normas generales que se han de cumplir a la hora de elaborar y ejecutar el presupuesto. Estos principios son aplicables a cualquier otro presupuesto, aunque en el caso del PGUE cuentan con ciertas especialidades como consecuencia de las características de la UE. Los principios presupuestarios son:

- Principio de unidad y veracidad. Aparece recogido en el artículo 310 TFUE y exige que todos los ingresos y gastos aparezcan consignados en un único documento, de tal forma que no se pueden efectuar ni gastos ni ingresos que no aparezcan contemplados en dicho documento. Este principio se cumple, aunque con matices, desde el año 2002 con la desaparición de la CECA y la definitiva unificación de presupuestos. Sin embargo, ya se ha mencionado que junto al PGUE existen otros instrumentos financieros a través de los cuales la UE lleva a cabo su actividad financiera como son el BEI y el FEAP.³⁵
- Principio de universalidad. Aparece recogido en el Reglamento Financiero que establece que la totalidad de los ingresos deben cubrir la totalidad de los gastos. Este principio establece dos reglas, por un lado, la de no afectación o no asignación, según la cual los ingresos no pueden estar destinados a sufragar gastos concretos y, por otro lado, la regla de la no contracción, que impide que la compensación entre ingresos y gastos.³⁶ Este principio tiene algunas excepciones, como programas complementarios de investigación, los ingresos con un destino determinado en caso de donaciones, legados, etc.

³⁵ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

³⁶ BUITRAGO ESQUINAS, E.M. y ROMERO LANDA, L.B. (2013) *Op. Cit.* P. 303.

- Principio de anualidad. Aparece recogido en el artículo 313 del TFUE y este principio exige que la previsión de ingresos y la ejecución de gastos previstos en el documento presupuestario corresponden con un ejercicio anual, que coincide con el año natural. Este principio se encuentra matizado por la necesidad que existe en la UE de realizar políticas de carácter plurianual, de modo que se pueden distinguir entre créditos no dissociados, que son aquellos en los que los compromisos de gasto y de pago coinciden en el mismo ejercicio, mientras que los créditos dissociados no coinciden en el mismo ejercicio y se dividen a su vez en créditos de compromiso y créditos de pago.³⁷
- Principio de equilibrio económico. Se establece este principio en el artículo 310.1 TFUE y exige que el presupuesto sea equilibrado, es decir, que la previsión de ingresos y la autorización de gastos deben ser iguales, de modo que no se permite el déficit ni tampoco recurrir al endeudamiento para financiar el gasto presupuestario. Sin embargo, como el presupuesto es una previsión es posible que se produzca un error provocando que haya un desfase entre ingresos y gastos. En estos casos se subsana la diferencia a través de un presupuesto rectificativo o suplementario, dependiendo de si se trata de una situación de superávit (hay más ingresos que gastos) o de déficit (hay más gastos que ingresos), en cualquier caso, se traslada al siguiente ejercicio la diferencia como ingreso o como gasto respectivamente.³⁸
- Principio de especialidad. Se regula en el artículo 316 TFUE al señalar que los créditos se especificarán en capítulos, por tanto, la autorización de gastos aprobada a través del presupuesto no es de carácter general, sino especial. Esta especialidad se produce en tres sentidos, cuantitativa (tiene que establecer una cantidad concreta), cualitativa (debe tener un destino o un objetivo concreto) y temporal (es una autorización válida únicamente para el periodo de vigencia del presupuesto). Sin embargo, hay que tener en cuenta que este principio se ha

³⁷ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

³⁸ *Ídem.*

flexibilizado, de forma que el Reglamento Financiero prevé normas para la transferencia de créditos entre unas partes del presupuesto a otras.³⁹

- Principio de unidad de cuenta, establecido en el artículo 320 TFUE al señalar que el MFP y el PGUE se establecerán en euros. Por tanto, a la hora de elaborar, ejecutar y rendir cuentas se hace en dicha moneda.
- Principio de buena gestión financiera, que está recogido en el apartado 5 del artículo 310 TFUE y exige que los ingresos de la Unión se usen siguiendo criterios de eficacia, eficiencia y economía. Este principio se introdujo en el año 2002 y para que se pueda cumplir es necesario que se establezcan, por un lado, objetivos comprobables y, por otro lado, unos indicadores medibles que sirvan para evaluar el presupuesto.⁴⁰
- Principio de transparencia. Se establece en el Reglamento Financiero al señalar que la elaboración, ejecución y contabilización del presupuesto de debe hacer respetando el principio de transparencia. Para cumplir con este principio es necesario que se garantice la suficiente información sobre el presupuesto en sus distintas etapas. Una consecuencia directa de dicho principio es la obligación de que el PGUE se publique en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

2.4 El ciclo presupuestario

El ciclo presupuestario está regulado en el artículo 314 TFUE que establece un procedimiento legislativo especial. Se puede definir el ciclo presupuestario como el conjunto de etapas sucesivas que constituyen el presupuesto.⁴¹ Dichas etapas incluyen la elaboración, la discusión y aprobación, la ejecución y el control. A diferencia de lo que sucede con los presupuestos estatales donde la autoridad presupuestaria es el Parlamento nacional, en la UE, debido a su complejo sistema institucional, las autoridades presupuestarias son dos: el Parlamento Europeo y el Consejo, aunque con mayor protagonismo del primero porque sus miembros son elegidos directamente por

³⁹ *Ídem*.

⁴⁰ BUITRAGO ESQUINAS, E.M. y ROMERO LANDA, L.B. (2013) *Op. Cit.* P. 304.

⁴¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2023). *Ciclo presupuestario*. Recuperado el 26 de marzo de 2025 de la versión electrónica del Diccionario panhispánico del español jurídico (DEPJ): <https://dpej.rae.es/lema/ciclo-presupuestario>

los ciudadanos y en última instancia pueden aprobar el presupuesto incluso con la negativa del Consejo.

La primera fase del ciclo presupuestario es la elaboración del proyecto de presupuesto. Según el artículo 314 TFUE antes del 1 de julio cada institución europea, a excepción del Banco Central Europeo, debe elaborar un estado de previsión de gastos para el siguiente ejercicio presupuestario. Dichas previsiones son reunidas por la Comisión Europea que consolida las estimaciones y elabora el proyecto de presupuesto, debiendo presentarlo ante el Consejo antes del 1 de septiembre. Sin embargo, hay que mencionar que en la práctica este proyecto se presenta al Consejo en torno a junio.⁴²

El Consejo, una vez recibe el proyecto, debe pronunciarse sobre el mismo, así como sobre las notas rectificativas que la Comisión haya presentado en el tiempo que transcurre entre que se remite al Consejo el proyecto y este adopta su posición, posteriormente debe comunicar al Parlamento Europeo su posición y las razones por las que se ha decidido por uno u otro sentido. El TFUE establece que la posición del Consejo sobre el proyecto debe adoptarse antes del 1 de octubre. En la realidad el Consejo suele pronunciarse en torno a los primeros días del mes de septiembre.

La segunda etapa es la discusión y aprobación. Se inicia cuando el Consejo remite al Parlamento su posición sobre el proyecto de presupuesto, de modo que desde ese momento el Parlamento tiene 42 días para pronunciarse sobre la posición del Consejo, pudiendo adoptar enmiendas si lo estima conveniente. Por tanto, el Parlamento tiene tres opciones, aprobar explícitamente el documento presupuestario, aprobarlo implícitamente o aprobar enmiendas. En este último caso el Consejo tiene un plazo de 10 días para decidir sobre las enmiendas, si las acepta queda aprobado el presupuesto, pero, en caso de que no las acepte entonces se convoca el Comité de Conciliación, conformado por los miembros del Consejo y un número igual de representantes del Parlamento.

⁴² UNIÓN EUROPEA (2025). *Cómo se adopta el presupuesto de la UE*. Recuperado el 26 de marzo de 2025 de Unión Europea sitio web oficial: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-adopted_es

El Comité de Conciliación tiene un plazo de 21 días para presentar un texto conjunto. En caso de que no se logre llegar a un acuerdo para ese nuevo documento entonces la Comisión debe presentar un nuevo proyecto. En el supuesto en el que el Comité logró alcanzar un acuerdo sobre el texto presupuestario, éste se envía al Consejo para que en un plazo de 14 días lo aprueben o lo rechacen. Es posible que el presupuesto sea aprobado únicamente por el Parlamento, aunque sea rechazado por el Consejo, para lo que se requiere el voto favorable de tres quintas partes. En el caso en que ambas instituciones rechacen el texto conjunto presentado por el Comité de Conciliación, entonces la Comisión debe presentar un nuevo proyecto presupuestario.

El artículo 315 TFUE establece el sistema de doceavas para el supuesto en el que antes del inicio del ejercicio presupuestario no se haya aprobado un nuevo presupuesto, de acuerdo con ese sistema *“los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos, ... dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el capítulo correspondiente del presupuesto del ejercicio precedente, sin que pueda superarse la doceava parte de los créditos previstos para el mismo capítulo en el proyecto de presupuesto”*.

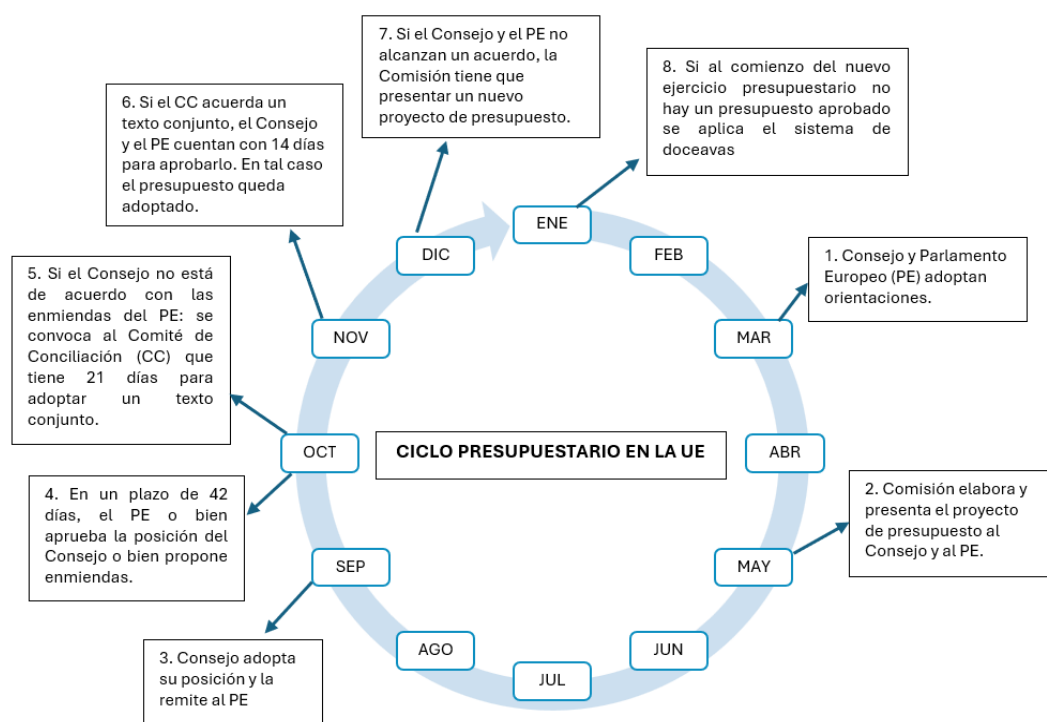


Ilustración 1: Ciclo presupuestario en la UE. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Consejo de la Unión Europea: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-budget-timeline/>

La siguiente etapa del ciclo presupuestario consiste en la ejecución que se regula en el artículo 317 TFUE. El protagonismo en esta fase corresponde a la Comisión Europea, pues es la encargada de ejecutarlo bajo su responsabilidad y dentro de los límites de los créditos autorizados. Dicha ejecución debe realizarse en cooperación con los Estados miembros, conforme a lo establecido en el Reglamento Financiero y al principio de buena gestión financiera. La Comisión cuenta con distintos métodos de ejecución del presupuesto:⁴³

1. Gestión directa: la Comisión ejecuta directamente el presupuesto a través de sus propios servicios o mediante agencias ejecutivas. Aproximadamente el 20% del presupuesto se ejecuta mediante este tipo de gestión.
2. Gestión compartida con los Estados miembros, es decir, la Comisión Europea delega en estos la ejecución del presupuesto. Cuantitativamente es el método de ejecución más importante, pues cerca del 70% del presupuesto se ejecuta a través de esta vía. Es importante destacar que como gestores de recursos de la UE los gobiernos de los Estados miembros son corresponsables, debiendo proteger los intereses financieros de la Unión, lo que implica que dichos gobiernos tienen una obligación de colaboración con la Comisión y con la Oficina de Lucha Contra el Fraude (OLAF).
3. Gestión indirecta, en estos casos se encargan otras entidades y/o personas de las tareas de ejecución, como por ejemplo, Estados ajenos a la UE, otras organizaciones internacionales, etc. En estos casos es importante destacar que la Comisión solo puede acudir a este método de ejecución cuando existen garantías de que el gestor cumplirá con los principios de buena gestión financiera, además de establecerse mecanismos de control para evitar el fraude. Este método de gestión en la práctica es el menos utilizado, pues solo el 10% del total del presupuesto se ejecuta a través de esta gestión indirecta.

⁴³ SCHULZ, S. (mayo 2024). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: La ejecución del presupuesto*. Recuperado el 29 de marzo de 2025 del Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/30/la-ejecucion-del-presupuesto>

La última fase del ciclo presupuestario consiste en el control de la ejecución presupuestaria. Los mecanismos de control presupuestario sirven como herramienta de garantía de la legalidad, precisión y solidez de las distintas formas de ejecución de las partidas presupuestaria. El control presupuestario permite conocer si la ejecución se ha realizado conforme a los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y efectividad).⁴⁴

La regulación de los mecanismos de control aparece recogida en los artículos 287, 317, 318, 319, 322 y 325 TFUE y en el Reglamento Financiero, concretamente en su Título II, Capítulo 7 dedicado al Principio de buena gestión financiera y rendimiento y en el Título XIV que tiene como rúbrica: “*Auditoría externa y aprobación de la gestión presupuestaria*”. Los mecanismos previstos se pueden agrupar en dos escalas: una nacional en la que el control es realizado por los Estados miembros, y otra europea, en la que intervienen distintas instituciones europeas.

El control a escala nacional se produce por la intervención de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto como consecuencia de la gestión compartida, dicho control se regula en el artículo 291.3 que remite directamente a un Reglamento, concretamente al Reglamento (UE) 82/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. En esta norma se establece que el control se realiza a través de comités compuestos por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión Europea, para efectuar dicho control se establecen dos procedimientos:⁴⁵

⁴⁴ HAASE, D. (abril 2024). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: El control presupuestario*. Recuperado el 29 de marzo de 2025 del Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/31/el-control-presupuestario>

⁴⁵ OFICINA DE PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA (enero de 2024) *Modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión*. Recuperado el 29 de marzo de 2025 de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0043>

- Por un lado, el procedimiento de examen que es utilizado en caso de actos de ejecución de alcance general que tengan una especial trascendencia o que hagan referencia a unos ámbitos políticos concretos, como por ejemplo, la pesca, la fiscalidad, la agricultura, etc. Las conclusiones adoptadas por el comité en este procedimiento son vinculantes para la Comisión a la hora de adoptar medidas.
- Por otro lado, el procedimiento consultivo que se utiliza para los restantes actos de ejecución. Las conclusiones que el comité adopte mediante este procedimiento únicamente han de ser tenidas en cuenta por la Comisión cuando adopte sus medidas.

El control a escala de la Unión Europea tiene tres modalidades distintas: interno, externo y político.

El control interno es realizado por cada una de las instituciones europeas que se encarga de la ejecución de alguna línea presupuestaria. En este caso el control corresponde a los contables y ordenadores en una primera instancia y, posteriormente, al auditor interno de la correspondiente institución⁴⁶. Es importante en este sentido destacar el papel de la Comisión que mensualmente elabora y publica informes sobre la ejecución del presupuesto.⁴⁷

El control externo corresponde al Tribunal de Cuentas Europeo que está regulado en los artículos 285 a 287 del TFUE. Se trata de la institución europea que tiene asignada la función de fiscalización de las cuentas de la UE. En el artículo 287 se concreta dicha función fiscalizadora del Tribunal, de tal manera que realiza con carácter anual informes detallados como:

- La declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones subyacentes, conocida comúnmente como la DAS, que se presenta al Parlamento Europeo y al Consejo y se publica en el DOUE.

⁴⁶ HAASE, D. (abril 2024). *Op. Cit.*

⁴⁷ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

- El informe anual al cierre de ejercicio sobre la ejecución general, incluidos los presupuestos de todas las instituciones y organismos descentralizados.
- Informes específicos sobre agencias y organismos de la UE.
- Informes especiales sobre cuestiones determinadas (auditorías operativas y de conformidad).

El control político corresponde al Parlamento Europeo, siendo clave en este sentido el procedimiento de descarga o de aprobación de la gestión. A través de este procedimiento el Parlamento Europeo, sobre la base de una Recomendación del Consejo, aprueba o no la gestión de la Comisión Europea en lo que se refiere a la ejecución del presupuesto para el correspondiente ejercicio.

Al inicio del procedimiento el Parlamento Europeo y el Consejo examinan los informes (anteriormente mencionados) elaborados por la Comisión y por el Tribunal de Cuentas Europeo. Una vez examinados, el Consejo emite una opinión, que es la recomendación de descarga, y ésta se traslada al Parlamento Europeo para que tome la decisión de si la Comisión ha cumplido o no de manera satisfactoria con su responsabilidad en materia de ejecución presupuestaria. En caso de decisión favorable, se concede a la Comisión la descarga por la ejecución del correspondiente presupuesto, en cambio, si el Parlamento Europeo rechaza la gestión del ejecutivo europeo esto equivale a una grave sanción política por falta de confianza. Esto último tuvo lugar en 1998 y fue uno de los hechos que provocó la dimisión en bloque de la Comisión presidida por Jacques Santer.

2.5 Estructura del presupuesto: vertiente de gastos y de ingresos

En el Presupuesto General de la Unión Europea conforme al principio de unidad se consignan todos los ingresos y gastos de la Unión. La estructura del presupuesto aparece regulada en el artículo 46 del Reglamento Financiero, de acuerdo con este precepto el documento presupuestario está formado por dos elementos, por un lado, el estado general de ingresos, estado general de gastos y, por otro lado, diferentes secciones, una por cada institución de la UE, excepto por el Consejo Europeo y el Consejo que comparten la misma, cada una de esas secciones a su vez quedan subdivididas en

estados de ingresos, estados de gastos y personal. Por tanto, la estructura del actual documento presupuestario es la siguiente:

- Estado General de Gastos:
 - Introducción al presupuesto anual de la Unión.
 - Cuadro general del presupuesto 2025 conforme al MFP 2021-2027.
 - Cuadro general de planes de personal de las instituciones y órganos de la UE.
 - Cuadro general de edificios por institución de la Unión.
- Estado General de Ingresos:
 - Financiación del presupuesto anual de la Unión.
 - Estado general de ingresos por línea presupuestaria.
- Estado de Ingresos y de Gastos por Sección:
 - Sección I: Parlamento Europeo:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.
 - Personal.
 - Sección II: Consejo Europeo y Consejo:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.
 - Personal Sección.
 - III: Comisión:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.
 - Personal.
 - Sección IV: Tribunal de Justicia de la Unión Europea:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.
 - Personal.
 - Sección V: Tribunal de Cuentas:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.

- Personal.
- Sección VI: Comité Económico y Social Europeo:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.
 - Personal.
- Sección VII: Comité europeo de las Regiones:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.
 - Personal.
- Sección VIII: Defensor del Pueblo Europeo:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.
 - Personal.
- Sección IX: Supervisor Europeo de Protección de Datos:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.
 - Personal.
- Sección X: Servicio Europeo de Acción Exterior:
 - Estado de ingresos.
 - Estado de gastos.
 - Personal.

Como se puede observar cada una de las secciones se divide en tres apartados: uno referido a gastos, otro a ingresos y un último dedicado a los trabajadores de la respectiva institución. Todos los gastos previstos de las instituciones europeas son de carácter administrativos de funcionamiento, la única excepción es la Comisión Europea que cuenta tanto con gastos de funcionamiento como operativos. Estos últimos se clasifican dependiendo del correspondiente destino del crédito dividiéndose en títulos, capítulos, artículos y conceptos.⁴⁸

⁴⁸ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

Cada uno de los títulos se corresponde con una política comunitaria, habiendo los siguientes: Título 1 Investigación e innovación, Título 2 Inversiones estratégicas europeas, Título 3 Mercado único, Título 4 Espacio, Título 5 Desarrollo regional y cohesión, Título 6 Recuperación y resiliencia, Título 7 Invertir en las personas, cohesión social y los valores, Título 8 Agricultura y política marítima, Título 9 Medio ambiente y acción por el clima, Título 10 Migración, Título 11 Gestión de las fronteras, Título 12 Seguridad, Título 13 Defensa, Título 14 Acción exterior, Título 15 Ayuda de preadhesión, Título 16 Gastos al margen de los límites máximos anuales establecidos en el marco financiero plurianual, Título 20 Gastos administrativos de la Comisión Europea, Título 21 Escuelas europeas y pensiones y Título 30 Reservas.

Los títulos se dividen, como ya se ha mencionado, en capítulos, los cuales se refieren a una actividad concreta dentro de alguna de las políticas comunitarias. Con ello se busca garantizar una mayor transparencia en la gestión del presupuesto al mismo tiempo que se cumplen con los criterios de eficiencia y eficacia. Los capítulos se organizan en artículos y conceptos, atendiendo a los objetivos generales y específicos que se pretenden alcanzar con el correspondiente programa de gasto.

Desde una perspectiva formal el presupuesto europeo se divide en dos columnas en las que se recogen, por un lado, los créditos de compromiso y, por otro lado, los créditos de pago del correspondiente ejercicio. Los créditos de compromiso se pueden definir como el *“volumen máximo de obligaciones financieras que se pueden asumir en el ejercicio presupuestario correspondiente”*.⁴⁹ En cambio, los créditos de pago son *“el importe de los pagos a realizar correspondientes tanto a compromisos contraídos en el ejercicio como procedentes de ejercicios anteriores”*⁵⁰. Al mismo tiempo estos créditos presupuestarios se consignan de tres formas distintas: como una línea presupuestaria (es lo más común), con la referencia P.M. que significa pro memoria y que implica el reconocimiento del principio de gasto, sin embargo, queda supeditado a que se cumplan ciertas condiciones, y con un (-), en este caso la línea de gasto ya no es operativo, aunque

⁴⁹ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

⁵⁰ *Ídem.*

se conserva para finalizar la ejecución de un crédito de pago del ejercicio presupuestario anterior.

2.5.1 La vertiente de gastos conforme al MFP 2021-2027

El Marco Financiero Plurianual (MFP) se regula en el art. 312 TFUE y se puede definir como el “*mecanismo que permite encuadrar las finanzas de la Unión Europea en una perspectiva temporal plurianual con el objetivo de garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión Europea dentro del límite de sus recursos propios por un período de cinco a siete años*”.⁵¹

Como ya se ha mencionado, el origen del MFP se encuentra en el Acuerdo Institucional de 1988 conocido como paquete Delors I. En la actualidad, tras el Tratado de Lisboa, adopta la forma de Reglamento que ha de ser adoptado por unanimidad por el Consejo.

Los presupuestos anuales están sujetos a los límites establecidos por el MFP, conocidos como techos presupuestarios, proporcionando un marco estable para la ejecución de los primeros, pues se traducen las prioridades y objetivos políticos de la UE en términos financieros, quedando plasmados en las distintas rúbricas existentes. Los techos presupuestarios establecidos en el MFP son para el gasto total anual, para los créditos de compromiso y para los créditos de pago.

El actual MFP 2021-2027 consiste en un paquete financiero global que supera la cifra de 2 billones de euros a precios corrientes, pues combina, por un lado, más de 1,2 billones de euros con cargo al MFP y, por otro lado, más de 0,8 billones de euros con cargo al instrumento de recuperación extraordinario, los fondos Next Generation UE.⁵²

⁵¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2023). *Marco financiero plurianual*. Recuperado el 1 de abril de 2025 de la versión electrónica del Diccionario panhispánico del español jurídico (DEPJ): <https://dpej.rae.es/lema/marco-financiero-plurianual>

⁵² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (mayo de 2024). *Presupuesto a largo plazo de la UE*. Recuperado el 1 de abril de 2025 de Consejo de la Unión Europea sitio web oficial: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-long-term-budget/>

Tabla 1:

Techos de gasto del MFP 2021-2027 expresado en millones de euros

Rúbrica	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
CRÉDITOS DE COMPROMISO								
1. Mercado único, innovación y economía digital	20.919	21.878	21.727	21.598	21.596	21.230	20.991	149.939
2. Cohesión, resiliencia y valores	6.364	67806	70137	73.289	75.697	66.404	70.128	429.825
2a. Cohesión económica, social y territorial	1.769	61.345	62.939	64.683	66.361	56.593	58.484	372.174
2b. Resiliencia y valores	4.595	6.461	7.198	8.606	9.336	9.811	11.644	57.651
3. Recursos naturales y medio ambiente	56.841	56.965	57.295	57.449	57.336	57.100	57.316	400.302
Parte correspondiente a los gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	40.368	40.639	40.693	40.603	40.529	40.542	40.496	283.870
4. Migración y gestión de las fronteras	1.791	3.360	3814	4.020	4.871	4.858	5.619	28.333
5. Seguridad y defensa	1.696	1.896	1.946	2.380	2.617	2.810	3.080	16.425
6. Vecindad y resto del mundo	16.247	16.802	16.329	16.331	16.303	15.614	16.071	113.697
7. Administración pública europea	10.635	11.058	11.419	11.773	12.124	12.506	12.959	82.474
Parte correspondiente a los gastos administrativos de las instituciones	8.216	8-528	8.772	9.006	9.219	9.464	9.786	62,991
TOTAL COMPROMISOS	111.493	177.765	182.667	186.840	190.544	180.522	186.164	1.220.995
TOTAL PAGOS	163.496	166.534	162.053	170.543	175.378	180.586	184.198	1.202.788

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos establecidos en Adopción definitiva (UE, Euratom) 2025/31 del presupuesto anual de la Unión Europea para el ejercicio 2025 <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2025/es/GenExp.pdf>

2.5.2 La vertiente de ingresos

Una de las principales novedades que tiene el actual MFP 2021-2027 es la incorporación al sistema de recursos propios (que será objeto de análisis en profundidad en el siguiente epígrafe) de una nueva fuente de ingresos para la Unión Europea con la que financiar sus políticas. Junto a los recursos ya existentes (recursos propios tradicionales, recurso propio basado en el IVA, recurso propio basado en la RNB y otros de escasa importancia cuantitativa) se añade el recurso propio basado en los envases de plástico no reciclados. Todos estos ingresos se regulan actualmente en la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea. Además, en el MFP también se establece un límite máximo para el total de ingresos por recursos propios que pueden estar asignados al presupuesto y que se expresa a través de la RNB.

3. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1 Concepto

Las organizaciones internacionales para cumplir con sus objetivos y desarrollar sus funciones necesitan recursos económicos, por tanto, cuando se habla de los sistemas de financiación de organizaciones internacionales se hace referencia al conjunto de mecanismos, instituciones, organismos y reglas que permiten a las organizaciones obtener tales recursos. Existen principalmente dos tipos de sistemas de financiación, por un lado, el sistema de contribuciones financieras y, por otro lado, el sistema de recursos propios.

La mayor parte de las organizaciones internacionales optan por el sistema de contribuciones financieras, como sucede con el caso de la ONU cuyo presupuesto ordinario se financia por medio de contribuciones efectuadas por los Estados miembros

de acuerdo con una escala de cuotas y los fondos y programas especializados se financian a través de contribuciones voluntarias.⁵³

Estos sistemas tienen como principal inconveniente la dependencia financiera de la organización respecto de sus Estados miembros, pues estos anualmente deben autorizar la correspondiente contribución, existiendo riesgo de incumplimiento. Todo ello provoca una falta de autonomía financiera. Este sistema tiene dos claras ventajas, en primer lugar, facilita alcanzar el objetivo económico de la distribución equitativa de la renta, con la condición de que se acuerde un sistema de distribución de la carga financiera entre sus miembros que tenga en cuenta su riqueza. En segundo lugar, su sencillez administrativa para las propias organizaciones internacionales que son destinatarias de las contribuciones y que únicamente deben asegurarse de que efectivamente las perciben y siendo los Estados quienes tienen la competencia para su recaudación.⁵⁴

La Unión Europea tiene un sistema de financiación basado en recursos propios, llamado así porque dichos recursos proceden de los Estados miembros, aunque pertenecen originaria y automáticamente a la Unión. Dicho sistema se establece por primera vez en 1970, con la salvedad expresada en el siguiente epígrafe, cuando se aprueba la primera Decisión de recursos propios y se firma el Tratado de Luxemburgo, conocido como primer tratado presupuestario, a través de estos instrumentos normativos se sustituye el sistema de contribuciones nacionales por el de recursos propios, de modo que se dota a la Hacienda Pública Europea de autonomía financiera. Es importante destacar que el sistema de contribuciones nacionales no se eliminó de forma definitiva, en la actualidad se sigue utilizando de forma marginal para financiar, por ejemplo, el Banco Europeo de Inversiones o el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

⁵³ Organización de Naciones Unidas (enero de 2022). *Documentación de la ONU: Presupuesto de la ONU, 2020* Recuperado el 20 de abril de 2025 de Organización de Naciones Unidas sitio web oficial: <https://research.un.org/es/docs/budget2020>

⁵⁴ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

En este punto es necesario delimitar un concepto de recurso propio. Los tratados constitutivos de las Comunidades a pesar de que mencionan el sistema de recursos propios no lo definen. La terminología recursos propios hace referencia al deseo de autonomía fiscal de la UE en relación con sus Estados miembros y es que dichos recursos otorgan a las instituciones europeas una serie de ingresos que son suyos de pleno derecho, puesto que estos no se integran en los ingresos de los Estados miembros y, por tanto, no forman parte de los presupuestos nacionales ni son votados por los parlamentos nacionales. Por tanto, se puede afirmar que los recursos propios tienen naturaleza fiscal lo cual indica una relación entre la UE y la fuente de la renta, y dicha relación es independiente de las decisiones de las respectivas autoridades presupuestarias de los Estados miembros.

Una vez delimitada la naturaleza de los recursos propios se puede establecer una definición de recurso propio, de modo que son el conjunto de ingresos de naturaleza fiscal que pertenecen a la UE definitivamente para sufragar su presupuesto con el que ejecuta sus políticas, dichos ingresos son suyos por derecho propio, por lo que no es necesaria ninguna decisión de las autoridades nacionales para percibirlos, es decir, son *“medios de financiación propios e independientes de los Estados miembros. Se trata de ingresos destinados definitivamente a la Unión Europea para financiar su presupuesto y a los que tiene derecho sin que las autoridades nacionales deban aprobarlos”*.⁵⁵ En este concepto se puede observar que no se hace referencia a la recaudación de tales ingresos y el mismo no contradice el hecho de que los Estados miembros son los encargados de su recaudación conforme a su normativa y, posteriormente, de su puesta a disposición en favor de la UE.⁵⁶

⁵⁵ OFICINA DE PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA (2007) *Mecanismo de recursos propios*. Recuperado el 20 de abril de 2025 de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/own-resources-mechanism.html?fromSummary=06#:~:text=Los%20recursos%20propios%20pueden%20definirse,las%20autoridades%20nacionales%20deban%20aprobarlos>.

⁵⁶ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

3.2 Origen y evolución del sistema de recursos propios

3.2.1 Origen del sistema de recursos propios

El origen del actual sistema de recursos propios de la Unión Europea se encuentra en el Tratado de París constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1951. En el artículo 49 de dicho Tratado se establecía *“La Comisión estará facultada para obtener los fondos necesarios para el cumplimiento de su misión; Estableciendo exacciones sobre la producción de carbón y de acero; Contratando empréstitos. La Comisión podrá recibir bienes a título gratuito”*. Dichas exacciones se convirtieron en el primer recurso propio comunitario de la historia, pues es un ingreso que tiene naturaleza fiscal y que corresponde a la CECA de forma definitiva para sufragar su presupuesto, de modo que es la Comisión quien ostenta la competencia para definir la base y el tipo impositivo.

Sin embargo, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) de Roma de 1957 introduce un cambio sustancial en la forma de financiación del presupuesto, puesto que su artículo 200 apartado 1 establecía un sistema de contribuciones financieras obligatorias para sus Estados miembros, de modo que el reparto de la carga financiera se hizo teniendo en cuenta el tamaño de los países. Este mismo sistema aparecía previsto en el artículo 172 apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa).

En el apartado segundo de ese mismo artículo 200 TCEE se establecía un reparto distinto en la carga financiera para sufragar el gasto del Fondo Social Europeo, de la misma forma en el apartado segundo del artículo 172 TCEEa se establecía otro reparto de las contribuciones para financiar el presupuesto de investigación y de inversiones de la CEEa.

Tabla 2:

Porcentaje de contribuciones financiera de los Estados miembros entre 1958 y 1974

	Bélgica	Alemania	Francia	Italia	Luxemburgo	Países bajos
Contribuciones Administrativas para la CEE y CEEa	7,9%	28%	28%	28%	0,2%	7,9%

Contribuciones de la CEE al Fondo Social Europeo	8,8%	32%	32%	20%	0,2%	7%
Contribuciones a la investigación en la Euratom,	9,9%	30%	30%	23%	0,2%	6.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en BENEDETTO, G. (mayo 2024). Op. Cit. Recuperado el 21 de abril de 2025

Este sistema de contribuciones financieras tenía un carácter transitorio pues el artículo 201 TCEE establecía un mandato para la Comisión Europea que la ordenaba realizar un estudio para determinar en qué condiciones el sistema de contribuciones financieras podría ser sustituidos por recursos propios, debiendo presentar propuestas al Consejo para su aprobación. Una previsión similar se establecía en el artículo 173 TCEEA.

El artículo 201 TCEE mencionaba específicamente como recurso propio los ingresos derivados de la aplicación del arancel aduanero común, que se creó a través del Reglamento (CEE) 950/68 del Consejo de 28 de junio de 1968, relativo al arancel aduanero común. Por otro lado, con el establecimiento de la Política Agraria Común (PAC), el Consejo aprobó el Reglamento nº 25 de 1962 relativo a la financiación de la PAC que establecía exacciones agrícolas que consistían en un gravamen variable establecido sobre el comercio de producto agrícolas con Estados terceros o ajenos a la Comunidad.

En 1969, en la Cumbre de La Haya, los jefes de Estado y de Gobierno llegaron al acuerdo político para sustituir el sistema de contribuciones financieras por el de recursos propios. El cambio se produjo de forma definitiva con la aprobación del Consejo de la Decisión 70/243/CECA, CEE, EUORATOM de 21 de abril de 1970.

3.2.2 Evolución del sistema de recursos propios

La Decisión por la que se instaura el sistema de recursos propios fue la Decisión 70/243/CECA, CEE, EUORATOM de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades. Esta Decisión supuso un profundo cambio para la Hacienda Europea, puesto que gracias a ella las Comunidades Europeas lograron alcanzar la autonomía financiera respecto de sus Estados miembros. Es importante destacar que la sustitución

de un sistema por otro se hizo de forma progresiva y no sería hasta 1975 cuando el presupuesto comunitario se financiaría totalmente con recursos propios.

Inicialmente los recursos propios eran únicamente el arancel aduanero común y las exacciones agrícolas, que conforman lo que se conoce como recursos propios tradicionales. Estos ingresos eran considerados como recursos propios por su naturaleza, ya que eran ingresos que derivaban directamente de políticas comunitarias como son la PAC y la Política Comercial Común. En la Decisión se establecía que los Estados miembros retenían un 10% de los ingresos recaudados de las exacciones y de los derechos arancelarios para sufragar los gastos administrativos derivados del mantenimiento de la aduana.⁵⁷

Además, la Decisión del Consejo preveía la creación de un tercer recurso propio basado en el IVA, puesto que se era consciente de que con los recursos propios tradicionales no se podía garantizar el equilibrio de las cuentas presupuestarias. Sin embargo, el efectivo establecimiento de este tercer recurso no tuvo lugar hasta 1979, que es cuando se aprueba la sexta Directiva del IVA relativa a la armonización de las bases imponibles.⁵⁸ El recurso propio basado en el IVA se obtenía de aplicar un tipo impositivo, que originalmente no podía superar el 1%, a una base imponible nivelada y armonizada para todos los Estados miembros conforme a lo establecido en el ordenamiento comunitario.⁵⁹

En el año 1985 se produce una reforma del sistema de recursos propios a través de la Decisión del Consejo 85/257/CEE, Euratom, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades que introdujo tres principales novedades:

⁵⁷ BENEDETTO, G. (Mayo 2024). *Op. cit.* Recuperado el 22 de abril de 2025

⁵⁸ Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios - Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 13 de junio de 1977.

⁵⁹ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

- En relación con el recurso propio basado en el IVA se aumentó el límite del tipo impositivo aplicable a las bases uniformadas, pasando del 1% al 1,4%.
- Se introdujo el conocido como “cheque británico” fruto del Consejo de Fontainebleau de 1984. Con este mecanismo se pretendía corregir el desequilibrio existente en el saldo financiero británico, debido a que la aportación de Reino Unido al presupuesto comunitario era mayor a los gastos realizados en su territorio por las Comunidades. *“El cheque británico se cuantificó en dos tercios de la diferencia entre los recursos aportados por el Reino Unido a la UE y los fondos presupuestarios recibidos de la UE”*.⁶⁰
- Se estableció en el artículo 3.3 c) una corrección en relación con el cheque británico a favor de Alemania, de tal forma que su participación en el mismo queda reducida al 33%.

La siguiente modificación del sistema de recursos propios tuvo lugar a través de la Decisión del Consejo,⁶¹ del 24 de junio de 1988, que introdujo las siguientes novedades:⁶²

- Creación de un nuevo recurso propio basado en la RNB de cada Estado miembro que tiene carácter complementario, pues su finalidad es garantizar el equilibrio del presupuesto comunitario.
- Limitación del tipo de referencia del IVA en caso de que el gasto en consumo de un Estado miembro supere el 55% de su PNB.
- Establecimiento de un techo de compromisos que se fijó en el 1,3% del PNB, además del establecimiento de techo de pago que se fijó en el 1,15% del PNB para 1988 y que se vio aumentado al 1,2% en 1992.

⁶⁰ *Ídem*.

⁶¹ Decisión del Consejo 88/376/CEE, Euratom, de 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 15 de julio de 1988.

⁶² BENEDETTO, G. (Mayo 2024). *Op. cit.* Recuperado el 22 de abril de 2025

La cuarta Decisión⁶³ sobre recursos propios introdujo escasas novedades así; el tipo uniforme del IVA se redujo de nuevo progresivamente del 1,4% al 1%, además se redujo la nivelación de la base imponible al 50% del RNB del correspondiente Estado miembro, esto se aplicó para Grecia, España, Portugal e Irlanda desde 1995, en el resto de Estados miembros se fue reduciendo de forma progresiva entre 1995 y 1999, aunque se mantuvo tanto el cheque británico como la corrección alemana sobre el mismo. Esta reforma del tercer recurso se debe a las demandas de los Estados miembros más pobre que se veían perjudicados como consecuencia del carácter regresivo del IVA. Además, se limitó el volumen del cuarto recurso y se estudió la posibilidad de introducir un nuevo recurso, aunque finalmente esto se pospuso.

A comienzos de siglo, en el año 2000, se aprueba una nueva Decisión⁶⁴ sobre recursos propios que introdujo diferentes modificaciones:

- En relación con los recursos propios tradicionales: el porcentaje retenido por los Estados miembros a la hora de recaudar el arancel exterior y las exacciones para sufragar los gastos de mantenimiento de la aduana se vio aumentado hasta el 25% del total recaudado.
- En relación con el tercer recurso basado en el IVA: se mantuvo la limitación del tipo de referencia establecida en la anterior Decisión cuando el gasto en consumo es superior al 50% del RNB del correspondiente Estado miembro. Por otro lado, se modificó el tipo de referencia del IVA, de modo que para el 2000 y 2001 se fijó en el 1%, para los dos siguientes años se estableció el 0,75% y desde el año 2004 sería del 0,5%.

⁶³ Decisión del Consejo 94/728/CE, Euratom, de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 31 de octubre de 1994.

⁶⁴ Decisión del Consejo 2000/597/CE, Euratom, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas. Ver Diario Oficial de Unión Europea de 7 de octubre de 2000.

- El cálculo del cheque británico se simplificó y la corrección establecida en favor de Alemania pasó a ser del 75% y se extendió a otros Estados como Austria, Países Bajos y Suecia.

La sexta Decisión⁶⁵ sobre el sistema de recursos propios fue aprobada en el año 2007. Esta Decisión no supuso grandes modificaciones, debiendo destacar que el tipo de referencia del IVA se vuelve a reducir de modo que pasa a ser del 0,3% para la mayor parte de países excepto Austria (0,225%), Alemania (0,15%), Países Bajos y Suecia (0,1%).⁶⁶ Se fijó el techo de gasto en 1,24% de la RNB de los Estados miembros y se estableció el mandato a la Comisión para realizar una revisión del sistema más profunda que en anteriores ocasiones.⁶⁷

Siguiendo ese mandato se acometió una nueva reforma del sistema de recursos propios de la UE a través de la Decisión del Consejo 2014/335/UE, Euratom de 26 de mayo de 2014. En cuanto a las novedades se ha de mencionar, en primer lugar, que el porcentaje retenido por los Estados miembros en las aduanas para su mantenimiento se redujo al 20%. En segundo lugar, se mantuvo el tipo uniforme en el 0,3% pero los tipos reducidos para Alemania, Países Bajos y Suecia se unifica pasando a ser del 0,15%. Por último, señalar que la contribución en base al cuarto recurso que correspondía a Dinamarca, Suecia y Países Bajos se ve reducida a través de correcciones temporales que ascendieron a un tanto alzado anuales de 130 millones de euros para Dinamarca, 695 millones en el caso de Países Bajos y 185 millones en el caso de Suecia.

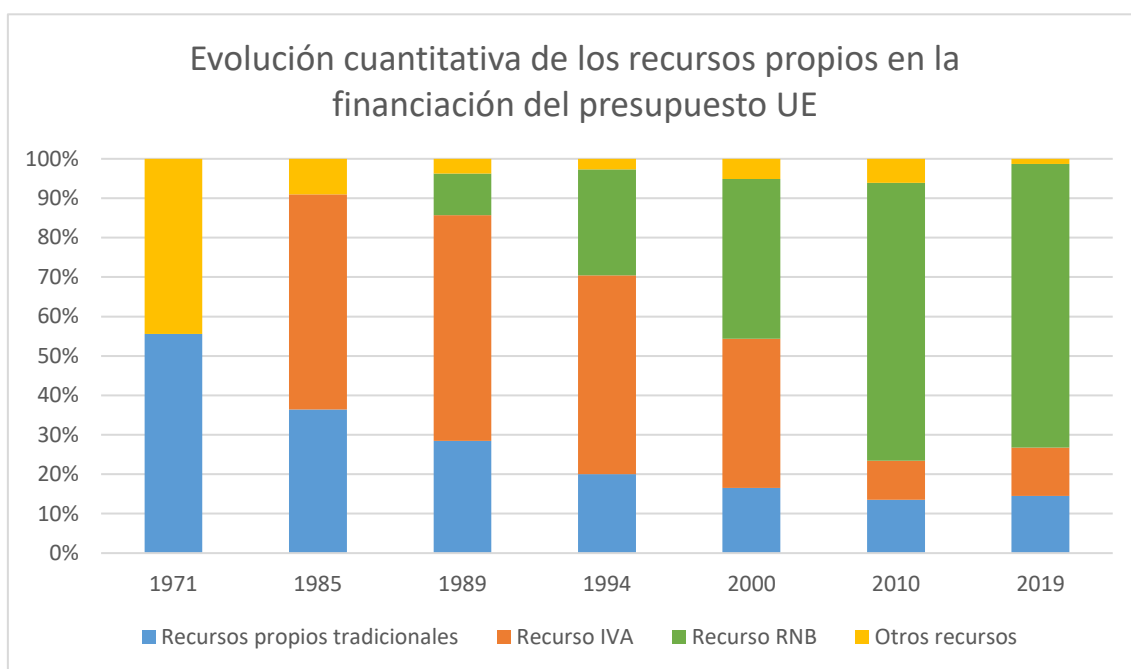
La Decisión sobre recursos propios actualmente vigente es la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 que será objeto de análisis en profundidad en el siguiente epígrafe con el estudio en detalle de los recursos propios que componen el actual sistema de financiación de la UE.

⁶⁵ Decisión del Consejo 2007/436/CE, Euratom de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 23 de junio 2007.

⁶⁶ BENEDETTO, G. (mayo de 2024). *Op. cit.* Recuperado el 23 de abril de 2025

⁶⁷ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

Gráfico 1:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos señalados en GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.* y en VEGA MOCOROA, I. (2005) *Op. Cit.*

3.3 Componentes actuales del sistema de recursos propios y su dimensión cuantitativa

La Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, recoge en su artículo 2 los componentes actuales del sistema de recursos propios de la UE, que son:

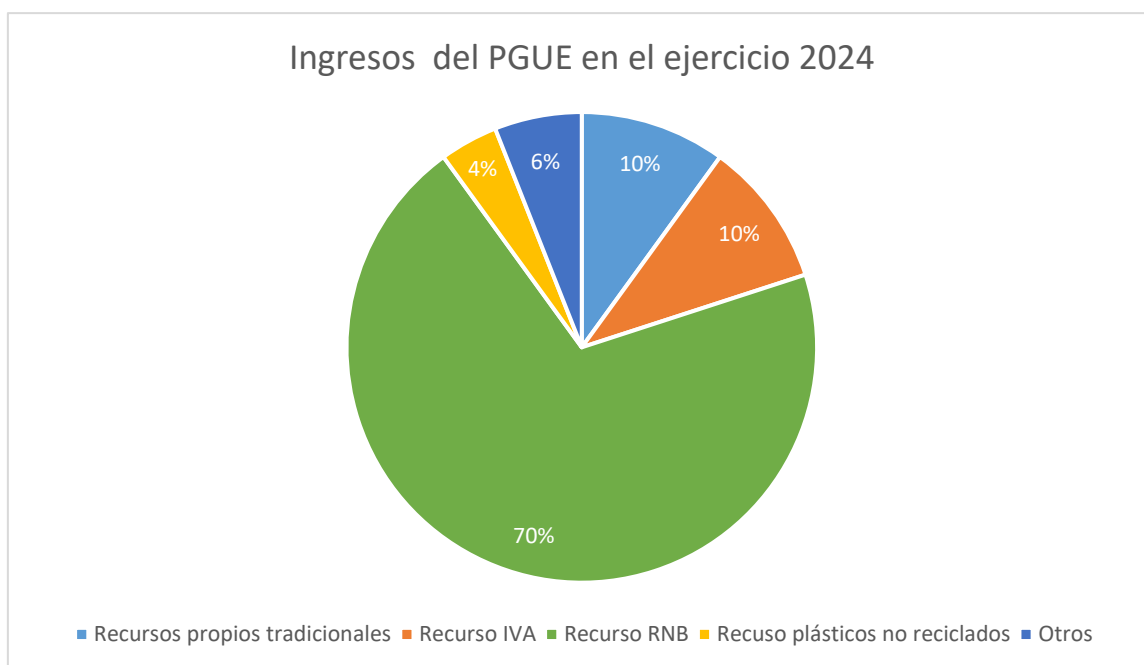
- Por un lado, los recursos propios tradicionales que están formados actualmente por las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa y los derechos de aduana que se recaudan en el marco de la PAC y de la Política Comercial Exterior, por lo que la evolución de este tipo de ingresos ha estado claramente marcada por el desarrollo de dichas políticas comunitarias.
- Por otro lado, los recursos propios financieros⁶⁸ que son el tercer recurso basado en el IVA que parte de la doctrina lo considera como una

⁶⁸ En la jerga europea se utiliza esta expresión para hacer referencia a aquellos recursos cuya finalidad es exclusivamente recaudatoria.

contribución “encubierta” como recurso propio⁶⁹ y el cuarto recurso basado en la RNB que la mayoría de la doctrina lo considera como una contribución financiera.⁷⁰

- Por último, se ha incorporado un quinto recurso propio que está basado en los residuos de plástico no reciclados. Este sistema se cierra con una serie de recursos caracterizados por su menor importancia cuantitativa, donde se incluyen los impuestos aplicados a los ingresos del personal de la Unión europea, intereses bancarios, los saldos presupuestarios de ejercicios anteriores en caso de que se haya producido superávit, etc.

Gráfico 2:



Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por SCHWARCZ, A. (2025) Fichas temáticas: Los ingresos de la UE. Recuperado el 18 de mayo de 2025 del sitio web oficial del Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>

⁶⁹ Varios autores defienden la idea de que el recurso basado en el IVA no es un recurso propio en sentido estricto. Es el caso de MARTÍN JIMÉNEZ, A. (2022): «Los recursos propios y los tributos en el presupuesto de la UE en la recuperación post-covid: ¿todavía lejos de una auténtica “Unión Europea”?», Nueva fiscalidad, Nº2, P.62. También es el caso de OLESTI RAYO, A. (2015): «La financiación del presupuesto de la Unión Europea y la necesidad de revisar el sistema de recursos propios», Revista General de Derecho Europeo, P.16, que niega la naturaleza fiscal de este recurso y, por tanto, no se puede hablar de un recurso propio en sentido estricto.

⁷⁰ VEGA MOCOROA, I. (2005) *Op. Cit.* PP. 281 y 282.

3.3.1 Recursos propios tradicionales

Los recursos propios tradicionales (*traditional own resources*) aparecen recogidos en la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 en su artículo 2.1 letra a) al establecer que consisten “*en exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales, derechos del arancel aduanero común y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de la Unión en los intercambios comerciales con terceros países, derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, ya expirado, así como cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar*”. Son conocidos también como recursos propios puros porque, como ya se ha explicado, tienen su origen en la unión aduanera y derivan de la ejecución de políticas comunitarias. Los recursos propios tradicionales están compuestos por:⁷¹

- Las cotizaciones del azúcar y la isoglucosa. Desde las Comunidades Europeas originarias han existido excesos en la producción de azúcar por lo que para reducir los excedentes y cubrir los gastos derivados del sostenimiento del mercado se establecen exacciones sobre la producción y almacenamiento de ambos productos que deben ser sustentado por las empresas del sector. Por tanto, estas cotizaciones se basan en el principio de autofinanciación y en la limitación de la producción vía precio garantizado.
- Los derechos arancelarios sobre las importaciones, que se basan en el principio de preferencia comunitaria y que no tienen una finalidad fiscal, sino que tiene una finalidad proteccionista del Mercado Interior, aquí se incluyen:
 - Derechos de aduanas generales, que son aquellos ingresos derivados de aplicar la Tarifa Exterior Común a las importaciones de productos y mercancías procedentes de Estados no miembros

⁷¹ BUITRAGO ESQUINAS, E.M. y ROMERO LANDA, L.B. (2013) *Op. Cit.* PP.310 y 311

que ingresen en el Mercado Común junto con aquellas otras exacciones que las instituciones de la UE puedan imponer a los intercambios comerciales con Estados no miembros, en esta categoría se incluirían los llamados derechos antidumping y los derechos antisubvención.⁷²

- Las exacciones reguladoras agrícolas que anteriormente eran impuestos variables de carácter arancelario que se aplicaban a las importaciones de productos agrícolas, con el objetivo de proteger a los agricultores comunitarios. La exacción se fijaba teniendo en cuenta la diferencia entre los precios mundiales y los precios fijados por las autoridades comunitarias para garantizar la renta de los agricultores. Sin embargo, en la actualidad estas exacciones han desaparecido como consecuencia de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la Ronda de Uruguay de 1994 del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) y han sido sustituidos como impuestos variables por derechos de aduana.

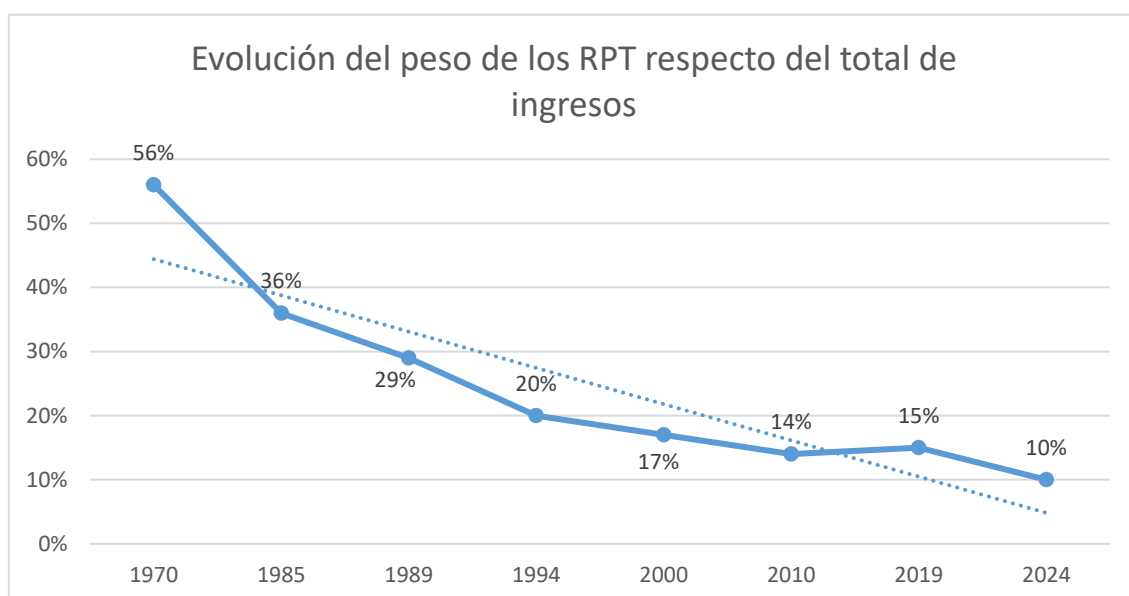
Los recursos propios tradicionales son recaudados por los Estados miembros conforme al principio de administración indirecta y, posteriormente, son transferidos a la UE. Respecto a los derechos aduaneros los Estados miembros retienen el 25% del total que recauden para sufragar los gastos administrativos y de sostenimiento de la aduana. Los Estados miembros ponen a disposición de la Comisión los ingresos obtenidos por esta vía con periodicidad mensual, una vez hayan transcurrido dos meses desde la constatación del derecho. En el caso de que se produzca algún retraso en la entrega de estos recursos a la Comisión se generarán intereses.⁷³

⁷² GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

⁷³ COMISIÓN EUROPEA (2024). Recursos Propios: Derechos de aduana. Recuperado el 1 de mayo de 2025 del sitio web oficial de la Comisión Europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_es

En cuanto a su evolución cuantitativa, mencionar que los ingresos obtenidos a través de los recursos propios tradicionales han tenido una clara tendencia decreciente⁷⁴ respecto al total de ingresos como consecuencia de los acuerdos celebrados en la OMC y con países en vía de desarrollo que suponen una reducción de aranceles aplicables a las mercancías procedentes de dichos Estados. Además, en el caso de las cotizaciones, la reducción de su importancia cuantitativa es consecuencia de su propia finalidad, puesto que si cumplen con su objetivo de reducir la producción y almacenamiento de azúcar e isoglucosa, los ingresos percibidos por esta vía son menores.

Gráfico 3:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) Op. Cit. y VEGA MOCOROA, I. (2005) Op. Cit.

3.3.2 Recurso propio basado en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

El recurso propio basado en el IVA (VAT) aparece recogido en la letra b) del artículo 2.1 de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 al establecer como recurso propio *“el obtenido de aplicar un tipo uniforme de referencia del 0,30 %, aplicable a todos los Estados miembros, al importe total del IVA recaudado en relación con la totalidad de las entregas de bienes o prestaciones de servicios gravadas, dividido por el tipo medio*

⁷⁴ Ver gráfico 3.

ponderado del IVA calculado para el año natural correspondiente, según lo dispuesto en el Reglamento (CEE, Euratom) 1553/89 del Consejo. La base imponible del IVA que se tendrá en cuenta a estos efectos con respecto a cada Estado miembro no excederá del 50 % de la RNB”.

El recurso basado en el IVA también es conocido como tercer recurso cuya naturaleza es financiera al tener como función principal servir de ingreso para la UE. El origen del recurso IVA se encuentra en la primera Decisión relativa a los recursos propios, sin embargo, la necesidad de armonizar este impuesto provocó que su definitiva implantación se retrasara hasta 1979 tras la entrada en vigor de la sexta Directiva sobre el IVA.⁷⁵

Este recurso se obtiene de aplicar un tipo uniforme a la base nivelada y armonizada del IVA válida en todos los Estados miembros, conforme a lo establecido en el Reglamento anteriormente mencionado. Para calcular esa base armonizada cada Estado miembro debía dividir los ingresos totales netos que habían sido recaudados por dicho Estado a través del IVA a lo largo del año natural por el tipo del IVA en ese Estado durante ese año. En el caso de que se aplicaran tipos distintos, la base se calculaba teniendo en cuenta el tipo medio ponderado del IVA de cada país.⁷⁶ Este método se conoce comúnmente como el método de los ingresos. Por tanto, no se trata de un parte de los ingresos que los Estados miembros obtienen a través del IVA, puesto que no se añade un porcentaje uniforme a los tipos del IVA de los Estados miembros, lo que provocaría que fuese un recurso propio en un sentido estricto.⁷⁷

⁷⁵ Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios - Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 13 de junio de 1977.

⁷⁶ COMISIÓN EUROPEA (2024) *Recursos propios: Impuesto sobre el valor añadido*. Recuperado el 4 de mayo de 2025 del sitio web oficial de la Comisión Europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_es

⁷⁷ VEGA MOCOROA, I. (2005) *Op. Cit.*

Este recurso es criticado por su carácter regresivo, puesto que el IVA es un impuesto indirecto que grava el consumo y la propensión marginal a consumir es decreciente respecto a la renta, por lo que de forma proporcional aportan más por este recurso los Estados miembros con rentas más bajas. Para minimizar los efectos negativos se ha decidido, por un lado, limitar la base imponible del IVA. Originariamente, la base era ilimitada, no fue hasta 1988 cuando se empezó a limitar en un 55% y desde 1999 hasta la actualidad se ha limitado al 50% del RNB. Por otro lado, reducir gradualmente el tipo uniforme de referencia aplicable.⁷⁸ En un principio se situaba el 1% y era el mismo en todos los Estados miembros, pero con el paso del tiempo se ha rebajado, situándose actualmente en el 0,3% para la mayor parte de los Estados miembros.

Tabla 3:

Evolución del tipo uniforme de referencia aplicable a la base nivelada desde su origen hasta la actualidad

Estado/Año	1980	1985	1994	1999	2003	2004	2007	2014	2020
General	1%	1,4%	1,32%	1%	0,75%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%
Suecia y Países bajos	1%	1,4%	1,32%	1%	0,75%	0,5%	0,1%	0,15%	0,15%
Austria	1%	1,4%	1,32%	1%	0,75%	0,5%	0,225	-	-
Alemania	1%	1,4%	1,32%	1%	0,75%	0,5%	0,15%	0,15%	0,15%

Fuente: elaboración propia a partir de GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) Op. Cit.

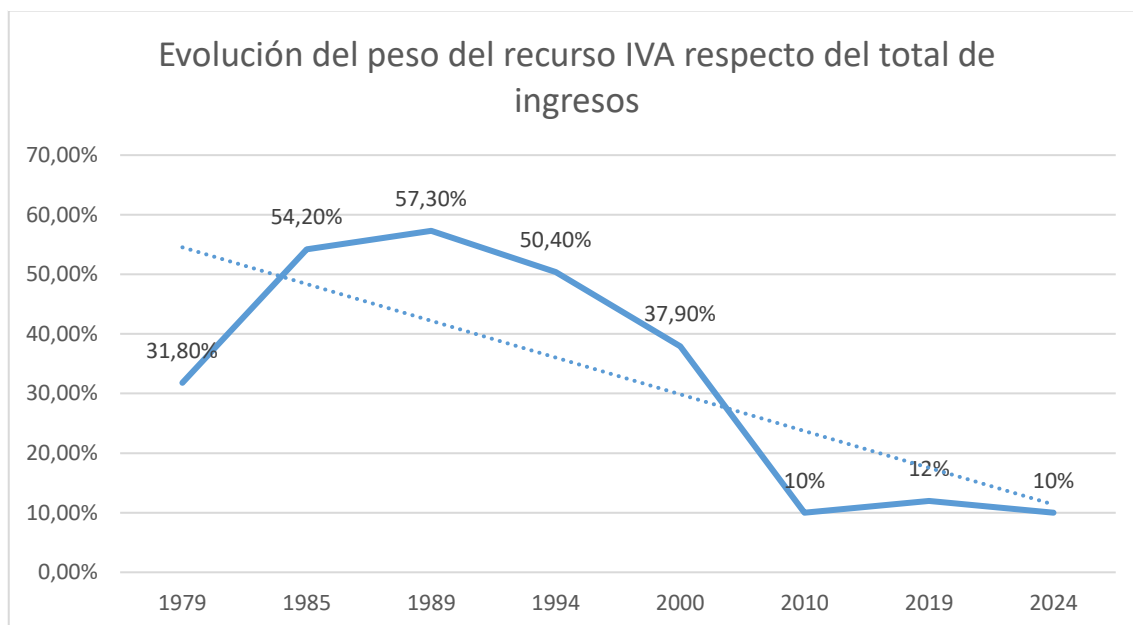
Al igual que los recursos propios tradicionales, el recurso propio basado en el IVA tiene una tendencia decreciente en lo que respecta a su importancia cuantitativa⁷⁹ respecto del total de ingresos del presupuesto, debido a la regresividad de este recurso, a la complejidad para calcularlo, la escasa transparencia y el hecho de que no sea un

⁷⁸ Ver tabla 3.

⁷⁹ Ver gráfico 4.

recurso propio en sentido estricto, sino que se trata de un tipo de aportación nacional que tiene origen en el IVA para calcular la cuantía de la misma.⁸⁰

Gráfico 4:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) Op. Cit. y VEGA MOCOROA, I. (2005) Op. Cit.

3.3.3 Recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta (RNB)

El cuarto recurso propio está basado RNB, se encuentra recogido en el artículo 2.1 d) de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 al establecer que es “*el resultado de aplicar un tipo uniforme de referencia, que se determinará con arreglo al procedimiento presupuestario teniendo en cuenta el importe total de todos los demás ingresos, a la suma de la RNB de todos los Estados miembros*”. Este recurso se incorporó en 1988 para garantizar el equilibrio del presupuesto comunitario y hacer frente a los nuevos retos y objetivos marcados tras la ampliación de las Comunidades Europeas con la incorporación de Portugal y España en 1986.⁸¹

Se trata, junto con el recurso IVA, de un recurso financiero que se caracteriza por ser variable y complementario, pues sirve para compensar el saldo entre ingresos y gastos del presupuesto que no queda cubierto por los recursos propios tradicionales y

⁸⁰ MARTÍN JIMÉNEZ, A. (2022). Op. Cit. P. 62.

⁸¹ BUITRAGO ESQUINAS, E.M. y ROMERO LANDA, L.B. (2013) Op. Cit. PP.313

el recurso IVA, cumpliendo con el principio de equilibrio presupuestario. Este recurso garantiza la progresividad del sistema, pues a través del mismo se asegura que los Estados miembros con rentas más altas aportan más.

El porcentaje o tipo de referencia que se aplica a la RNB de cada Estado miembro se obtiene de dividir la diferencia entre el total de gastos y de ingresos previstos en el presupuesto (obviamente con la exclusión del cuarto recurso) y la RNB de la UE de los 27. La RNB de cada Estado siempre se establece a precios de mercado conforme al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.⁸²

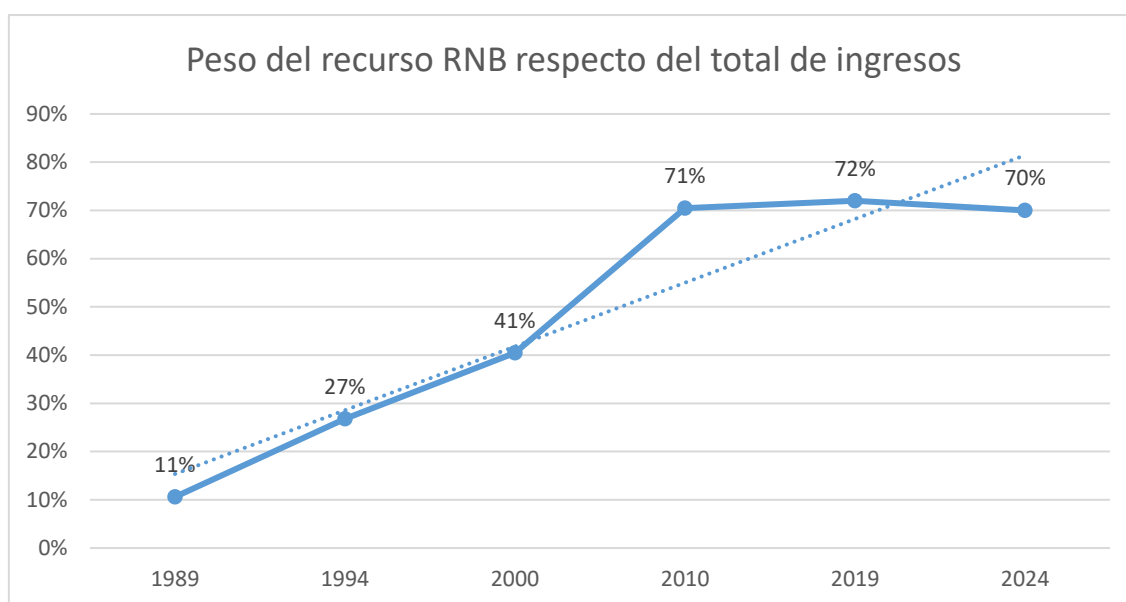
En el apartado 4 del precepto anteriormente mencionado se recogen una serie de reducciones brutas que se aplican a las contribuciones anuales que realizan determinados Estados miembros a través de este recurso. Las reducciones brutas son financiadas por el resto de Estados miembros. El importe de dichas reducciones asciende a 565 millones de euros para Austria, 377 millones para Dinamarca, 3.671 millones para Alemania, 1.921 millones EUR para los Países Bajos y de 1.069 millones EUR para Suecia. Los importes están valorados a precios de 2020 y se ajustan a precios corriente mediante la aplicación del deflato del PIB de la UE más reciente.

Desde su creación en 1988 el peso de este recursos respecto del total de ingresos ha ido aumentando a lo largo de los años,⁸³ debido a la pérdida de peso de los otros recursos por los motivos anteriormente explicados y a las ventajas que presenta este recurso como son la simplicidad a la hora de su cálculo, el carácter estable del mismo incluso en tiempo de crisis, la flexibilidad que otorga para impedir los presupuesto deficitarios y el hecho de que es un mecanismo que garantiza la progresividad del sistema de financiación europeo.

⁸² COMISIÓN EUROPEA (2024) Recursos propios: Contribuciones nacionales. Recuperado el 9 de mayo de 2025 del sitio web oficial de la Comisión Europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_es

⁸³ Ver gráfico 5.

Gráfico 5:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) Op. Cit. y VEGA MOCOROA, I. (2005) Op. Cit.

En la actualidad, la hoja de ruta de la Comisión Europea consiste en la incorporación de nuevos recursos para reducir el peso del recurso RNB con el objetivo de restablecer la función equilibradora del mismo y como consecuencia de las dificultades que se empiezan a plantear para medir con precisión la renta nacional bruta de cada Estado miembro, debido a la *“desmaterialización de numerosos servicios, la rápida expansión del comercio electrónico, el peso creciente de los activos intangibles y las grandes y rápidas fluctuaciones de las inversiones de capital extranjero”*.⁸⁴

3.3.4 Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados

El recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados o quinto recurso propio es una de las principales novedades que se han introducido en el período del actual MFP 2021-2027 a través de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 al establecer como recurso propio en la letra c) del artículo 2.1 *“el obtenido de aplicar un tipo uniforme de referencia al peso de los residuos de envases de plástico generados en cada Estado miembro que no se reciclen. El tipo uniforme de referencia será de 0,80 EUR*

⁸⁴ COMISIÓN EUROPEA (2024). Op. Cit. Recuperado el 9 de mayo de 2025.

por kilogramo. Se aplicará una reducción bruta anual a determinados Estados miembros según lo dispuesto en el párrafo tercero del apartado 2”.

Antes de entrar a analizar este recurso propio en profundidad es necesario definir de forma precisa lo que se considera como envase a efectos del mismo. Según el artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2025/40, sobre los envases y residuos de envases, un envase es *“un artículo, independientemente de los materiales de que esté hecho, que está destinado a ser utilizado por un operador económico para que contenga o proteja productos, para manipular productos o para distribuir o presentar productos a otro operador económico o a un usuario final, y que puede clasificarse por formatos de envase según su función, material y diseño”.*

La posibilidad de crear este recurso se planteó por primera vez en la Comunicación de la Comisión COM(2018) 28 final, de 16 de enero de 2018, *Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*, en la que se señala la posibilidad de establecer medidas de carácter fiscal a nivel europeo con el objetivo de desincentivar la formación de residuos plásticos, especialmente de los productos plásticos desechables, y promover la reutilización de los mismos.⁸⁵

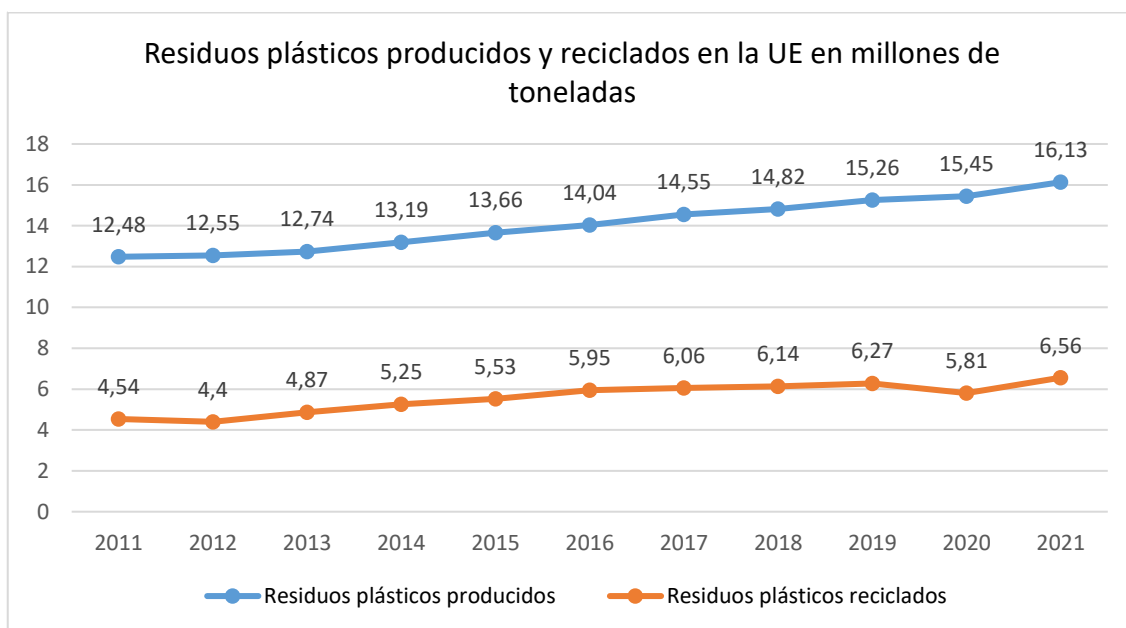
En dicha Comunicación la Comisión hace referencia a los numerosos efectos negativos que los residuos plásticos producen en los ecosistemas, el medioambiente y el cambio climático, por lo que establece como uno de los ejes estratégicos la promoción de una economía circular en el que la producción y uso de plásticos permitan su reutilización y reciclado y en la que se desarrollen nuevos materiales más sostenibles.

La Comisión ofrece una serie de datos reveladores sobre la situación actual: la producción mundial de plásticos se ha multiplicado por 20 desde la década de los 60 del siglo pasado, de modo que en 2015 ascendió hasta 322 millones de toneladas. En 2021 se produjeron a nivel mundial más de 390 millones toneladas de productos plásticos de

⁸⁵ CORDERO GONZÁLEZ, E. M. (2021) La reforma del sistema de recursos propios de la UE: el recurso sobre los residuos de envases de plástico no reciclados y el proyecto de mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono. *Studi Tributari Europei*, Nº11, P. 133.

las cuales 53 millones de toneladas, aproximadamente, se produjeron en Europa.⁸⁶ En Europa se generaron ese año 16,13 millones toneladas de residuos plásticos de los cuales se reciclaron 6,56 millones de toneladas.⁸⁷ Además, como se puede observar en el gráfico siguiente hay una clara tendencia ascendente, tanto en lo que se refiere a la producción de residuos como a su reciclado.

Gráfico 6:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en PARLAMENTO EUROPEO (2024) *Reciclaje y residuos de plástico en la UE: hechos y cifras*. Recuperado el 18 de mayo de 2025 del sitio web oficial del Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20181212STO21610/reciclaje-y-residuos-de-plastico-en-la-ue-hechos-y-cifras#:~:text=El%20total%20de%20residuos%20de,16%2C13%20millones%20de%20toneladas>.

La Comisión propuso como medida económica para lograr los objetivos anteriormente señalados crear un impuesto armonizado a nivel europeo para el MFP 2021-2027. Finalmente, el recurso empezó a recaudarse el 1 de enero de 2021, sin embargo, no se utilizó la figura del impuesto comunitario para ello y tiene la forma de

⁸⁶ PLASTICS EUROPE (octubre 2022) *Plásticos – Situación en 2022*. Recuperado el 10 de mayo de 2025 del sitio web de Plastics Europe: <https://plasticseurope.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2023/02/PLASTICOS-SITUACION-2022-esp.pdf>

⁸⁷ PARLAMENTO EUROPEO (junio de 2024) *Reciclaje y residuos de plástico en la UE: hechos y cifras*. Recuperado el 10 de mayo de 2025 del sitio web oficial del Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20181212STO21610/reciclaje-y-residuos-de-plastico-en-la-ue-hechos-y-cifras#:~:text=El%20total%20de%20residuos%20de,16%2C13%20millones%20de%20toneladas>

contribución estatal, lo que provoca que no pueda ser considerado como un recurso propio puro.⁸⁸

La finalidad de este quinto recurso es de carácter extrafiscal, pues se pretende desincentivar la utilización de envases de plástico y fomentar el reciclaje de los residuos de envases, fijándose como objetivo que a 31 de diciembre de 2025 se alcance una tasa de reciclado de mínimo el 65% del total de los residuos de envases de plástico que se hayan generado.

En cuanto a su funcionamiento, la contribución que cada Estado miembro debe aportar se calcula teniendo en cuenta el peso de los residuos plásticos que no hayan sido reciclados en su territorio, a dicho peso se le aplica un tipo de referencia que es de 0,8 EUR por kilogramo.

Para conocer cuál es el peso de los residuos no reciclados se tiene en cuenta la diferencia entre el peso total de residuos de plástico que se generan en un año natural en el territorio de cada Estado y el peso total de los plásticos que hayan sido reciclados.

El Reglamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consejo de 30 de abril de 2021 sobre el cálculo del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, no especifica el método para cuantificar tales magnitudes y se remite al Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases. El artículo 53 de este reglamento establece que los residuos de envases producidos son equivalentes a los envases comercializados en ese año en el Estado miembro y el peso de los residuos reciclados se cuantifica teniendo en cuenta *“el peso de los envases que, habiendo sido objeto de las*

⁸⁸ Según STRASSER, D. (1993) para poder hablar de un recurso propio puro es necesario que se trate de un tributo o impuesto soportado por un contribuyente europeo, que se recoja en el apartado de ingresos del PGUE y que no aparezca en el presupuesto nacional de los Estados miembros. En un sentido similar, MORENO GONZÁLEZ, S. (2004) considera que los recursos propios cuentan con 3 características que son: el carácter fiscal (son soportados de forma por personas físicas y/o jurídicas de la Unión), la existencia de una relación directa entre la UE y la fuente de renta y, por último, los recursos son independiente de las decisiones de las autoridades nacionales. En este caso no se cumpliría con la primera característica que exige que el tributo sea soportado directamente por los ciudadanos europeos.

*operaciones previas necesarias para eliminar materiales que no estén previstos en la posterior transformación, entren en la operación de reciclado. Esta se define técnicamente en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos, como toda operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra finalidad”.*⁸⁹

Según el Reglamento (UE/Euratom) 2021/770, anteriormente mencionado, los Estados miembros deben a poner a disposición de la UE los ingresos obtenidos por medio de este recurso con periodicidad mensual el primer día laborable conforme a una serie de previsiones calculadas con anterioridad. Dichas contribuciones se ajustan cuando se disponga de los datos finales, una vez hayan transcurrido dos años. En caso de que se produzcan retrasos en la puesta a disposición de los importes se generan intereses de demora en favor de la UE.

El artículo 2.2 de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 establece una serie de reducciones brutas anuales a precios corrientes para las contribuciones de aquellos Estados miembros cuya RNB per cápita sea inferior a la Media de la UE, de esta forma la contribución se ve reducida en cantidad a tanto alzado anual correspondiente a 3,8 kilogramos de residuos plásticos per cápita.⁹⁰ Los siguientes Estados miembros son los beneficiarios de esas reducciones: Bulgaria (22.000.000€), República Checa (32.187.600€), Estonia (4.000.000€), Grecia (33.000.000€), España (142.000.000), Croacia (13.000.000€), Chipre (3.000.000€), Italia (184.048.000€), Letonia (6.000.000€), Lituania (9.000.000€), Hungría (30.000.000€), Malta (1.415.900€), Polonia (117.000.000€), Portugal (31.322.000€) Rumanía (60.000.000€), Eslovenia (6.279.700€) y Eslovaquia (17.000.000€).

Según el Tribunal de Cuentas Europeo, la introducción de este nuevo recurso propio fue poco fluida, provocando estimaciones inexactas, por lo que en el primer año de aplicación este recurso tuvo un déficit de recaudación de 1.100 millones de euros

⁸⁹ CORDERO GONZÁLEZ, E. M. (2021) *Op. Cit.* P.134

⁹⁰ SCHWARCZ, A. (abril de 2024). *Op. Cit.* Recuperado el 10 de mayo de 2025.

respecto de las previsiones realizadas por la Comisión y que tuvo que ser compensado mediante el recurso RNB. Son varias las razones que ofrece el Tribunal de Cuentas Europeo que justifican estos datos: el hecho de que los Estados miembros no estaban suficientemente preparados para este nuevo recurso, que existen enormes dificultades para calcular el peso total de residuos de plástico no reciclados, que el apoyo de la Comisión fue adecuado pero se produjo una vez ya introducido y, por tanto, tarde, no existe una definición uniforme de plástico, lo que provoca inseguridad jurídica y problemas de armonización. Otro de los problemas que señala el Tribunal es el hecho de que los Estados miembros utilizan distintos métodos de recopilación de datos, unos basados en la comercialización y otros en analizar los residuos, que pueden dar resultados diferentes. Además, los datos ofrecidos sobre la cantidad de plástico reciclado pueden no ser fiables por la falta de controles en las empresas de reciclado.⁹¹

3.3.5 Otros recursos de escasa importancia cuantitativa

En esta categoría nos encontramos con una serie de ingresos que constituyen auténticos recursos propios, pues pertenecen y son recaudados directamente por la Unión Europea de modo que las autoridades nacionales no intervienen ni prestan su consentimiento. Otra característica de los ingresos incluidos en esta categoría es su menor importancia cuantitativa, pues en la actualidad representan entre el 2% y el 8% de los ingresos totales de la UE.

Este tipo de ingresos parecen recogidos en el documento presupuestario bajo la rúbrica de “varios”. Estos recursos están formados por ingresos que tiene distinta procedencia como son:

- El impuesto uniforme y la contribución temporal de la Unión que grava los rendimientos de trabajo de los funcionarios a su servicio conforme a lo establecido en el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de

⁹¹ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. (2024) Ingresos de la UE basados en los residuos de plástico no reciclados. Un comienzo irregular y lastrado por datos que no son suficientemente comparables o fiables. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. PP. 19-36.

los funcionarios de las Comunidades Europeas. Por tanto, los emolumentos de los funcionarios europeos no están sometidos a la tributación nacional por el correspondiente impuesto sobre la renta, siendo esto una forma de garantizar la igualdad de trato entre los funcionarios de distinta nacionalidad y de garantizar la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.⁹²

- Las contribuciones que terceros países aportan a programas de la Unión como es el caso del programa Horizonte 2020, del ERASMUS+, etc. En este grupo hay que destacar las contribuciones de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio que *“proporcionan fondos directamente a varios Estados miembros de la UE, por un importe medio de 500 millones de euros al año. Estos fondos tienen por objeto contribuir a la reducción de las disparidades sociales y económicas dentro del Espacio Económico Europeo (EEE) y de la UE. Estas contribuciones pueden considerarse una contrapartida a la participación en el mercado interior de la UE”*.⁹³
- Las sanciones pecuniarias impuestas a empresas que operan en el mercado único que hayan incumplido la normativa comunitaria, por ejemplo, en materia de competencia o de consumo.
- Los excedentes o saldos presupuestarios disponibles del ejercicio presupuestario anterior. Estos excedentes tienen lugar cuando no se ejecutan todos los gastos previstos en el documento presupuestario, por la razón que sea, produciéndose un superávit.

⁹² GUERRERO PADRÓN, T. (2017). Sobre los funcionarios de la Unión Europea y su régimen de seguridad social: los tributos como cotizaciones sociales a efectos del TJUE. *Revistas UC3M*, Vol. 9, Nº2, P.365.

⁹³ Tribunal de Cuentas Europeo. (2021). *Contribuciones financieras de terceros países a la UE y los Estados miembros. Análisis n.º 03/2021*. Publicaciones del Tribunal de Cuentas Europeo: Luxemburgo.

4. LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

4.1 Análisis de las propuestas de reforma de la Comisión.

La Comisión Europea presentó el 2 mayo de 2018 a través de la COM(2018) 325 final una propuesta de Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea. La propuesta se articulaba en torno a 5 pilares: la modernización de los recursos propios ya existentes, la introducción de una serie de nuevos recursos propios, el establecimiento del principio de que los futuros ingresos derivados de las políticas europeas deben integrarse directamente al presupuesto de la UE, la eliminación gradual de las correcciones en favor de determinados Estados miembros y el aumento del límite máximo de los recursos propios.⁹⁴

Respecto de la modernización de los actuales recursos propuso tres cambios:

- Mantener los derechos de aduana, reduciendo el porcentaje de retención que los Estados miembros cobran en concepto de coste de recaudación. La Comisión propuso reducir del 20% al 10% debido a que a lo largo de los años, desde la constitución de la unión aduanera hasta la actualidad, las tasas de control han tenido una tendencia decreciente mientras que la tasa de retención ha aumentado. Además, la Comisión ha verificado que los importes retenidos no sirven en todo caso para financiar la actividad aduanera y tienen otro destino.
- Mantener el recurso basado en la RNB, complementándolo con el objetivo de plasmar de mejor forma la dimensión de la UE. Este recurso presenta muchos factores positivos, como su flexibilidad y el hecho de que garantiza la estabilidad y progresividad del presupuesto europeo. Sin embargo, ya se ha mencionado que la evolución económica actual plantea enormes dificultades para calcular de forma precisa la RNB, por ello es necesario la incorporación de nuevos recursos que lo

⁹⁴ COMISIÓN EUROPEA (2018). *EU budget for the future. Proposal of the Commission for the Multiannual Financial Framework 2021-2027 Volume 2: Own resources*. Bruselas: Oficina de publicaciones de la Unión Europea. PP. 3-4

complemente y que permitan que el cuarto recurso siga cumpliendo su función equilibradora.

- Simplificación del recurso basado en el IVA. El sistema era muy complejo porque para calcular la cuantía del ingreso se armonizan las distintas bases del IVA de todos los Estados miembros conforme a la normativa comunitaria, lo que supone realizar diversas correcciones y compensaciones para poder obtener el tipo medio ponderado. Posteriormente, la base queda limitada como máximo al 50% de la RNB, con el objetivo de hacer frente a los aspectos regresivos de este recurso. Por último, se aplica un tipo uniforme sobre la base imponible armonizada del IVA de cada Estado miembro, salvo por los Estados miembros que cuentan con tipos de referencia reducidos ya mencionados. La propuesta para simplificar el cálculo consta de tres pasos: primero aplicar un porcentaje del 45% sobre la recaudación obtenida a través del tipo general, segundo, dividir la recaudación entre el tipo general que cada Estado miembro aplica, por último, aplicar un tipo uniforme, que la Comisión estima situar entre el 1% y el 2%, sobre la base.⁹⁵

Respecto a la cesta de nuevos recursos, la propuesta de 2018 incorporaba la creación del recurso propio basado en una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, el recurso propio basado en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE y el recurso propio basado en los residuos de envases de plástico. Estas propuestas de nuevos recursos, junto con otras, serán analizadas en el siguiente epígrafe.

El tercer pilar sobre el que se sustentaba la propuesta de la Comisión del 2018 consistía en establecer el principio de que los futuros ingresos con origen en las políticas de la UE estén afectados directamente al presupuesto de la UE.

⁹⁵ GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024) *Op. Cit.*

La Comisión Europea hace referencia a una serie de ingresos que no están incluidos expresamente en la Decisión de recursos propios, pero que pueden constituir una fuente suplementaria de ingresos presupuestarios, que es potencialmente interesante y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar el presupuesto europeo.

Señala la Comisión que estos otros ingresos tienen una calificación alta conforme a los criterios tradicionales, (excepto por los de suficiencia y estabilidad), puesto que están directamente vinculados con políticas de la Unión, son fáciles de gestionar y, si están asignados o afectados, no van a desplazar ni a los gastos ni a los recursos propios dentro de sus respectivos límites máximos. Otra ventaja que presentan es que estos ingresos no son transferidos desde las tesorerías nacionales, es decir, no formarían parte de las contribuciones y, por tanto, no se tienen en cuenta en el cálculo de los saldos presupuestarios, constituyendo una fuente de ingresos completamente independiente y propia de la UE.

Un ejemplo de este tipo de ingreso sería el derivado del Sistema Europeo de Autorización de Viajes e Información (ETIAS), puesto que la Comisión propone que las tasas que las personas que ingresen en el espacio Schengen procedentes de países ajenos al mismo estén directamente afectadas y sirvan para sufragar los costes operativos del ETIAS.⁹⁶

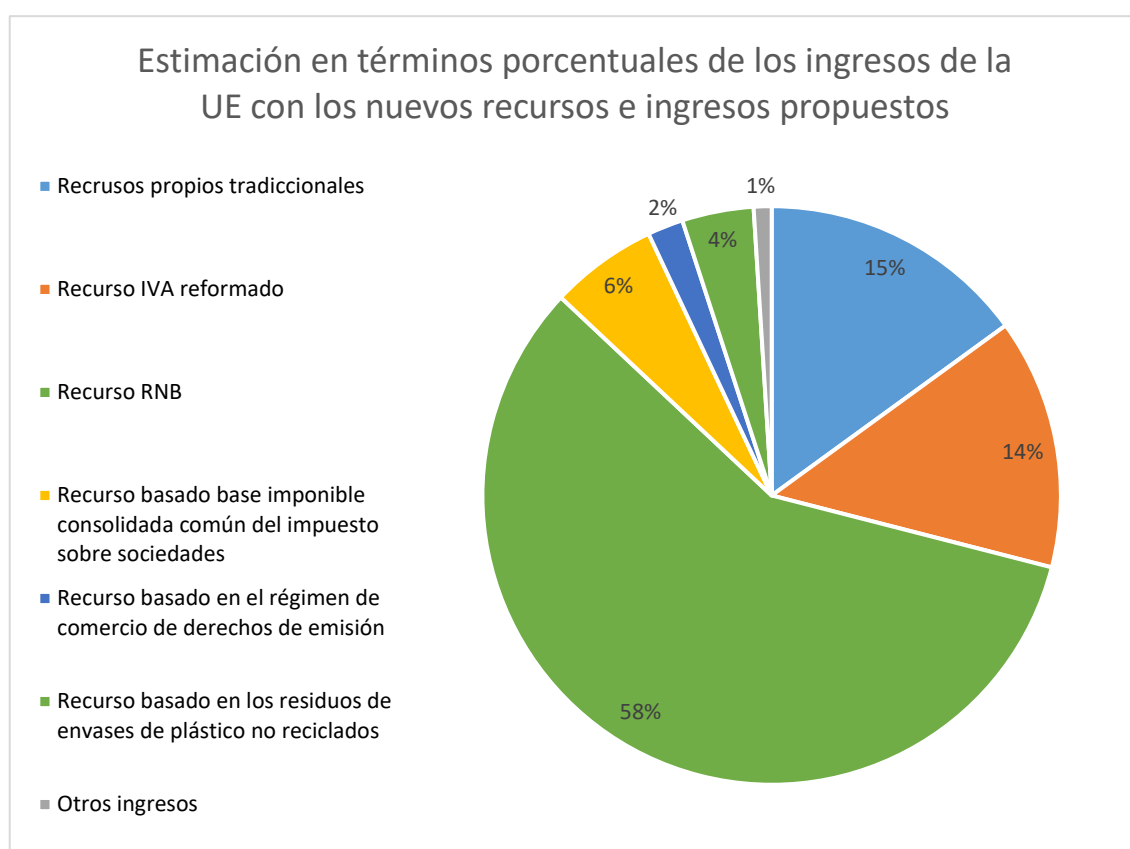
Gracias a los nuevos recursos y nuevos ingresos propuestos por la Comisión se estimó que el total de ingresos medios de la UE sería de 1,78 billones de euros en el período del MFP 2021-2027 lo que supone un incremento de casi el 23% respecto al año 2018, cuya cifra total de ingresos fue de 1,45 billones de euros⁹⁷. Además, la distribución de los ingresos en función de su origen sería más equilibrada⁹⁸ que en los períodos anteriores, reduciendo el peso del recurso RNB.

⁹⁶ COMISIÓN EUROPEA (2018). *Op. Cit.* PP. 9-10.

⁹⁷ *Ídem.*

⁹⁸ Véase el gráfico 7.

Gráfico 7:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en COMISIÓN EUROPEA (2018). Op. Cit. P.9

La cuarta propuesta principal de modificación que realizó la Comisión Europea consiste en la reducción gradual de las correcciones establecidas a favor de determinados Estados miembros, de tal forma que desaparecerían definitivamente en el año 2025.

En el Consejo de Fontainebleau de 1984 se estableció la regla de que *“Cualquier Estado miembro que soporte una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa podrá beneficiarse de una corrección en el momento oportuno”*. La corrección más importante se estableció en favor de Reino Unido a través del ya explicado “cheque británico”. Sin embargo, a lo largo del tiempo se han establecido numerosas correcciones en relación con el recurso IVA, países como Alemania, Países Bajos y Suecia tienen tipos de referencia distintos, y en relación con el recurso RNB, países como Austria, Alemania, los Países Bajos, Suecia y Dinamarca se benefician de reducciones brutas.

Estas correcciones han provocado que el presupuesto europeo sea excesivamente complejo y poco transparente. La Comisión, aprovechando la salida de Reino Unido de la UE y, por tanto, la desaparición del cheque británico, propuso la eliminación gradual de las correcciones. Para ello la Comisión argumentó, por un lado, que el paquete de nuevos recursos propios supondría una diversificación de las fuentes de ingresos, de modo que se repartiría la carga presupuestaria de forma más equitativa y, por otro lado, que las nuevas prioridades de gasto para el nuevo MFP aportarían un indiscutible valor añadido para la UE del que se beneficiarían todos los Estados miembros de forma justa.⁹⁹

El quinto y último pilar sobre el que se sustentaba la propuesta de modificación de la Comisión consiste en aumentar el límite máximo de los recursos propios. Cada una de las Decisiones sobre recursos propios contiene un límite máximo anual para los recursos propios, es decir, el límite que la UE tiene para solicitar recursos a los Estados miembros. El techo de recursos propios tiene como el objetivo de dar seguridad a los Estados miembros para que puedan planificar presupuestaria y financieramente sus programas.

En el anterior MFP 2014-2020 el techo de los recursos propios se situaba para los créditos de pago en el 1,23% y para los créditos de compromiso en el 1,29% de la RNB de la UE-27. La salida del Reino Unido provocaría una disminución de ese límite máximo de aproximadamente el 16%, puesto que este es el porcentaje aproximado que la RNB del Reino Unido aportaba a la RNB total de la Unión. Además, la integración del FED en el presupuesto europeo exige que se produzca también ese incremento de los límites máximos de recursos propios. La Comisión Europea señala que el nuevo techo de recursos propios debe ser lo suficientemente alto como para que la UE pueda cumplir con sus obligaciones financieras, incluso en caso de recesión económica y, por ello, propuso inicialmente que el límite para los créditos de pago se situase en el 1,29% y el límite para los créditos de compromiso en el 1,35% de la RNB de la UE-27.

⁹⁹ COMISIÓN EUROPEA (2018). *Op. Cit.* P.10

Las negociaciones para la aprobación del MFP 2021-2027 y de la Decisión sobre recursos propios se alargaron hasta diciembre del 2020 y estuvieron marcadas primero por el “*Brexit*” y luego por la pandemia del coronavirus. Estos acontecimientos provocaron que solo parte de las medidas propuestas por la Comisión para modificar el sistema de recursos propios fueran finalmente aprobadas:

- En relación con la modernización de los recursos propios no se produjeron avances, puesto que el porcentaje de retención que los Estados miembros mantienen respecto de los ingresos de los derechos de aduana se vio incrementado al 25% y el recurso IVA y el recurso RNB no fueron modificados.
- Respecto a la cesta de nuevos recursos únicamente se aprobó la creación del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados y se estableció una hoja de ruta a seguir formada por 3 fases. La primera fase correspondiente al año 2021, en el que la Comisión Europea debía realizar los trabajos preparatorios, evaluaciones de impacto y presentar las propuestas para la creación de un recurso basado en el mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y en el régimen de comercio de derechos de emisión y de un impuesto digital. La segunda fase que se desarrollaría entre 2022 y 2023, donde se comenzaría la negociación para la aprobación de nuevos recursos, que como tarde se introducirían el 1 de enero de 2023. La última fase que se desarrolla entre 2024 y 2026, en el que la Comisión debía presentar nuevas propuestas de recursos propios: uno basado en el impuesto sobre las transacciones financieras y otro basado en una contribución financiera vinculada al sector empresarial, o una nueva base imponible común del impuesto sobre sociedades, de modo que se debatiría sobre ello en 2025 para que sean introducidos como tarde el 1 de enero de 2026.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Acuerdo Interinstitucional, de 16 de diciembre de 2020, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación

- No tuvo lugar la reducción gradual de las correcciones temporales brutas en favor de ciertos Estados miembros.
- Se aprobó el incremento el techo de los recursos propios al establecer que el límite de los créditos de pago es del 1,40% y de los créditos de compromiso del 1,46% de la RNB de la UE-27.
- Por último, una de las principales novedades no previstas en la propuesta de 2018 fue el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea en virtud del cual *“la Comisión estará facultada para contraer empréstitos en mercados de capitales en nombre de la Unión por un máximo de hasta 750 000 millones EUR a precios de 2018. Las operaciones de empréstito se llevarán a cabo en euros”*¹⁰¹ con el único objetivo de superar las consecuencias económicas derivadas de la pandemia por COVID-19, también se estableció un aumento de carácter temporal y extraordinario del techo de recursos propios de un 0,6% respectivamente.

La siguiente propuesta de la Comisión de modificación de la Decisión sobre recursos propios tuvo lugar el 22 de diciembre de 2021 a través de la COM(2021) 570 final. La propuesta, siguiendo la hoja de ruta prevista en el Acuerdo Interinstitucional, de 16 de diciembre de 2020, recoge la introducción de nuevos recursos propios como son el recurso basado en el régimen de comercio de los derechos de emisión, el recurso basado en el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono y el recurso basado en los beneficios residuales de las empresas multinacionales reasignada a los Estados miembros.¹⁰² El objetivo que perseguía la Comisión Europea con la creación de estos nuevos recursos era obtener nuevos ingresos con los que hacer frente al pago de los empréstitos que la UE había obtenido en 2020 para el Instrumento de Recuperación de

en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2020.

¹⁰¹ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 15 de diciembre de 2020

¹⁰² Estas propuestas de nuevos recursos serán objeto de análisis en el siguiente epígrafe.

la pandemia. Sin embargo, esta propuesta no salió adelante y ninguno de los recursos fue introducido, incumpliendo la hoja de ruta.

El 20 de junio de 2023 la Comisión propuso una nueva propuesta de modificación a través de la COM(2023) 331 final. Esta propuesta siguió la línea de la anterior, de modo que con el objetivo de conseguir nuevos ingresos con los que hacer frente al pago de los empréstitos, propuso la introducción de cuatro nuevos recursos, los ya mencionados junto con un nuevo recurso basado en el excedente bruto de explotación de los sectores de las sociedades no financieras y las instituciones financieras de cada Estado miembro. Finalmente, esta propuesta tampoco fue aprobada por el Consejo.

Tabla 4:

Comparativa de los distintos recursos propuestos por la Comisión en los últimos años

Tipo de Recurso / Propuesta de la Comisión	COM(2018) 325 final	COM(2021) 570 final	COM(2023) 331 final
Recurso propio basado en la base imponible consolidada del Impuesto de Sociedades	Propuesto y no incorporado	No propuesto	No propuesto
Recurso propio basado en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE	Propuesto y no incorporado	Propuesto y no incorporado	Propuesto y no incorporado
Recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados	Propuesto e incorporado en 2020	Vigente	Vigente
Recurso propio basado en el Mecanismo de Ajuste de la Frontera de Carbono	No propuesto	Propuesto y no incorporado	Propuesto y no incorporado
Recurso propio basado en los beneficios residuales de las empresas multinacionales reasignados a los Estados miembros	No propuesto	Propuesto y no incorporado	Propuesto y no incorporado
Recurso propio basado en el excedente bruto de explotación de los sectores de las sociedades no financieras y las instituciones financieras de cada Estado miembro	No propuesto	No propuesto	Propuesto y no incorporado

Fuente: elaboración propia a partir de las propuestas de la Comisión Europea: COM(2018) 325 final, COM(2021) 570 final y COM(2023) 331 final.

4.2 Futuros recursos propios

4.2.1 Recurso propio basado en la base imponible consolidada del Impuesto de Sociedades.

La propuesta de introducir un recurso propio basado en el Impuesto de Sociedades se remonta a los años 90 y se justifica por los beneficios que las empresas obtienen de operar en el mercado único. En su momento se dudaba entre si articular este recurso como una contribución de los Estados miembros, que consistiría en la transferencia de una parte de los impuestos nacionales de sociedades, o como un impuesto europeo novedoso, que exigiría la creación de una base común consolidada y un tipo de gravamen europeo, al que se le podría establecer una sobrecarga nacional.¹⁰³

En la propuesta planteada por la Comisión en 2018 a través de la COM(2018) 325 final el recurso se obtiene de aplicar un *“tipo uniforme de referencia aplicado a la parte de los beneficios imposables que se atribuyen a cada Estado miembro de conformidad con las normas de la Unión sobre la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades; el tipo de referencia efectivo no excederá del 6%”*. Según las estimaciones de la Comisión este recurso propio sería una fuente de ingresos constantes y moderadamente amplios, puesto que con un tipo de referencia situado en el 3% este recurso supondría de cerca de 12 mil millones de euros al año, es decir, aproximadamente el 6% del total del presupuesto europeo.

La creación de este recurso tendría numerosos efectos positivos para las propias empresas al garantizar un mejor funcionamiento del mercado único, puesto que las empresas que operen en varios Estados miembros estarían sujetas a un conjunto normativo único en toda la Unión. Además, esto beneficiaría a la administración tributaria pues simplificaría los trámites y reduciría las barreras que numerosas empresas tienen que hacer frente para operar de forma transfronteriza. La armonización de las normas sobre el Impuesto de Sociedades garantizaría una mayor seguridad jurídica y permitiría crear sistemas fiscales más transparentes al mismo

¹⁰³ VEGA MOCOROA, I. (2005) *Op. Cit.* P. 304 y 305.

tiempo que se reduciría la evasión fiscal al eliminar los regímenes fiscales preferenciales.¹⁰⁴

La principal dificultad que plantea la creación de este recurso es la falta de una base imponible armonizada del Impuesto de Sociedades. Aunque la Comisión ha propuesto varias directivas, la más reciente a través de COM(2023) 532 final sobre la propuesta de Directiva relativa a las empresas en Europa: Marco para el impuesto sobre sociedades, no se ha producido ningún avance.

En las propuestas de modificación de 2021 y 2023 de la Decisión del Consejo sobre recursos propios no aparece este recurso basado en el Impuesto de Sociedades y ha sido sustituido por el recurso propio basado en los beneficios de las empresas de los sectores de las sociedades no financieras y las instituciones financieras de cada Estado miembro.

4.2.2 Recurso propio basado en los beneficios residuales de las empresas multinacionales reasignados a los Estados miembros.

La Comisión introdujo en la propuesta de modificación de 2021 el recurso propio basado en los beneficios residuales de las empresas multinacionales reasignados a los Estados miembros. En la propuesta de 2023 se recogió también la creación de este nuevo recurso propio, que se obtendría de aplicar “*un tipo uniforme de referencia del 15 % a la parte de los beneficios residuales de las empresas multinacionales reasignados a los Estados miembros de conformidad*” con la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión. Esta directiva tiene su origen en el Acuerdo sobre el primer pilar del Marco Inclusivo de la OCDE/G-20. Dicho acuerdo establece la reasignación de los beneficios de aquellas empresas multinacionales que realizan actividades en distintos sectores productivos cuyo volumen de negocios anual a nivel mundial sea igual o superior a los 20 mil millones de euros y cuyo margen de beneficios brutos anual sea igual o superior

¹⁰⁴ SCHWARCZ, A. (2021) *Reform of the EU own resources*. In-Depth Analysis Nº. 690963. Bruselas: Parlamento Europeo, Departamento de Política presupuestaria. P. 17.

al 10%. La reasignación de beneficios se realiza teniendo en cuenta las jurisdicciones de los mercados en los que se utilicen o consuman los bienes o servicios de esas empresas.¹⁰⁵

Este recurso funcionaría como una contribución financiera que sería proporcional a los beneficios reasignados. Los Estados miembros transfieren este recurso a la Comisión, cuyo importe se calcula teniendo en cuenta los estados anuales que los propios Estados deben elaborar recogiendo los importes de los beneficios residuales que hayan obtenido, conforme a las declaraciones de ingresos de las empresas multinacionales a las que se las aplique Directiva (UE) 2022/2523.¹⁰⁶

Según las estimaciones de la Comisión este recurso supondría para la UE unos ingresos anuales de entre 2.500 millones y 4.000 millones de euros, es decir, en torno al 2% del presupuesto europeo.¹⁰⁷ Sin embargo, para que este recurso pueda ser definitivamente implementado no basta con modificar la decisión de recursos propios, que exige unanimidad, sino que previamente es necesario que todos los Estados miembros transpongan la directiva, y especialmente que los socios del resto del mundo ratifiquen el acuerdo y que efectivamente aprueben las reformas fiscales pertinentes.

4.2.3 Recurso propio basado en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea

La Comisión propuso la creación del recurso propio basado en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE) en el año 2018 con la COM(2018)

¹⁰⁵ COMISIÓN EUROPEA (diciembre de 2021) *La próxima generación de recursos propios de la UE: Preguntas y respuestas*. Recuperado el 2 de junio de 2025 de la Comisión Europea sitio web oficial: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_7026

¹⁰⁶ Este sistema para calcular la cuantía a ingresar en virtud del recurso propio basado en los beneficios reasignados aparece recogido en los artículos 5 y 9 de la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios basados en el régimen de comercio de derechos de emisión, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono y los beneficios reasignados y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería formulada por la Comisión a través de la COM(2022) 101 final de 14 de marzo de 2022.

¹⁰⁷ COMISIÓN EUROPEA (diciembre de 2021) *Op. Cit.* Recuperado el 2 de junio de 2025.

325 final y las propuestas de modificación de 2021 y 2023 también recogen esta propuesta.

El RCDE UE es uno de los principales instrumentos de la política europea en la lucha contra el cambio climático, teniendo como objetivo reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI). El RCDE UE se asienta sobre los principios de limitación y comercio, de tal forma que anualmente se establece un límite total máximo de GEI que las entidades sometidas a este régimen pueden emitir. Las entidades compran derechos de emisión que pueden ser objeto de comercio con otras entidades. Las entidades anualmente deben presentar los suficientes derechos como para cubrir el total de GEI emitidos. Si en un año la entidad ha emitido menos GEI que derechos de emisión posee, puede con los derechos sobrantes venderlos o mantenerlos para el futuro.¹⁰⁸ En cambio, si una instalación emite más GEI que derechos posee entonces será objeto de sanción pecuniaria conforme a la Directiva 2003/87/CE.

En la actualidad, los ingresos derivados del RCDE UE revierten en los presupuestos nacionales y la Comisión propone como nuevo recurso propio crear una contribución vinculada con el sistema. Este recurso se obtendría de aplicar un tipo uniforme, no superior al 30%, a los ingresos obtenidos de subastar los derechos de emisión con arreglo a lo establecido en la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad. También se aplicaría ese tipo uniforme a *“la cantidad calculada multiplicando la cantidad anual de derechos de emisión respecto de la cual el Estado miembro de que se trate aplique cualquiera de los siguientes elementos: a) la opción de asignación gratuita transitoria... b) la posibilidad de cancelación limitada... c) la utilización de los derechos de emisión ... para su subasta en favor del Fondo de Modernización ... con el precio medio ponderado de los derechos de emisión subastados en la plataforma de subastas común por parte de los Estados miembros”*.

¹⁰⁸ OFICINA DE PUBLICACIONES DE LA UE (junio de 2021). *Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE)*. Recuperado el 3 de junio de 2025 de EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=LEGISSUM:emissions_trading_system

En la propuesta para crear este recurso se recogen ciertos mecanismos de corrección de carácter temporal, debido al hecho de que los Estados miembros con menor RNB tienen mayores dificultades para transformar su economía a una climáticamente neutra, siendo las entidades de dichos Estados quienes más GEI emiten y, por tanto, más derechos de emisión adquieren, por lo que proporcionalmente aportarían más ingresos a través este recurso, mientras que los países con mayor renta aportarían menos, pues tienen mayores facilidades para asegurar una industria baja en emisiones de GEI. Para asegurar la equidad se establece una contribución mínima, según la cual si la cuota de ingresos por medio del RCDE de un Estado miembros es inferior al 75% de su cuota en la RNB-UE dicho Estado contribuirá con un importe igual al 75% de su correspondiente cuota de RNB aplicado a los ingresos totales obtenidos por el RCDE. También se establece una contribución máxima, de modo que los Estados miembros que tengan una RNB per cápita inferior al 90 % de la media de la Unión su contribución por este recurso no puede superar el 150% de su cuota de RNB-UE.

Uno de los inconvenientes que presenta este recurso es su inestabilidad pues los ingresos derivados del mismo dependen del precio de los derechos de emisión que el propio mercado determina, aunque la reserva de estabilidad del mercado, introducida por la Comisión en 2019, debería contribuir a evitar que el régimen se vea afectado por perturbaciones económicas. En los años 2018 y 2019 los ingresos derivados del RCDE UE fueron superiores a los 14 mil millones de euros, si se aplicara el tipo uniforme del 20% se obtendrían unos ingresos cercanos a los 3 mil millones de euros, es decir, cerca del 2% del presupuesto europeo.¹⁰⁹

4.2.4 Recurso propio basado en el Mecanismo de Ajuste de la Frontera de Carbono de la Unión Europea

La Comisión propuso crear este recurso en la propuesta del año 2021 a través de la COM(2021) 570 final y se mantuvo en la propuesta del año 2023. Se trata de otro recurso vinculado con la política europea en la lucha contra el cambio climático, teniendo su origen en el acuerdo de París de 2015 y estando directamente relacionado

¹⁰⁹ SCHWARCZ, A. (2021) *Op. Cit.* P. 13.

con la estrategia del Pacto Verde Europeo que establece como objetivo para 2050 que en Europa no se produzcan emisiones netas de GEI.

El Mecanismo de Ajuste de la Frontera de Carbono está directamente vinculado con el RCDE UE, puesto que éste puede incentivar el fenómeno conocido como fuga de carbono.¹¹⁰ Para evitar esa fuga de carbono se creó el Mecanismo de Ajuste de la Frontera de Carbono que se utiliza como instrumento para establecer un *“precio justo al carbono emitido en la fase de producción de bienes intensivos en carbono que están entrando en la UE, y para fomentar una producción industrial más limpia en países no pertenecientes a la UE”*.¹¹¹

Actualmente se encuentra regulado por el Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Este Reglamento exige que los importadores adquieran y entreguen certificados en cada Estado miembro en que realicen sus operaciones de importación, dicho certificado atiende a las emisiones de GEI que tienen lugar en la fase de producción de las mercancías importadas, de modo que el precio que se tiene que abonar es equiparable a los derechos de emisión que los operadores internos de la UE tienen que adquirir. Los sectores afectados son el del cemento, la electricidad, abonos y fertilizantes, hierro, acero y aluminio. La entrega de los certificados se lleva a cabo anualmente junto con una declaración sobre las emisiones implícitas de los productos importados en ese periodo. En caso de incumplimiento de la normativa se aplican sanciones iguales a las recogidas en la Directiva 2003/87/CE.¹¹²

¹¹⁰ La fuga de carbono es el proceso de deslocalización de industrias emisoras de GEI fuera de la Unión para eludir la aplicación de la normativa europea en materia climática y evitar el RCDE UE. PARLAMENTO EUROPEO (marzo de 2021). *Fuga de carbono: evitar que las empresas no cumplan las medidas sobre emisiones*. Recuperado el 3 de junio de Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20210303STO99110/fuga-de-carbono-evitar-que-las-empresas-no-cumplan-las-medidas-sobre-emisiones>

¹¹¹ COMISIÓN EUROPEA (marzo de 2025). *Carbon Border Adjustment Mechanism*. Recuperado el 3 de junio de Comisión Europea sitio web oficial: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en?prefLang=es

¹¹² CORDERO GONZÁLEZ, E. M. (2021) *Op. Cit.* P.141

La propuesta de la Comisión, COM(2023) 331 final, establece que el recurso consistiría en una contribución nacional que se obtiene de aplicar un tipo de referencia del 75% al total de ingresos derivado de la venta de certificados del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono establecido por el Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo. El 25% restante sería retenido por los Estados miembros en las aduanas cuando los declarantes compren el certificado.

En la actualidad se encuentra en periodo transitorio, sin embargo, según las estimaciones de la Comisión este recurso generaría ingresos cercanos a los mil quinientos millones de euros anuales a partir del año 2028.¹¹³

4.2.5 Recurso propio basado en el excedente bruto de explotación de los sectores de las sociedades no financieras y las instituciones financieras de cada Estado miembro

El recurso propio basado en el excedente bruto de explotación de los sectores de las sociedades no financieras y las instituciones financieras de cada Estado miembro fue propuesto por la Comisión en el año 2023 a través de la COM(2023) 331 final. Este recurso tiene carácter temporal, puesto que la Comisión pretende, una vez se apruebe su propuesta de Directiva sobre Empresas Europa: Marco para el Impuesto sobre Sociedades, crear un nuevo recurso basado en la base imponible consolidada del mismo. Por tanto, mientras no se produzcan avances en su armonización, este estaría vigente.

El excedente bruto de explotación *“es el excedente generado por las actividades de explotación una vez recompensado el factor trabajo. Puede calcularse a partir del valor añadido a coste de los factores, menos los costes de personal”*.¹¹⁴

¹¹³ COMISIÓN EUROPEA (junio de 2023). *Presupuesto de la UE: la Comisión presenta un paquete ajustado para la próxima generación de recursos propios* [Comunicado de prensa]. Recuperado el 3 de junio de 2025 de Unión Europea sitio web oficial: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3328

¹¹⁴ Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1197 de la Comisión, de 30 de julio de 2020, por el que se establecen especificaciones técnicas y modalidades con arreglo al Reglamento (UE) 2019/2152 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas empresariales europeas que deroga diez actos jurídicos en el ámbito de las estadísticas empresariales. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 18 de agosto de 2020.

Este recurso se obtiene de aplicar un tipo uniforme de referencia, que la Comisión sitúa en el 0,5%, a la suma de los excedentes brutos de explotación de los sectores de las sociedades no financieras (S.11) y las instituciones financieras (S.12) de cada Estado miembro, el cual sería suministrado por la propia Comisión Europea de acuerdo con las definiciones establecidas por el Sistema Europeo de Cuentas, establecido por el Reglamento (UE) 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Por tanto, se trata de una contribución nacional que los Estados miembros tienen que abonar, no se trata de una forma de Impuesto de Sociedades, ni incrementa los costes ni obligaciones de las empresas. Según las estimaciones de la Comisión este recurso generaría en torno a 16 mil millones de euros en ingresos anuales.¹¹⁵

5. CONCLUSIONES

Este Trabajo Fin de Máster ha servido para realizar un estudio en profundidad del sistema de financiación de la Unión Europea, examinando cómo ha evolucionado hasta la actualidad y analizando cuáles son sus perspectivas de reforma. Esto permite extraer una serie de conclusiones sobre las fortalezas y debilidades del modelo actualmente vigente, además de los pasos a futuro que han de tener lugar para superar los diferentes obstáculos a los que la UE se ha de enfrentar hoy en día.

Un primer grupo de conclusiones se ha de centrar en lo que se refiere a la Hacienda Pública Europea en general y al proceso de integración de la misma.

La UE es una organización supranacional de integración única en el mundo que desde sus inicios se ha enfrentado a numerosos retos. Para que el proceso de integración política siga avanzando es necesario que se produzca un mayor nivel de integración en materia fiscal. Tradicionalmente, se ha entendido la materia tributaria como uno de los pilares fundamentales de la soberanía nacional y es por ello que los

¹¹⁵ COMISIÓN EUROPEA (junio de 2023). Recuperado el 4 de junio de 2025: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3328

Estados miembros siempre muestran tantas reticencias para la cesión de competencias a la UE.

Sin embargo, el objetivo último que ha de plantearse la Unión es el desarrollo de una Hacienda Pública Europea con capacidad normativa directa, con auténticos recursos propios y con capacidad para utilizar instrumentos de estabilización económica. En este sentido, la salida de Reino Unido de la UE puede ser ventajosa, pues históricamente ha sido una de las naciones que más oposición ha presentado a los avances en el proceso de integración.

Para poder avanzar en esa dirección es necesario, en primer lugar, una modificación del procedimiento de toma de decisiones en este ámbito, sustituyendo la regla de la unanimidad por mayorías cualificadas, en segundo lugar, reducir el peso de las contribuciones nacionales, dando mayor protagonismo a los recursos propios puros y, en tercer lugar, el presupuesto europeo debe aumentar su tamaño, puesto que para abordar los nuevos retos de la Unión no es suficiente con un presupuesto que equivale únicamente a cerca del 1,2% de la RNB UE-27.

Un segundo grupo de conclusiones ha de referirse a las fortalezas y debilidades del actual sistema de financiación de la Unión Europea.

La UE califica su sistema de financiación como un sistema basado en recursos propios, sin embargo, en la realidad es un sistema que se asemeja más al del resto de organizaciones internacionales que está basado en contribuciones financieras nacionales. Para poder hablar de un auténtico recurso propio el correspondiente ingreso ha de reunir una serie de características que son: la UE debe ser titular directo del mismo, le ha de pertenecer de pleno derecho, de modo que es independiente respecto de las decisiones de las autoridades nacionales y no aparece recogido en los presupuestos nacionales, la existencia de una relación directa entre la fuente de renta y la propia Unión Europea y el carácter fiscal del ingreso, es decir, que el recurso propio es directamente soportado por un contribuyente europeo, ya sea una persona física o jurídica.

En la actualidad, la mayor parte del presupuesto europeo (en torno al 70%) es financiado por el recurso propio basado en la RNB, que se trata de una contribución nacional que no cumple con todos los anteriores requisitos. Por tanto, difícilmente se puede hablar de que la UE tiene un sistema de financiación basado en recursos propios cuando la mayor parte de los ingresos del mismo no tienen origen en un recurso propio.

Otra de las debilidades que presenta el sistema es su complejidad técnica y falta de transparencia. La gran cantidad de reducciones brutas, correcciones temporales, retenciones de los Estados miembros, etc. provoca que sea poco claro para el ciudadano europeo.

Como ventajas o fortalezas a destacar del actual sistema de financiación se pueden destacar la estabilidad y previsibilidad del mismo gracias al MFP que permite una planificación presupuestaria para los Estados miembros para un plazo de 7 años, lo que reduce el riesgo de incumplimiento de transferencia por parte de los Estados miembros. Otra ventaja es que el actual sistema garantiza la equidad y la progresividad, el hecho de que el ingreso más importante en términos cuantitativos sea el procedente del recurso RNB garantiza que sean los Estados con mayor riqueza los que más aportan.

El último grupo de conclusiones se refieren a los nuevos recursos propios, tanto al vigente recurso propio basado en los envases de plástico no reciclados como a la nueva generación de recursos propuesta por la Comisión Europea.

Los nuevos recursos propios propuestos por la Comisión están claramente vinculados con las prioridades políticas y estratégicas de la Unión Europea, de modo que estos se pueden dividir en dos grupos, por un lado, aquellos asociados con la política climática europea y el Pacto Verde, que son: el recurso propio basado en los envases de plástico no reciclados, vigente desde 2021, el recurso propio basado en el RCDE-UE y el recurso propio basado en el Mecanismo de Ajuste de la Frontera de Carbono; y por otro lado, se encuentran los recursos propios vinculados con el Mercado único y, concretamente, con la fiscalidad equitativa de las empresas en Europa, que son: el recurso propio basado en la base imponible consolidada del Impuesto de Sociedades, el recurso propio basado en los beneficios residuales de las empresas multinacionales reasignados a los Estados miembros y el recurso propio basado en el excedente bruto

de explotación de los sectores de las sociedades no financieras y las instituciones financieras de cada Estado miembro.

La necesidad de hacer frente al pago de los empréstitos obtenidos para la financiación del Mecanismo de Recuperación, junto con otros retos como la invasión rusa de Ucrania o la guerra de aranceles con Estados Unidos, son los principales hechos que provocaron esta oleada de nuevos recursos propuestos por la Comisión en una hoja de ruta aprobada por las instituciones presupuestarias europeas. Dicha hoja de ruta ha sido incumplida de forma sistemática, pues únicamente se ha creado uno de los recursos propuestos, los demás no han sido aprobados a pesar de los intentos de la Comisión, tanto en 2021 como en 2023. Estos retrasos pueden afectar muy negativamente a las finanzas europeas y a la UE en general, especialmente en lo que se refiere al pago de la deuda asumida en 2021, puesto que si no se incrementan los recursos propios de la Unión se tendrá que asumir el mismo recortando el gasto europeo en otras áreas como puede ser la política de cohesión, la investigación o la política agraria.

Por último, se ha de destacar que el incumplimiento de la hoja de ruta de creación de nuevos recursos que fue objeto de un acuerdo interinstitucional entre Consejo, Parlamento y Comisión, puede ser una clara muestra de la fragilidad institucional y de división interna entre los Estados miembros. Este retraso es una manifestación de la clara contradicción existente entre el discurso político ofrecido por las instituciones europeas y la capacidad real de negociación y de ejecución que éstas tienen. Esto puede afectar negativamente a la UE, pues los ciudadanos europeos pueden verse perjudicados, de modo que el apoyo al proyecto europeo se vea debilitado significativamente. Para evitar esta debilidad política y hacer que el procedimiento sea más ágil es necesario una nueva modificación de la normativa y del marco institucional, de modo que, junto con la eliminación de la regla de la unanimidad anteriormente mencionada, se debe trabajar para dar un mayor protagonismo al Parlamento Europeo (quien tiene legitimidad democrática directa) en lo que se refiere a la creación de nuevos recursos y se ha de flexibilizar o eliminar la regla de la ratificación por todos los Parlamentos de los Estados miembros de la Decisión sobre los recursos propios.

6. BIBLIOGRAFÍA

BENEDETTO, G. (mayo de 2024). *La historia del presupuesto de la Unión Europea*. Recuperado de Parlamento Europeo sitio web oficial: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/636475/IPOL_STU\(2024\)636475_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/636475/IPOL_STU(2024)636475_ES.pdf)

BUITRAGO ESQUINAS, E. M., & ROMERO LANDA, L. B. (2013). *Economía de la Unión Europea: análisis económico del proceso de integración europea*. Madrid: Ediciones Pirámide.

COMISIÓN EUROPEA (2018). *EU budget for the future. Proposal of the Commission for the Multiannual Financial Framework 2021-2027 Volume 2: Own resources*. Bruselas: Oficina de publicaciones de la Unión Europea. PP. 3-4

COMISIÓN EUROPEA. (diciembre de 2021). *La próxima generación de recursos propios de la UE: Preguntas y respuestas*. Recuperado de Comisión Europea sitio web oficial: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ganda_21_7026

COMISIÓN EUROPEA. (junio de 2023). *Presupuesto de la UE: la Comisión presenta un paquete ajustado para la próxima generación de recursos propios*. Recuperado de Comisión Europea sitio web oficial: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_332

COMISIÓN EUROPEA. (2024a). *Recursos Propios: Contribuciones nacionales*. Recuperado de Comisión Europea sitio web oficial: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_es

COMISIÓN EUROPEA. (2024b). *Recursos propios: Impuesto sobre el valor añadido*. Recuperado de Comisión Europea sitio web oficial: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_es

COMISIÓN EUROPEA. (marzo de 2025). *Carbon Border Adjustment Mechanism*. Recuperado de Comisión Europea sitio web oficial: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en?prefLang=es

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (abril de 2024). *Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU*. Recuperado de Consejo de la Unión Europea sitio web oficial: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (mayo de 2024). *Presupuesto a largo plazo de la UE*. Recuperado de Consejo de la Unión Europea sitio web oficial: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-long-term-budget/>

CORDERO GONZÁLEZ, E. M. (2021). La reforma del sistema de recursos propios de la UE: el recurso sobre los residuos de envases de plástico no reciclado y el proyecto de mecanismo de ajuste en frontera de carbono. *Studi Tributari Europei*, Nº11, PP. 127-145.

CUENCA GARCÍA, E., & NAVARRO PABSDORF, M. (2024). *Lecciones de Economía de la Unión Europea*. Madrid: Ediciones Pirámide.

GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2020). Capítulo 7: El presupuesto aspectos institucionales. En J. C. Gamazo Chillón, & I. Vega Mocora, *Notas para el Estudio de la Hacienda Pública*, PP. 93-106. Valladolid: Universidad de Valladolid.

GAMAZO CHILLÓN, J. C. (2024). *Notas para el Estudio del Curso de Política Fisca de la Unión Europea*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

GAYUBO PÉREZ, P. (2020). Capítulo 13: el Federalismo Fiscal. En J. C. Gamazo Chillón, & I. Vega Mocoroa, *Notas para el Estudio de la Hacienda Pública*. PP. 219-232. Valladolid: Universidad de Valladolid.

GUERRERO PADRÓN, T. (2017). Sobre los funcionarios de la unión europea y su régimen de seguridad social: los tributos como cotizaciones sociales a efectos del TJUE. *Revistas UC3M*, Vol. 9, Nº2, PP. 355-374.

HAASE, D. (abril de 2024). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: El control presupuestario*. Recuperado de Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/31/el-control-presupuestario>

MARTÍN JIMÉNEZ, A. (2022). Los recursos propios y los tributos en el presupuesto de la UE en la recuperación post- covid: ¿todavía lejos de una auténtica “Unión Europea”? *Nueva fiscalidad*, Nº2, PP. 21-62.

MORENO GONZÁLEZ, S. (2004). El sistema de recursos propios de la Unión en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. En V. GARRIDO MAYOL, & E. G. ÁLVAREZ CONDE, *Comentarios a la Constitución Europea. Vol. 3: Políticas comunitarias, las finanzas de la Unión*. PP. 1601-1644. Valencia: Tirant lo Blanch

OFICINA DE PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. (2007). *Mecanismo de recursos propios*. Recuperado de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=legisum:l34011>

OFICINA DE PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. (junio de 2021). *Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE)*. Recuperado de Eur-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=LEGISSUM:emissions_trading_system

OFICINA DE PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. (enero de 2024). *Modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión*. Recuperado de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:32011R0182#document1>

OLESTI RAYO, A. (2015). La financiación del presupuesto de la Unión Europea y la necesidad de revisar el sistema de recursos propios. *Revista General de Derecho Europeo*, Nº33, PP.1-45

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. (enero de 2025). *Documentación de la ONU: Presupuesto de la ONU, 2020-*. Recuperado de Organización de Naciones Unidas sitio web oficial: <https://research.un.org/es/docs/budget2020/intro>

PALACIO, A. (octubre de 1995). *La Unión Europea, un proceso "sui géneris"*. Recuperado de El País sitio web oficial: https://elpais.com/diario/1995/10/11/opinion/813366023_850215.html

PARLAMENTO EUROPEO. (marzo de 2021). *Fuga de carbono: evitar que las empresas no cumplan las medidas sobre emisiones*. Recuperado de Parlamento Europeo sitio web oficial:

<https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20210303STO99110/fuga-de-carbono-evitar-que-las-empresas-no-cumplan-las-medidas-sobre-emisiones>

PARLAMENTO EUROPEO. (2024). *Presupuesto: cómo aprovecha el Parlamento Europeo al máximo su financiación anual*. Recuperado de Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/parliaments-budget>

PLASTICS EUROPE. (octubre de 2022). *Plásticos – Situación en 2022*. Recuperado de Plastics Europe sitio web: <https://plasticseurope.org/es/plastics-europe-publica-plastics-the-fast-facts-2023/>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2023 a). *Ciclo presupuestario*. Recuperado de Diccionario panhispánico del español jurídico: <https://dpej.rae.es/lema/ciclo-presupuestario>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2023 b). *Marco Financiero Plurianual*. Recuperado de Diccionario panhispánico del español jurídico: <https://dpej.rae.es/lema/marco-financiero-plurianual>

REMO JAMES, E. (abril de 2024). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: El procedimiento presupuestario*. Obtenido de Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/10/el-procedimiento-presupuestario>

SCHULZ, S. (mayo de 2024). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: La ejecución del presupuesto*. Recuperado de Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/30/la-ejecucion-del-presupuesto>

SCHWARCZ, A. (2021). *Reform of the EU own resources*. Bruselas: Parlamento Europeo, Departamento de Política Presupuestaria.

SCHWARCZ, A. (abril de 2024). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: Los ingresos de la Unión Europea*. Recuperado de Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>

SCHWARZ, K. (octubre de 2023). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: La cohesión económica, social y territorial*. Obtenido de Parlamento Europeo sitio web oficial: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/93/la-cohesion-economica-social-y-territorial>

SEDEÑO LÓPEZ, J. F. (2023). *¿Hacia una verdadera «Unión» Europea en materia fiscal? Pasado, presente y futuro de los recursos propios comunitarios en el contexto de la transición ecológica*. Madrid: Fundación Alternativas.

STRASSER, D. (1993). *La Hacienda de Europa. El derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. (2021). *Contribuciones financieras de terceros países a la UE y los Estados miembros. Análisis Nº3*. Luxemburgo: Publicaciones del Tribunal de Cuentas Europeo.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. (2024). *Ingresos de la UE basados en los residuos de plástico no reciclados. Un comienzo irregular y lastrado por dato que no son suficientemente comparables o fiables*. Luxemburgo: Publicaciones del Tribunal de Cuentas Europeo.

Unión Europea. (2025). *Cómo se adopta el presupuesto de la UE*. Recuperado de Unión Europea sitio web oficial: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-adopted_es

VEGA MOCOROA, I. (2005). Capítulo noveno. Autonomía financiera en la Unión Europea: nuevas propuestas para el sistema de recursos propios. En I. Vega Mocoroa, *Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: La Unión Europea del siglo XXI* (págs. 277-315). Valladolid: Lex Nova.

VEGA MOCOROA, I. (2020). Capítulo 14: El sector público en el ámbito de la Unión Europea. En J. C. Gamazo Chillón, & I. Vega Mocora, *Notas para el Estudio de la Hacienda Pública* (págs. 233-258). Valladolid: Universidad de Valladolid.

7. NORMATIVA

Adopción definitiva (UE, Euratom) 2025/31 del presupuesto anual de la Unión Europea para el ejercicio 2025. Ver Diario Oficial de la UE de 27 de febrero de 2025.

Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32025B0031>.

Decisión 70/243/CECA, CEE, EUORATOM de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 28 de abril de 1970. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj?locale=es>.

Decisión del Consejo 85/257/CEE, Euratom, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 14 de mayo de 1985. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A31985D0257>.

Decisión del Consejo 88/376/CEE, Euratom, de 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad. Ver en Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 15 de julio de 1988. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A31988D0376>.

Decisión del Consejo 94/728/CE, Euratom, de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 31 de octubre de 1994. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A31994D0728>.

Decisión del Consejo 2000/597/CE, Euratom, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas. Ver Diario Oficial de Unión Europea de 7 de octubre de 2000. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32000D0597>.

Decisión del Consejo 2007/436/CE, Euratom de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 23 de junio 2007. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32007D0436>.

Decisión del Consejo 2014/335/UE, Euratom de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 7 de junio 2014. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32014D0335>.

Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom. Ver Diario Oficial de 15 de diciembre de 2020. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32020D2053>.

Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios - Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 13 de junio de 1977. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31977L0388>.

Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 25 de octubre de 2003. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003L0087>.

Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008 , sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. Ver Diario Oficial de la Unión Europeo de 22 de noviembre de 2008. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008L0098>.

Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2022. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32022L2523>.

Reglamento nº 25, del Consejo de, de 4 de abril de 1962, relativo a la financiación de la política agrícola común. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 20 de abril de 1962 Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31962R0025>.

Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 4 de marzo de 1968. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31968R0259>.

Reglamento (CEE) 2658/87 del Consejo de 23 de julio de 1987 relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 7 de septiembre de 1987. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:31987R2658>.

Reglamento (UE) 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 28 de febrero de 2011. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32011R0182>.

Reglamento (UE) 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 , relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea Texto pertinente a efectos del EEE. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32013R0549>. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 26 de junio de 2013.

Reglamento Delegado (UE) 2019/715 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2018, relativo al Reglamento Financiero marco de los organismos creados en virtud del TFUE y el Tratado Euratom y a los que se refiere el artículo 70 del Reglamento (UE,

Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 10 de mayo de 2019. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32019R0715>.

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2020. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A32020R2093>.

Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1197 de la Comisión, de 30 de julio de 2020, por el que se establecen especificaciones técnicas y modalidades con arreglo al Reglamento (UE) 2019/2152 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas empresariales europeas que deroga diez actos jurídicos en el ámbito de las estadísticas empresariales (Texto pertinente a efectos del EEE). Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 18 de agosto de 2020. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1197>.

Reglamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consejo de 30 de abril de 2021 sobre el cálculo del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de dicho recurso propio, sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería y sobre determinados aspectos del recurso propio basado en la renta nacional bruta. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 11 de mayo de 2021. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32021R0770>.

Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (Texto pertinente a efectos del EEE). Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 16 de mayo de 2023. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32023R0956>.

Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, (versión refundida). Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 26 de

septiembre de 2024. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32024R2509>.

Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904 y se deroga la Directiva 94/62/CE (Texto pertinente a efectos del EEE). Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 22 de enero de 2025. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32025R0040>.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Ver Diario Oficial de la Unión Europea de 15 de marzo de 2025. Disponible en EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12016E/TXT>.