

# Aspectos tributarios y presupuestarios del Pacto Verde Europeo\*

## Tax and budgetary aspects of the European Green Deal

CARLOS BILBAO CONTRERAS

Universidad de Burgos

cbilbao@ubu.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4314-7999>

Recibido: 13.10.2025. Aceptado: 20.12.2025

Cómo citar: Bilbao Contreras, Carlos, “Aspectos tributarios y presupuestarios del Pacto Verde Europeo”, *Revista de Estudios Europeos* 87 (2026): 253–278.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/0y7nfw54>

**Resumen:** El Pacto Verde Europeo estableció una nueva estrategia de crecimiento para la Unión Europea basada en el uso eficiente de los recursos con ausencia de emisiones de gases de efecto invernadero. Si bien, el desarrollo del Pacto Verde requería un plan de inversiones para adaptar los procesos productivos a la utilización de energías no contaminantes. Por ello, las inversiones se incorporaron en el presupuesto comunitario y se desarrollaron nuevas fuentes de ingresos. El análisis del presupuesto y los ingresos aplicables al Pacto Verde son relevantes a efectos de la determinación de la estrategia de crecimiento de la Unión Europea.

**Palabras clave:** estrategia; europea; impuestos, pacto, verde.

**Abstract:** The Green Deal set out a new growth strategy for the European Union. The strategy was based on the efficient use of resources with no greenhouse gas emissions. The implementation of the Green Deal required an investment plan. The Plan aims to adapt production processes towards the use of non polluting energies. For this reason, investments have been incorporated into the Community budget with new economic resources. The analysis of the budget and revenue applicable to the Green Deal are relevant for the purposes of determining the growth strategy for the European Union.

**Keywords:** deal; european; green; strategy; taxes.

## INTRODUCCIÓN

La primera Conferencia Mundial sobre el clima fue convocada por la Organización Meteorológica Mundial en 1979. También, en este contexto se debe hacer referencia a las reuniones sobre el clima desarrolladas por la organización de Naciones Unidas. A este respecto se puede destacar la Conferencia sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, también denominada, Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. En la citada Cumbre se firmaron una serie de acuerdos en materia de cambio climático y biodiversidad. En la Cumbre se identificaron tres procesos biofísicos que afectaban a la vida en el planeta como la desertificación, pérdida de biodiversidad y cambio climático. La identificación de dichos procesos dio lugar a la aprobación de una serie de convenciones a instancia de Naciones Unidas. Entre las reuniones de celebración periódica destaca la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, así como, la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Esta última Convención se configuró como el principal foro de Naciones Unidas para el establecimiento de acuerdos internacionales sobre el cambio climático<sup>1</sup>. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue adoptada en mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Esta Convención también es conocida por sus siglas en inglés UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*). La relevancia de la Convención Marco reside en que dio lugar al establecimiento de Conferencias anuales sobre el cambio climático. Las Conferencias, también son conocidas como Conferencias de las Partes o COP (*Conference Of the Parties*, por sus siglas en inglés).

Una de las Conferencias más destacable fue la que adoptó el Protocolo de Kioto de 1997. La relevancia de este instrumento se fundamentaba en que en los anteriores acuerdos solamente se establecían objetivos de reducción de los gases de efecto invernadero para un conjunto de países desarrollados. El Protocolo estableció el principio de responsabilidad común pero diferenciada. Este criterio se caracterizaba por desarrollar un sistema conjunto de lucha contra el cambio climático que incluía tanto a los países desarrollados, como en vías de desarrollo para aglutinar los

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Río de Janeiro (Brasil), 1992. En: [http://www. NacionesUnidas.org](http://www.NacionesUnidas.org).

esfuerzos en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En relación con la aplicación del Protocolo conviene destacar que la décimo octava Conferencia de las Partes celebrada en Doha (Qatar) en 2012 acordó una enmienda al citado acuerdo. Todo ello permitió extender la vigencia del Protocolo hasta 2020. Así mismo, el Protocolo incorporó nuevos objetivos de reducción de emisiones por parte de los países industrializados que habían adquirido dichos compromisos durante el primer periodo<sup>2</sup>. Por tanto, el segundo periodo de compromiso (2013-2020) del Protocolo de Kioto se estableció como una hoja de ruta hacia un compromiso global alcanzado en el Acuerdo de París en 2015 con aplicación a partir de 2020.

## **1. LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Kioto configuró unos instrumentos de carácter flexible para la implementación de medidas medioambientales. Los Estados miembros de la Unión Europea ratificaron dicho Protocolo con el propósito de adoptar dichas medidas. La ratificación del Acuerdo supuso la implementación de una Estrategia de desarrollo sostenible en la Unión Europea. El desarrollo de la Estrategia fue plasmado en un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (Herrera Molina, 2008, p.189). Si bien, el desarrollo de la estrategia europea en materia de sostenibilidad tiene como referencia las reuniones de instituciones comunitarias como el Consejo.

Aunque, la preocupación por el medioambiente en el ámbito de la Unión Europea surge a partir de los años sesenta del siglo pasado (Bokobo Moiche, 2000, p.107). El punto de partida para el desarrollo de los programas comunitarios sobre cambio climático (Serrano Antón, 2008, p.821) se sitúa en el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Lisboa durante los días 23 y 24 de marzo de 2000. El Consejo pretendía impulsar las políticas comunitarias. Entre estas prioridades se encontraban: el reto tecnológico, la sociedad basada en el conocimiento, la mejora de la

---

<sup>2</sup> La legislación de la Unión Europea relativa a la aplicación de la enmienda de Doha se adoptó en mayo de 2014. El 26 de enero de 2015, el Consejo de la Unión Europea aprobó dicha enmienda y solicitó la aprobación del Parlamento Europeo. El 6 de mayo de 2015, la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento votó a favor. Así mismo, cabe destacar que en la Enmienda de Doha se añadió el trifluoruro de nitrógeno a la lista de los gases de efecto invernadero.

competitividad en Europa, la integración de los mercados financieros y su coordinación con las políticas macroeconómicas, así como, la modernización del modelo social europeo (García Rodríguez, 2024, p.25). Todo lo anterior se plasmó en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea de 2001. La Estrategia se articuló a través de una serie de Comunicaciones de la Comisión Europea. La primera de 15 de mayo de 2001 denominada, “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”<sup>3</sup>. La citada Comunicación iniciaba el Programa Europeo sobre el cambio climático para el periodo 2000-2001. Las medidas afectaban a los transportes, modos de producción y consumo, gestión sostenible de los recursos naturales, salud pública, exclusión social, pobreza, envejecimiento demográfico así como el desarrollo sostenible mundial. Así mismo se propusieron una serie de medidas de carácter intersectorial aplicables a la sociedad del conocimiento y de la comunicación. En esta misma línea de actuación, el Consejo Europeo desarrollado en Gotemburgo de junio de 2001 confirmó la decisión de la Unión Europea de cumplir con los compromisos asumidos en el Protocolo de Kioto mediante su ratificación. De la misma manera, las líneas principales de la estrategia de Desarrollo Sostenible propuestas en mayo de ese año por la Comisión se incluyeron en las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo. Dichas Conclusiones formaron parte de los trabajos preparatorios de la Unión Europea para la Cumbre mundial de 2002 sobre el desarrollo sostenible celebrado en Johannesburgo. Así mismo, conviene destacar que en el citado Consejo se dio una especial relevancia a la cuestión del desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, Miguel Castroviejo Bolívar pone de relieve que en

la estrategia de Lisboa el avance producido en el Consejo de Goteburgo se manifiesta en que mientras que en el año 2001 se decía que la Estrategia de Desarrollo Sostenible era un tercer pilar de Lisboa, el pilar ambiental que se añadía a los pilares económico y social, ahora, se señala claramente que ambas tienen personalidad propia y que son complementarias. De hecho, en línea con sus propios pronunciamientos previos, el Consejo Europeo confirma que la Estrategia de Desarrollo Sostenible es el marco general en el que se desarrolla la estrategia de Lisboa (Castroviejo Bolívar, 2006, p.6).

---

<sup>3</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión-“Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”*, Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo, Bruselas, 15/05/2001 COM (2001) 264 final. En [http://www. Eur-lex](http://www.Eur-lex).

Finalmente, la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea fue adoptada en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 14 y 15 de diciembre de 2006<sup>4</sup>.

### 1. 1. El Pacto Verde Europeo

Uno de los aspectos claves para comprensión de lo referido en este trabajo es el estudio del Pacto Verde Europeo. Éste fue presentado por la Comisión en la Comunicación, de 11 de diciembre de 2019, titulada “*El Pacto Verde Europeo*”<sup>5</sup>. La Comisión, mediante esta comunicación, configuró una nueva estrategia de crecimiento para la Unión Europea articulada sobre la economía circular. En este sentido Gemma Patón García pone de relieve que

en un horizonte que ha de encontrar su ámbito de aplicación dentro de la ejecución de las estrategias europea, nacional y regionales de economía circular y se refuerzan los objetivos recogidos el Pacto Verde Europeo, la hoja de ruta de la UE para hacer sostenible la economía europea y salvaguardar la competitividad del tejido productivo (Patón García, 2023, p.190).

La estrategia estaba destinada a transformar la Unión Europea en una sociedad eficiente en el uso de los recursos y caracterizada por la ausencia de emisiones netas de gases de efecto invernadero. La determinación de las emisiones netas se obtenía por la diferencia entre las emisiones efectivamente realizadas y los gases de efecto invernadero absorbidos o minorados. El objetivo de disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión Europea se debía conseguir en un plazo referido a 2050. Por tanto, la finalidad del Pacto Verde era la protección del capital natural de la Unión Europea y la salud de los ciudadanos frente a los riesgos medioambientales. En este contexto, la Comisión presentó una nueva Comunicación, de 14 de enero de 2020, en la que se detallaba un

---

<sup>4</sup> Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006. En <http://www.consilium.europa.eu>.

<sup>5</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11.12.2019, COM (2019) 640 final. En <http://www.Eur-lex>.

“Plan de inversiones para una Europa sostenible”<sup>6</sup>. El objetivo del Plan era la planificación de las inversiones para la consecución del Pacto Verde. Dado que, los procesos productivos debían realizar una transición hacia la utilización de energías limpias no contaminantes y libres de emisiones de carbono. A tal fin, el citado Plan estableció un instrumento económico denominado “Mecanismo para una Transición Justa”. Así mismo conviene destacar que el citado Mecanismo se articulaba como un fondo destinado a las regiones más afectadas por el impacto socioeconómico de la transición hacia una economía climáticamente neutra. En cualquier caso, este Fondo se debía regular por un Reglamento comunitario como se detallará a continuación. Además, conviene destacar que los programas de carácter medioambiental se debían integrar en el Marco Financiero Plurianual vinculado al presupuesto de la Unión Europea. A este respecto se debe señalar su regulación por 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*<sup>7</sup>. Adicionalmente conviene destacar que el Marco Financiero Plurianual se integra la Política de Cohesión. Esta Política se compone, a su vez, de una serie de fondos destinados a inversiones para el cumplimiento de los objetivos climáticos. Entre dichos fondos destaca por su aplicación a programas climáticos, en primer lugar, el Fondo de Cohesión en el que el treinta y siete por ciento de los recursos se encuentran afectados a la consecución de la neutralidad climática en 2050. En segundo lugar se encuentra el Fondo Europeo de Desarrollo Regional que destina, al menos, el treinta por ciento a programas climáticos. En el mismo orden de cosas se debe destacar una serie de iniciativas normativas entre las que se encuentra la Comunicación de la Comisión de 12 de mayo de 2021 titulada “*La senda hacia un planeta sano para todos, Plan de acción de la UE: Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo*”<sup>8</sup>. La citada Comunicación respondía al principio

---

<sup>6</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, “Plan de Inversiones para una Europa Sostenible”*, Bruselas, 14.01.2020, COM (2020) 21 final. En [http://www. Eur-lex](http://www.Eur-lex).

<sup>7</sup> *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* (Diario Oficial de la Unión Europea, L1 433/28, de 22 de diciembre de 2020) .

<sup>8</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La senda hacia un planeta sano para todos Plan de Acción de la UE: “Contaminación*

de “quien contamina paga” establecido en el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>9</sup>. De tal manera que, todo ello suponía el fin de una etapa caracterizada por la denominada “contaminación gratuita” (García-Monco Martínez, 2025. p. 165), a la vez que pretendía la descarbonización, de los sectores productivos vinculada a una contaminación cero (Del Valle Baudino, 2024, p.207). Otro texto normativo reseñable es la aprobación del *Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo de Transición Justa*<sup>10</sup>. Este mecanismo presupuestario se integra en el plan de inversiones del Pacto Verde. En este contexto, también merece destacarse la aprobación de la denominada legislación europea sobre el clima recogida en el *Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021*<sup>11</sup>. Como consecuencia de todo ello, en la reunión del 14 de julio de 2021, la Comisión aprobó el denominado paquete de medidas “Fit for 55”. Esta propuesta tenía como objetivo la adaptación de la normativa comunitaria en materia de energía y cambio climático a los objetivos climáticos de 2030 para la Unión Europea (Villar Ezcurra, 2023, p.35). Entre estos objetivos se encontraba la reducción en un cincuenta y cinco por ciento de la emisión de gases de efecto invernadero teniendo como referencia los niveles emitidos en la última década del siglo pasado.

---

cero para el aire, el agua y el suelo”, Bruselas, 12.5.2021, COM (2021) 400 final. En <http://www.Eur-lex>.

<sup>9</sup> El artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que “*la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga*”. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea núm. C 83/47, de 30 de marzo de 2010).

<sup>10</sup> *Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo de Transición Justa* (Diario Oficial de la Unión Europea, L 231 de 30 de junio de 2021).

<sup>11</sup> *Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999* (Diario Oficial de la Unión Europea, L 243/1, de 9 de julio de 2021).

## 1. 2. El Plan Industrial del Pacto Verde Europeo

Los antecedentes de la configuración del Plan Industrial se encuentran en el Pacto Verde Europeo que fue presentado por la Comisión el 11 de diciembre de 2019, como se ha puesto de relieve anteriormente. El citado Pacto tenía como objetivo que la Unión Europea se encontrará libre de emisiones de carbono en sus procesos productivos en 2050. El primer aspecto destacable, sobre la cuestión examinada, se refiere a la presentación por parte de la Comisión de una estrategia industrial europea para la transición hacia la neutralidad climática y la economía digital, en marzo de 2020<sup>12</sup>. La estrategia perseguía el impulso de la competitividad y la autonomía estratégica de la Unión Europea. Si bien, la citada estrategia se actualizó en 2021<sup>13</sup>. La revisión perseguía el establecimiento de instrumentos económicos para facultar a la industria europea en la transición hacia una economía ecológica y digital. En este contexto, merece recordarse la reseñada legislación europea sobre el clima aprobada por el *Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021*. Esta normativa tenía también como objetivo que la Unión Europea alcanzará la neutralidad climática, en 2050, a partir de la reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero en un cincuenta y cinco por ciento respecto a los niveles de la última década del siglo pasado. Teniendo presente que la transición hacia una economía con cero emisiones netas depende de la capacidad para desarrollar tecnologías limpias en los procesos productivos, se precisaba un programa industrial para llevar a cabo dicho objetivo. A este respecto, cabe destacar que, la puesta en marcha del Plan Industrial Verde fue anunciado por la presidenta de la Comisión Von der Leyen en su discurso ante el Foro Económico Mundial celebrado en Davos, en enero de 2023.

---

<sup>12</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Un nuevo modelo de industria para Europa”*, Bruselas, 10.3.2020, COM (2020) 102 final. En <http://www.Eur-lex>. Véase también, Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único”*, Bruselas, 10.3.2020, COM (2020) 94 final. En <http://www.Eur-lex>.

<sup>13</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Actualización de la nueva estrategia industrial de 2020: construir un mercado único más fuerte para la recuperación de Europa”*, Bruselas, 5.5.2021, COM (2021) 350 final. En <http://www.Eur-lex>.

Todo ello se materializó en la Comunicación de la Comisión referida al Pacto Industrial verde<sup>14</sup>. Dicho Plan tenía su origen en la encomienda realizada por el Consejo Europeo a la Comisión. De tal forma que, ésta elaboraría una serie de propuestas para el establecimiento de las normas marco orientadas hacia la inversión digital y medioambiental. A tal fin, el Plan Industrial del Pacto Verde se asentaba sobre cuatro pilares básicos:

El primer pilar se fundamenta en el establecimiento de un marco regulador previsible y simplificado”. Dicho Pilar se fundamenta en la normativa sobre la industria de cero emisiones netas, así como, en la regulación de las materias primas fundamentales<sup>15</sup> y la reforma de la normativa del mercado de la electricidad<sup>16</sup>.

El segundo pilar se asienta en la “obtención de una rápida financiación” para desarrollar la transición ecológica. A tal fin, la Comisión ha establecido una serie de instrumentos presupuestarios para agilizar el procedimiento de concesión de estas ayudas económicas. Entre éstas se encuentran la modificación del Marco Temporal de Crisis y Transición de las Ayudas Estatales, así como, el Reglamento General de Exención por Categorías de acuerdo al Pacto Verde. Todo ello supone el incremento de los umbrales cuantitativos de las ayudas destinadas a las inversiones ecológicas. Adicionalmente, la Comisión destinará los fondos de la Unión Europea para financiar la innovación, fabricación e implantación de tecnologías limpias con los programas “REPowerEU”, “InvestEU” y el Fondo de Innovación. Por ello, la Comisión aprobó unas

---

<sup>14</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas*, Bruselas, 1.2.2023, COM 2023) 62 final . En <http://www.Eur-lex>.

<sup>15</sup> La regulación sobre el suministro de materias primas fundamentales se encuentra en el *Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020* (Diario oficial De la Unión Europea, 1252, de 3 de mayo de 2024).

<sup>16</sup> La reforma del mercado eléctrico comunitario se realizó a través de la *Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifican las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión* (Diario Oficial de la Unión Europea, 1711, de 26 de julio de 2024).

orientaciones sobre los planes de recuperación y resiliencia cuyo objetivo es ayudar a los Estados miembros a acceder a dichos fondos<sup>17</sup>.

El tercer pilar se basa en la “mejora de las capacidades necesarias” para hacer frente al desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías y a la aplicación de la transición ecológica.

El cuarto pilar se asienta en “facilitar el comercio abierto y justo” basado en la cooperación mundial y la transición ecológica. El “comercio abierto” debe entenderse como la articulación de cadenas de suministro resilientes en un mercado único. Todo ello se llevará a cabo de acuerdo a los principios de competencia leal, comercio abierto, compromisos con los socios de la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio. A tal fin, la Comisión seguirá desarrollando los Tratados de libre comercio de la Unión Europea y otras formas de cooperación a fin de apoyar la transición ecológica.

## 2. EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

El presupuesto es una previsión de ingresos y gastos para un periodo de tiempo determinado elaborado en el seno de una organización. Si bien, conviene poner de manifiesto que el presupuesto de la Unión Europea se materializa en varios períodos temporales. A este respecto se puede señalar que el presupuesto de la Unión Europea “tiene una periodicidad anual y se basa en un documento de programación plurianual: El marco financiero (Martín Arribas, 2020, p.153.). Todo ello se desprende del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que recoge ambos extremos en sus previsiones normativas. Este texto se refiere al presupuesto anual en sus artículos 313 a 316. Mientras que, la misma norma solamente dedica el artículo 312 al Marco Financiero Plurianual. La escasa referencia normativa al último se basa en que éste requiere la aprobación de un Reglamento por parte del Consejo con la asertividad del Parlamento Europeo.

---

<sup>17</sup> Comisión Europea, Secretaría General (2023), “*Orientaciones sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU*”, Publicaciones generales, 1 de febrero de 2023. En <http://www.Eur-lex>.

## **2. 1. El presupuesto anual**

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que el Parlamento Europeo y el Consejo elaborarán un presupuesto anual de acuerdo con dicho texto normativo. El ámbito temporal al que se refiere este presupuesto es el año natural. De tal forma que, el ejercicio presupuestario comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre. A tal efecto, con anterioridad al 1 de julio, cada institución comunitaria elaborará unas previsiones de gastos para el ejercicio presupuestario siguiente. La Comisión reunirá las propuestas en un proyecto de presupuesto que comprenderá una previsión de ingresos y gastos. Posteriormente, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta con el presupuesto con anterioridad al 1 de septiembre de cada año.

Si bien, la Comisión podrá modificar el proyecto hasta el momento de la supervisión por el Comité de Conciliación. Como explica Martín Arribas la principal tarea del Comité “consiste en alcanzar, en el plazo de 21 días, un acuerdo por mayoría cualificada de los representantes del Consejo y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo sobre un texto conjunto” (Martín Arribas, 2000, p.215). Finalmente, el Consejo adoptará su posición sobre el proyecto y la transmitirá al Parlamento Europeo antes del 1 de octubre del año previo a la ejecución del presupuesto. Una vez aprobado el proyecto se realizará la ejecución presupuestaria. La última fase del procedimiento presupuestario concluye con el control político del Consejo y del Parlamento Europeo, además de la fiscalización llevada a cabo por la Auditoría interna, así como, por el Tribunal de Cuentas Europeo.

## **2. 2. El Marco Financiero Plurianual 2021-2027**

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regula en su artículo 312 al Marco Financiero Plurianual. El lapso temporal al que se refiere este instrumento es un período mínimo de cinco años. Por tanto, el Marco convive con presupuestos anuales en el ámbito de la Unión Europea. En todo caso, el presupuesto anual deberá respetar el Marco Financiero Plurianual aprobado mediante un procedimiento legislativo especial. Este procedimiento requiere la aprobación previa por el Parlamento Europeo y la posterior conformidad por unanimidad del Consejo. Por tanto, el acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual se

materializará en un Reglamento comunitario aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo. El objeto de este instrumento presupuestario es “garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios” según establece el apartado primero del citado precepto. El vigente Presupuesto comunitario de carácter plurianual tiene su origen en varias propuestas realizadas por la Comisión Europea. La primera presentada el 2 de mayo de 2018 motivada por la pandemia global.

La segunda propuesta fue presentada por la Comisión, los días 27 y 28 de mayo de 2020, como consecuencia de los confinamientos derivados de la crisis Covid-19. La nueva propuesta modificaba los programas del Marco Financiero Plurianual y establecía un nuevo techo presupuestario de 1.100.000 millones de euros, a la vez que se incluía un instrumento de recuperación adicional denominado “*Next Generation EU*”. En este contexto se aprobaron las Conclusiones del Consejo en reunión extraordinaria del 17 al 21 de julio de 2020. Las citadas Conclusiones se materializaron respecto a los recursos propios de la Unión Europea en la *Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020*, que será posteriormente examinada<sup>18</sup>. Mientras que, en relación con el marco presupuestario se materializaron: primero en el *Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020*, en el que se establecían una serie de programas articulados en forma de ayuda no reembolsable, préstamos y provisión para garantías presupuestarias<sup>19</sup>. Segundo, a través del *Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea aprobado el 16 de diciembre de 2020*<sup>20</sup>. En tercer lugar a través de la

---

<sup>18</sup> El *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* (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. 424, de 15 de diciembre de 2020).

<sup>19</sup> *Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19* (Diario Oficial de la Unión Europea, LI 433/28, de 22 de diciembre de 2020).

<sup>20</sup> *Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación 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, de 16 de diciembre de 2020* (Diario Oficial de la Unión Europea, LI 433/28, de 22 de diciembre de 2020).

aprobación del *Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*<sup>21</sup>. En último lugar mediante la adopción del *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*<sup>22</sup>. Merece destacarse que el Acuerdo Interinstitucional estableció que los reembolsos e intereses de la deuda de recuperación se financiarían con cargo al presupuesto de la Unión Europea de acuerdo a los límites recogidos en el Marco Financiero Plurianual. Así mismo dichas partidas presupuestarias se sufragarían con los ingresos procedentes de nuevos recursos propios que se debían introducir a partir de 2021. Por todo ello, la Comisión propuso, el 22 de diciembre de 2021, nuevos recursos propios y una modificación específica del Reglamento del Marco Financiero. La propuesta pretendía, entre otros aspectos, la incorporación de un mecanismo que permitiera aumentar automáticamente los límites máximos del Marco Financiero, a partir de 2025, como consecuencia de la obtención de ingresos generados por los nuevos recursos propios. La Comunicación de la Comisión, de 18 de mayo de 2022, declaraba que las necesidades generadas por la guerra en Europa superaban los recursos disponibles en el actual Marco Financiero Plurianual<sup>23</sup>. A tal circunstancia, el Parlamento reclamó, el 19 de mayo de 2022, la elaboración de una propuesta legislativa para una revisión del Marco Financiero aplicable en el primer trimestre de 2023<sup>24</sup>. Teniendo en cuenta esta propuesta, el Parlamento aprobó una Resolución provisional sobre esta enmienda el 13 de

---

<sup>21</sup> *Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión* (Diario Oficial de la Unión Europea, L 433/28, de 22 de diciembre de 2020).

<sup>22</sup> *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*(Diario Oficial de la Unión Europea, LI 433/28, de 22 de diciembre de 2020).

<sup>23</sup> Comisión Europea *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social europeo y al Comité de las Regiones. Ayuda a Ucrania y reconstrucción del país* Bruselas, 18.5.2022, COM (2022) 233 final. En [http://www. Eur-lex](http://www.Eur-lex).

<sup>24</sup> Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2022, sobre las consecuencias sociales y económicas para la Unión de la guerra librada por Rusia en Ucrania: refuerzo de la capacidad de actuación de la Unión* (Diario Oficial de la Unión Europea, C 479/75, de 16 de diciembre de 2022).

septiembre de 2022<sup>25</sup>. Posteriormente, el Parlamento aprobó, el 15 de diciembre de 2022, una Resolución para la revisión del Marco Financiero. Por todo ello, el Consejo aprobó, el 15 de diciembre de 2022, una modificación del Reglamento que regulaba el Marco Financiero Plurianual<sup>26</sup>. Este Reglamento ampliaba la cobertura presupuestaria a los préstamos de asistencia financiera a Ucrania para los ejercicios 2023 y 2024 y a los aplicables a los Estados miembros. Además, la nueva regulación contemplaba la movilización de los importes necesarios hasta el límite máximo de los recursos propios que se encontraban por encima del Marco Financiero Plurianual en caso de impago de los préstamos. En sintonía con esta circunstancia, la Comisión propuso, el 20 de junio de 2023, una serie de medidas para una nueva revisión del Marco Financiero Plurianual. De la misma manera, el 3 de octubre de 2023, el Parlamento realizó una propuesta sobre la revisión del Marco Financiero para su aplicación en el próximo año<sup>27</sup>.

Finalmente, el Consejo adoptó, el 1 de febrero de 2024, una serie de Conclusiones referidas a la nueva revisión del Marco Financiero Plurianual y disposiciones aplicables a Ucrania, así como, a Oriente Próximo. Como consecuencia de todo ello se aprobó una nueva revisión del Marco Financiero Plurianual a través de un Reglamento de 29 de febrero de 2024<sup>28</sup>. El nuevo Reglamento regulador del Marco Financiero estableció recortes presupuestarios en una serie de partidas de gasto. Si bien, también conviene destacar que como consecuencia de la revisión se produjo un aumento neto de los límites máximos de gasto. Por todo ello, algunos de los costes de los empréstitos de la Unión Europea debían sufragarse a través del procedimiento presupuestario anual. En este caso,

---

<sup>25</sup> Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2022, sobre la propuesta de revisión de 2021 del marco financiero plurianual* (Diario Oficial de la Unión Europea, C 125/20, de 5 de abril de 2023).

<sup>26</sup> *Reglamento (UE, Euratom) 2022/2496 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, que modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 por el que se establece el Marco Financiero plurianual para el período 2021-2027* (Diario Oficial de la Unión Europea, L 325/11, de 20, de 20 de diciembre de 2022).

<sup>27</sup> Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de octubre de 2023, sobre la propuesta de revisión intermedia del marco financiero plurianual 2021-2027* (Diario Oficial de la Unión Europea, 1195 C, de 23 de febrero de 2024).

<sup>28</sup> *Reglamento (UE, Euratom) 2024/765 del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027* (Diario Oficial de la Unión Europea, 765 L, de 29 de febrero de 2024).

el Consejo estableció un valor de referencia, no vinculante, para la financiación de dichos gastos en torno al cincuenta por ciento. Así mismo, la mitad de los costes debían cubrirse mediante instrumentos especiales o reasignaciones de fondos de programas. Todo ello se plasmó en una serie de ajustes de carácter técnico sobre el Marco Financiero Plurianual<sup>29</sup>. Finalmente, cabe concluir que el 11 de febrero de 2025, la Comisión expuso los principales retos políticos, así como, presupuestarios en una Comunicación titulada «La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual»<sup>30</sup>.

### 2. 3. El marco presupuestario de carácter temporal

Los nuevos marcos presupuestarios de carácter temporal aparecen vinculados con la invasión rusa de Ucrania y los procesos de transición a las energías renovables de acuerdo con el “Pacto Verde Europeo” y el “Plan Industrial Verde”. El primer “Marco Temporal de Crisis” se aprobó por la Comisión el 23 de marzo de 2022. La finalidad era apoyar económicamente a los Estados miembros en el contexto de la invasión rusa de Ucrania (García-Rozado González, 2023, p.50). El citado Marco complementaba los instrumentos de ayuda estatal con medidas de compensación a las empresas por daños directos debido a circunstancias excepcionales<sup>31</sup>. En este ámbito, también, se incluyen las previsiones

---

<sup>29</sup> Véase a este respecto, la Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Ajuste técnico del marco financiero plurianual para 2024 de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 y se actualiza y sustituye la Comunicación COM(2023) 320 final*, Bruselas, 29.2.2024. COM (2024) 110 final. En [http://www. Eur-lex](http://www.Eur-lex). En <http://www. Eur-lex>.

<sup>30</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social europeo y al Comité de las Regiones. “La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual”*, Estrasburgo, 11.2.2025. COM (2025) 46 final. En <http://www. Eur-lex>. Véase también la *Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo, sobre un presupuesto a largo plazo renovado para la Unión en un mundo cambiante*. Informe - A10-0076/2025. En <https://www.europarl.europa.eu/doceo>.

<sup>31</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible* (denominada Comunicación REPowerEU). Estrasburgo, 8.3.2022, COM (2022) 108 final. En <http://www. Eur-lex>. La Comunicación desarrolla el Plan “REPowerEU” que contiene medidas para acelerar la implantación de las energías renovables.

normativas referidas al mercado de la energía que habían experimentado un elevado incremento en su precio (Huelín Martínez de Velasco, 2023, p.35). Posteriormente, la Comisión acometió la modificación del “Marco Temporal de Crisis” el 20 de julio de 2022. El objetivo de la revisión fue el establecimiento de una serie de medidas para la preparación del invierno en consonancia con el Plan “*REPowerEU*”. De tal forma que, el citado Marco Temporal fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2022. La revisión del Marco incorporó dos nuevas secciones que permitían a los Estados miembros conceder apoyo temporal para la implantación de las energías renovables. El contexto internacional de la situación de Ucrania, así como, las observaciones de los Estados miembros puestas de manifiesto en una serie de consultas motivaron la prórroga y modificación del “Marco Temporal de Crisis” por la Comisión. A tal efecto, la Comunicación de la Comisión de 28 de octubre de 2022 sustituyó a los Marcos Temporales anteriores<sup>32</sup>. La modificación, también, tuvo en cuenta la regulación establecida por el Reglamento comunitario sobre intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía<sup>33</sup>. Así mismo, cabe destacar la propuesta de la Comisión de un nuevo Reglamento de emergencia para hacer frente a los elevados precios del gas en la Unión Europea y garantizar la seguridad del suministro en invierno<sup>34</sup>. Merece especial atención, la Comunicación de la Comisión de 9 de marzo de 2023 por la que se sustituyó el “Marco Temporal de Crisis” por el “Marco Temporal de Crisis y Transición”<sup>35</sup>. El nuevo Marco tiene

---

<sup>32</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Emergencia energética: unidos en la preparación, las compras y la protección de la Unión Europea*, Estrasburgo, 18.10.2022. COM (2022) 553 final. En [http://www. Eur-lex](http://www.Eur-lex). Véase también, Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión, Marco Temporal de Crisis relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia* (Diario Oficial de la Unión Europea, C 426, de 9 de noviembre de 2022).

<sup>33</sup> *Reglamento 2022/1854 del Consejo, de 6 de octubre de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía* (Diario Oficial de la Unión Europea, L 261, de 7 de octubre de 2022).

<sup>34</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, intercambios de gas transfronterizos y referencias de precios fiables*, Estrasburgo, 18.10.2022, COM (2022) 549 final, 2022/0339. En <http://www. Eur-lex>.

<sup>35</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión. Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía*

por objeto el establecimiento de medidas de apoyo a sectores clave para la transición a una economía de cero emisiones netas de acuerdo con el “Plan Industrial del Pacto Verde” y el programa “REPowerEU” hasta el 31 de diciembre de 2025. Adicionalmente se recogen medidas referidas a la concesión de importes limitados de ayudas a empresas afectadas por la crisis. También, el nuevo Marco posibilita el establecimiento de garantías de liquidez a las empresas, así como, la compensación por el incremento de los precios del gas y electricidad. El nuevo “Marco Temporal de Crisis y Transición” fue modificado por la Comisión el 20 de noviembre de 2023<sup>36</sup>. La revisión trae causa en la situación económica en Europa, así como, en las observaciones de los Estados miembros recibidas en consulta de 6 de noviembre de 2023. Por todo ello, la Comisión adoptó una prórroga limitada de las disposiciones referidas a la concesión, por los Estados miembros, de importes limitados de ayuda, así como, las compensaciones por los elevados precios de la energía hasta el 30 de junio de 2024. Finalmente, la Comisión modificó el “Marco Temporal de Crisis y Transición”, el 2 de mayo de 2024, como consecuencia de la situación específica de las empresas del sector primario<sup>37</sup>. En este ámbito se incluyen las actividades económicas relacionadas con el sector agrícola, pesquero y de la acuicultura. Todo ello se desprende de las observaciones realizadas por los Estados miembros en consulta de 11 de abril de 2024. A tal efecto, la Comisión adoptó una prórroga de las disposiciones que permitían a los Estados miembros la concesión de importes limitados de ayuda hasta el 31 de diciembre de 2024 a las empresas de dichos sectores.

### 3. LOS RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA

El origen del sistema de recursos propios de la Unión Europea se encuentra en la Decisión del Consejo de 1970. Esta norma supuso un

---

*tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia* (Diario Oficial de la Unión Europea, C 101/03, de 17 de marzo de 2023).

<sup>36</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión. Modificación del Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia* (Diario Oficial de la Unión Europea, C 1188, de 21 de noviembre de 2023).

<sup>37</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión. Segunda modificación del Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia* (Diario Oficial de la Unión Europea, C/2024/3113, de 2 de mayo de 2024).

cambio relevante en la configuración de las fuentes de financiación de las Comunidades al optar por un sistema de recursos propios. Los recursos son directamente asignados al presupuesto de las instituciones europeas. Así, el artículo primero de dicha Decisión establecía que las Comunidades debían reunir sus propios recursos en los términos marcados por dicha norma para garantizar el equilibrio de sus presupuestos. En consonancia con todo ello se estableció como recurso que las exacciones agrícolas se encontrarán configuradas por una serie de exacciones, primas y aranceles obtenidos en el marco de la Política Agraria Comunitaria. Así mismo se configuraron los derechos de aduanas conformados por los aranceles e impuestos obtenidos en el ámbito del comercio con países terceros. Todos estos ingresos constituyeron los recursos propios que formarían parte del presupuesto de las Comunidades, junto con cualquier otro ingreso establecido de acuerdo con los Tratados.

En este sistema de financiación, también se debe destacar como recurso propio al obtenido por la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido. Este se obtendría por aplicación de un tipo impositivo común a una base imponible fijada uniformemente de acuerdo con las normas comunitarias. Merece una especial referencia las últimas modificaciones en este tributo llevadas a cabo por la *Directiva (UE) 2022/542 del Consejo de 5 de abril de 2022*<sup>38</sup>. A este respecto José Manuel Macarro Osuna señala que:

la modificación de la Directiva del IVA que ha establecido la nueva estructura de tipos impositivos ha introducido cambios con una clara finalidad medioambiental, obligando a aplicar el tipo general a determinados productos más contaminantes y permitiendo alícuotas reducidas para algunos productos eficientes (Macarro Osuna, 2025, p.89).

En el mismo orden de cosas, merece destacarse la *Decisión del Consejo de 24 de junio de 1988* relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad<sup>39</sup>. En esta ordenación se planteaba la configuración de un presupuesto a largo plazo a la vez que se establecían una serie de límites o

---

<sup>38</sup> *Directiva (UE) 2022/542 del Consejo de 5 de abril de 2022 por la que se modifican las Directivas 2006/112/CE y (UE) 2020/285 en lo que respecta a los tipos del impuesto sobre el valor añadido* (Diario Oficial de la Unión Europea, L 107, de 6 de abril de 2022).

<sup>39</sup> *Decisión 88/376/CEE, Euratom: Decisión del Consejo de 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad* (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 185, de 15 de julio de 1988).

techos de gastos en el sistema de financiación. Además, esta norma realizó un cambio relevante en el sistema de recursos propios, al incluir en el mismo una cuarta fuente de financiación. Este nuevo recurso estaba basado en la aplicación de un porcentaje sobre la suma de los Productos Nacionales Brutos de los Estados miembros. El objetivo de este recurso era la mejora de la relación entre las aportaciones de los países y su situación económica. También esta ordenación introdujo un cambio técnico en el sistema al posibilitar a los Estados realizar una retención del diez por ciento sobre los Derechos de Aduana recaudados.

Finalmente conviene señalar que la *Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020* instaba a la Comisión a presentar una serie de nuevos recursos propios aplicables a la Unión Europea<sup>40</sup>. Entre los recursos propuestos se encuentran los basados en una contribución sobre los residuos de los envases de plástico no reutilizables, el recurso basado en los beneficios residuales de las empresas multinacionales, el mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono, el recurso propio estadístico basado en los beneficios de las empresas que se analizarán a continuación.

### **3. 1. La contribución sobre los residuos de los envases de plástico no reutilizables**

La Unión Europea ha introducido un nuevo recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados generados por los Estados miembros en el año 2021. El nuevo recurso trae causa 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 y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom*. Este recurso forma parte del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de la Unión Europea. El recurso propio basado en el plástico consiste en una contribución nacional de 0,80 euros por kilogramo de residuos de envases de plástico no reciclados de cada Estado miembro (García Carretero, 2023, p.164). El tipo de gravamen se aplica sobre las cantidades expresadas en kilogramos de envases de plástico no reciclados. Si bien, cabe destacar la existencia de reducciones

---

<sup>40</sup> *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* (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 424, de 15 de diciembre de 2020).

fijas aplicables a los importes determinados conforme al citado procedimiento. La reducción se aplica a los Estados miembros cuya Renta Nacional Bruta per cápita durante el ejercicio que se toma como referencia se encuentra por debajo de la media de la Unión Europea<sup>41</sup>. Los métodos para la estimación de la cantidad de residuos generados se regula en el Reglamento de Ejecución<sup>42</sup>. A este respecto, cabe señalar que los Estados miembros deben utilizar dos métodos. El primero se encuentra basado en los datos proporcionados por los productores respecto a la comercialización de los envases. El segundo se fundamenta en el análisis realizado sobre el flujo de circulación de los residuos o envases. Finalmente, los Estados miembros deben proporcionar un único cálculo de los residuos generados a partir de los resultados obtenidos por los dos métodos denominado “balance”. Por su parte, la *Directiva (UE) 2018/852 del parlamento europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases* establece la obligación de determinar el peso de los residuos de envases reciclados cuando los residuos entren en la operación de reciclado. Dicho momento se considera el punto de cálculo. Como excepción a esta obligación, la legislación permite la medición a la salida de cualquier operación de clasificación, cuando los residuos se reciclen posteriormente y se deduzca el peso de los materiales o sustancias eliminados mediante otras operaciones previas a la operación de reciclado. La justificación de la incorporación de este nuevo recurso por parte de la Unión Europea se basa en el incentivo que supone a los Estados miembros para fomentar el reciclado e impulsar la economía circular.

---

<sup>41</sup> *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* (Diario Oficial de la Unión Europea, L 424, de 15 de diciembre de 2020).

<sup>42</sup> *Reglamento de Ejecución (UE) 2023/595 de la Comisión de 16 de marzo de 2023 por el que se establece el formulario para el estado sobre el recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, de conformidad con el Reglamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consejo* (Diario Oficial de la Unión Europea, L 79, de 17 de marzo de 2023).

### **3. 2. El recurso basado en los beneficios residuales de las empresas multinacionales**

La Comisión propuso tres nuevas fuentes de ingresos para el presupuesto de la Unión Europea, como se ha puesto de relieve anteriormente<sup>43</sup>. Las nuevas fuentes de ingresos se referían en primer lugar a las contribuciones del régimen de comercio de derechos de emisión. En segundo lugar al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la Unión Europea. Finalmente, un tercero sobre la parte de los beneficios residuales de las mayores empresas multinacionales que se reasignarían a la Unión Europea en virtud del Acuerdo sobre el Pilar 1 del Marco Inclusivo de la OCDE/G-20 (Martínez Torres, 2024, p.67). Esta propuesta tenía por objeto contribuir a la financiación del Fondo Social para el Clima, destinado a garantizar que la transición hacia una economía descarbonizada de los medios de producción no perjudicará a las empresas.

### **3. 3. La imposición sobre el ajuste del carbono en frontera**

La estrategia europea para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero se articula, fundamentalmente, a través del mecanismo de ajuste del carbono en frontera<sup>44</sup>. Este Mecanismo forma parte de las medidas de carácter medioambiental europeas también conocidas como “*Fit for 55*”. Estas medidas prevén la introducción gradual de un precio para determinados bienes importados a la Unión Europea desde terceros países. De tal forma que, el mecanismo se configura como una tasa aplicable a las importaciones a la Unión Europea de cemento, hierro, acero, aluminio, fertilizantes, electricidad e hidrógeno procedentes de países terceros. La característica de estos productos es la emisión de gases de efecto invernadero durante su producción. Por tanto, el arancel se hará efectivo con la compra de los denominados certificados CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), de manera similar al mercado de derechos de emisión. La tasa gravará el denominado “carbono implícito” generado durante la producción de dichos productos. El objetivo del

---

<sup>43</sup> *Propuesta sobre Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea*, Bruselas, 22.12.2021, COM(2021) 570 final. En [http://www. Eur-lex](http://www.Eur-lex).

<sup>44</sup> El mecanismo de ajuste del carbono en frontera se basa en que la Unión Europea tiene el objetivo de reducir las emisiones de Dióxido de Carbono, Óxido Nitroso y Perfluorocarburos.

mecanismo es la equiparación de las empresas europeas que satisfacen derechos de emisión por producir dichos bienes dentro del ámbito de la Unión Europea (López Espadafor y García Guerrero, 2025, p.63). Dado que, en los países terceros las empresas no pagan por la emisión de gases de efecto invernadero por la producción de los citados productos. Por todo ello, el propósito último del mecanismo es que los países terceros establezcan un precio a las emisiones de carbono realizadas en su territorio.

De tal forma que, el gravamen de las importaciones solamente recaería sobre la diferencia entre lo satisfecho por las entidades europeas y lo pagado por dichos derechos de emisión por las empresas de los países terceros<sup>45</sup>. La regulación del mecanismo de ajuste del carbono en frontera se contiene en el *Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023*<sup>46</sup>. El Reglamento entró en vigor el 16 de mayo de 2023. Sin embargo, dicho mecanismo comenzó a aplicarse de forma transitoria desde el 1 de octubre de 2023, hasta el 31 de diciembre de 2025. Durante el periodo transitorio solamente existen obligaciones de notificación trimestral para los importadores de los productos afectados por el mecanismo. Así mismo, durante este período no es necesaria la entrega de certificados CBAM por las emisiones implícitas de las mercancías importadas. Una vez que el sistema permanente entre en vigor el 1 de enero de 2026, los importadores tendrán que declarar cada año la cantidad de mercancías importadas en la Unión Europea del año anterior y las emisiones de gases de efecto invernadero implícitas (Beltrán y Budova, 2025, p.140). Mientras que, los importadores deberán entregar un número de certificados CBAM correspondientes a las emisiones implícitas notificadas en sus declaraciones anuales. El precio de los certificados se calculará en función del precio medio semanal de subasta de los derechos de emisión del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión expresado en euros/tonelada de dióxido de carbono emitida.

---

<sup>45</sup> Uno de los argumentos de la Comisión Europea para evitar los posibles conflictos con la Organización Mundial del Comercio es que la tasa de ajuste de carbono se exige en las mismas condiciones a las empresas europeas que a las de los países terceros.

<sup>46</sup> *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* (Diario Oficial de la Unión Europea, núm. 130, de 16 de mayo de 2023).

### **3. 4. El recurso propio estadístico basado en los beneficios de las empresas**

La *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico de las Regiones. Un paquete ajustado para la próxima generación de recursos propios*, de 20 de junio de 2023 configuró un recurso propio de carácter estadístico<sup>47</sup>. El gravamen estadístico se fundamenta en los beneficios obtenidos por las empresas. Si bien, la imposición tributaria no recae sobre las empresas, sino que se trata de una contribución nacional de los Estados miembros. En este caso, el recurso propio tiene como base a las estadísticas de las cuentas nacionales referidas a los beneficios obtenidos por las empresas. La base estadística para la determinación de la contribución utiliza un indicador armonizado sobre los beneficios de las empresas. En este caso, la base estadística se equipará con el excedente bruto de explotación de las empresas. La base teórica de beneficios de las empresas de la Unión Europea se determina utilizando las cuentas nacionales sectoriales de las sociedades financieras y no financieras de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas 2010.

## **CONCLUSIONES**

La consecución del Pacto Verde Europeo se fundamenta en el Acuerdo de París adoptado por los Estados miembros en el seno de las Conferencias medioambientales de las Naciones Unidas. A raíz de todo ello se desarrolló en la Unión Europea una estrategia de crecimiento económico articulada sobre la utilización eficiente de los recursos junto con el empleo de energías libres de emisiones de carbono en los procesos productivos.

Desde esta perspectiva, todo ello implicó el establecimiento de un Plan Industrial aplicable a la Unión Europea de acuerdo al Plan Verde Europeo. La materialización económica del Pacto Verde y el Plan Industrial se realizó a través de la aprobación de instrumentos presupuestarios y tributarios.

---

<sup>47</sup>Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico de las Regiones. Un paquete ajustado para la próxima generación de recursos propios*, Bruselas, 20.06.2023, COM/2023/330 final. En [http://www. Eur-lex..](http://www.Eur-lex..)

Los instrumentos presupuestarios contemplados en el Marco Financiero Plurianual se vieron superados por acontecimientos internacionales como la Guerra de Ucrania o la crisis de materias primas. De la misma manera el establecimiento de nuevos recursos propios de la Unión Europea para hacer frente al contexto internacional requirió la incorporación de nuevas figuras tributarias.

Todo ello devino en una complejidad tributaria y presupuestaria en el marco de las finanzas públicas europeas. A la vista del Marco Financiero Plurianual parece recomendable una simplificación en los aspectos tributarios y presupuestarios de la Unión Europea.

### BIBLIOGRAFÍA

- Beltrán Joana y Budova, Darya (2025). “Los instrumentos del comercio internacional para mejorar la biodiversidad (o para evitar su pérdida), en particular la normativa anti deforestación”, en Isaac Merino Jara (Dir); Antonio Vázquez del Rey Villanueva y Irune Suberbiola Garbizu (Coords). *Fiscalidad Medioambiental*. Las Rozas (Madrid). Aranzadi-La Ley, pp.129-159.
- Bokobo Moiche, Susana (2000). *Gravámenes e incentivos fiscales ambientales*. Madrid. Civitas.
- Castroviejo Bolivar, Miguel (2006). “Estrategia de desarrollo sostenible en la Unión Europea. Una nueva esperanza”. *Revista ambiental*, julio-agosto.
- Del Valle Baudino, Paola (2024). “El rol de los biocarburantes en la descarbonización del transporte”, en Angel Urquizu Cavalle (Ed.). *Descarbonización, progreso energético y políticas tributarias*. Madrid. Aranzadi, pp.199-218.
- García-Rozado González, Begoña (2023). “El nuevo gravamen temporal energético: cuestiones de derecho de la Unión Europea y de Derecho interno”, en Cazorla Prieto, Luis M. (Dir.) y Cancio Fernández, Raúl C. (Coord.), *Los gravámenes temporales al sector eléctrico y bancario. Sostenibilidad ambiental y fiscalidad para la economía circular*. Cizur Menor (Navarra). Aranzadi, pp.47- 80.

- García Carretero, Belén (2023). “Hacia una circularidad de los plásticos. Análisis del Impuesto sobre envases de plástico no reutilizables desde una perspectiva medioambiental”, en Cazorla Prieto, Luis M. (Dir.) y Cancio Fernández, Raúl C. (Coord.). *Los gravámenes temporales al sector eléctrico y bancario. Sostenibilidad ambiental y fiscalidad para la economía circular*. Cizur Menor (Navarra). Aranzadi, pp.157- 188.
- García-Monco Martínez, Alfonso (2025). “La necesaria constitucionalización de la fiscalidad medioambiental: el principio de quién contamina paga, elaboración de una teoría general”, en Isaac Merino Jara (Dir); Antonio Vázquez del Rey Villanueva y Irune Suberbiola Garbizu (Coords). *Fiscalidad Medioambiental*. Las Rozas (Madrid). Aranzadi- La Ley, pp.161-190.
- García Rodríguez, Marco Antonio (2024). “Tributación como herramienta para la mitigación del cambio climático e incentivo para la transición energético”, en Angel Urquizu Cavallé (Dir.). *Descarbonización, progreso energético y políticas tributarias*. Las rozas (Madrid). Aranzadi. pp.23-44.
- Huelín Martínez de Velasco, Joaquín (2023). “El gravamen temporal energético. Una visión desde el Derecho de la Unión Europea”, en Cazorla Prieto, Luis M. (Dir.) y Cancio Fernández, Raúl C. (Coord.). *Los gravámenes temporales al sector eléctrico y bancario. Sostenibilidad ambiental y fiscalidad para la economía circular*. Cizur Menor (Navarra). Aranzadi, pp.81-110.
- Herrera Molina, Pedro Manuel (2008). “El principio Quién contamina paga”, en Fernando Becker; Luis M. Cazorla Prieto y Julián Martínez Simancas (Dirs.). *Tratado de tributación medioambiental I*, Cizur Menor (Navarra). Aranzadi, pp. 187-212.
- López Espadafor, Carlos M. y García Guerrero, David (2025). “El Derecho aduanero ambiental: el mecanismo de ajuste en frontera por carbono (CBCM) de la Unión Europea”, en particular la normativa anti deforestación”, en Isaac Merino Jara (Dir); Antonio Vázquez del Rey Villanueva y Irune Suberbiola Garbizu (Coords). *Fiscalidad Medioambiental*. Las Rozas (Madrid). Aranzadi- La Ley, pp.55-82.

- Macarro Osuna, José Manuel (2025). “Incentivos medioambientales e imposición indirecta: el IVA verde”. *Crónica Tributaria*, 194, pp. 89-123.
- Martín Arribas, Juan José (2020), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Cizur Menor (Navarra). Thomson Reuters Aranzadi.
- Martínez Torres, Virginia (2024). “Implementación de las NEIS en la creación de políticas fiscales para la economía circular”, en Gemma Patón García y Gracia M- Luchena Mozo (Dirs); Rodolfo Salassa Boix (Coord.). *Estrategias fiscales de residuos y economía circular*. Barcelona. Atelier, pp.65-81.
- Patón García, Gemma (2023). “Contexto actual de la economía circular: Avances regulatorios y principales desafíos en relación con la fiscalidad de los residuos”, en Cazorla Prieto, Luis M. (Dir.) y Cancio Fernández, Raúl C. (Coord.). *Los gravámenes temporales al sector eléctrico y bancario. Sostenibilidad ambiental y fiscalidad para la economía circular*. Cizur Menor (Navarra). Aranzadi, pp. 189-206.
- Serrano Antón, Fernando (2008), “La tributación medioambiental en la Unión Europea”, en Fernando Becker; Luis M. Cazorla Prieto y Julián Martínez Simancas (Dirs.). *Tratado de tributación medioambiental II*, Cizur Menor (Navarra). Aranzadi, pp. 817-861.
- Villar Ezcurra, Marta (2023). “El gravamen temporal energético español en el marco de la fiscalidad de la energía y del Derecho de la Unión Europea”, en Cazorla Prieto, Luis M. (Dir.) y Cancio Fernández, Raúl C. (Coord.). *Los gravámenes temporales al sector eléctrico y bancario. Sostenibilidad ambiental y fiscalidad para la economía circular*. Cizur Menor (Navarra). Aranzadi, pp. 25-46.