1. Fundamentos y evolución histórica de las finanzas de la Unión

Antes de analizar el presupuesto vigente conviene fijar su concepto, su base jurídica y la evolución histórica de su financiación.

1.1. Concepto, objetivos y justificación

Definición: el **presupuesto de la UE** es el acto que prevé y autoriza cada año todos los ingresos y gastos de la Unión. Lo adoptan el Parlamento y el Consejo, como autoridad presupuestaria, por un procedimiento legislativo especial (art. 314 TFUE), y es jurídicamente vinculante. Tiene un potente efecto multiplicador y una negociación compleja. No financia, salvo de forma marginal, protección social, escuelas ni policía, ni operaciones militares (art. 41.2 TUE), aunque sí programas de la industria de defensa, como el Fondo Europeo de Defensa.

Objetivo: dotar a la Unión de los medios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas (art. 311 TFUE), con disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (arts. 310 y 317 TFUE).

Justificación:

- *Apalancamiento*: poner en común recursos a escala de la UE cataliza capacidad de financiación.
- *Solidaridad y cohesión*: redistribuye hacia las regiones y los Estados de menor renta (art. 174 TFUE), como contrapartida de la integración del mercado para las economías menos avanzadas.
- *Áreas monetarias óptimas*: en rigor, justifican una capacidad fiscal común de estabilización frente a perturbaciones asimétricas, más que el presupuesto ordinario.

Federalismo fiscal: la estabilización y la redistribución corresponden al nivel superior, y la asignación, al más bajo que abarque a los beneficiarios, salvo economías de escala o externalidades (Musgrave, 1959; Oates, 1972). En la UE es el principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE) y fundamenta los **bienes públicos europeos** (defensa, investigación, redes, fronteras). El Informe MacDougall (1977) lo aplicó a la Comunidad. El gasto real, dominado por la PAC, se aparta de este criterio por razones más políticas que técnicas.

1.2. Base jurídica

Marco legal: los artículos 310 a 325 TFUE; el Reglamento Financiero de 2024, norma central por debajo de los Tratados; el Reglamento del MFP 2021-2027; el Acuerdo Interinstitucional de diciembre de 2020 y, por el lado del ingreso, la Decisión de Recursos Propios de 2020. Configuran los principios, el gasto, el ingreso y el ciclo presupuestario.

1.2.1. Principios presupuestarios

Unidad y veracidad (art. 310.1 TFUE): todos los ingresos y gastos figuran en el presupuesto, para poder controlarlos. Son excepciones el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, la actividad del BEI y los préstamos y empréstitos de la UE. El FED lo fue hasta su integración en 2021 en el NDICI–Europa Global, aunque los saldos del 11.º FED se ejecutan aún fuera.

Anualidad: los créditos se autorizan por un ejercicio, el año natural, para facilitar el control. Las acciones plurianuales, como la investigación o las acciones estructurales, exigen distinguir los créditos no disociados, que se ejecutan en el ejercicio, y los **disociados**, que se desdoblan en:

- *Créditos de compromiso*: cubren en el ejercicio el coste total de obligaciones que se extienden más de un año.
- *Créditos de pago*: financian los gastos derivados de compromisos del ejercicio o de ejercicios anteriores.

Como excepción, ciertos créditos pueden prorrogarse al ejercicio siguiente (art. 316 TFUE).

Equilibrio (art. 310.1 TFUE): ingresos y créditos de pago se igualan. La Unión presupuesta con saldo cero y no puede endeudarse para financiar el presupuesto ni incurrir en déficit. Solo en la ejecución el saldo puede ser distinto de cero y pasar al ejercicio siguiente, y ningún acto puede exceder los recursos propios y el MFP (art. 310.4 TFUE).

Unidad de cuenta: el euro. **Universalidad**: la totalidad de los ingresos cubre todos los créditos, de modo que ningún gasto depende de un ingreso concreto. Se traduce en la **no afectación**, salvo excepciones tasadas, y en la no compensación, porque ingresos y gastos figuran en bruto, sin restar unos de otros.

Especialidad: los créditos se asignan a fines específicos por títulos, capítulos, artículos y partidas, con transferencias solo en circunstancias especiales. **Buena gestión financiera**: economía, eficiencia y eficacia. **Transparencia**: el presupuesto se publica en el Diario Oficial tal como se adopta.

1.2.2. Gasto: el marco financiero plurianual

Definición: el **MFP**, o presupuesto a largo plazo, no autoriza gastos, pues eso corresponde a cada presupuesto anual, pero es jurídicamente vinculante (art. 312 TFUE). Fija las categorías de gasto, que expresan las prioridades de la Unión, y sus techos, tanto en conjunto como por ámbitos, para cinco años como mínimo y, por norma general, siete. Lo adopta el Consejo por unanimidad, con aprobación previa del Parlamento, junto con un Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina, cooperación y buena gestión financiera.

1.2.3. Ingreso: la decisión de recursos propios

Definición: el presupuesto se financia en torno al 98 % con **recursos propios**. Los decide el Consejo por unanimidad, previa consulta al Parlamento, con ratificación de los Estados (art. 311 TFUE), y la Decisión fija sus categorías, su cálculo y su techo.

1.2.4. Ciclo presupuestario

Elaboración: las instituciones, salvo el BCE, envían sus previsiones antes del 1 de julio, y la Comisión remite el proyecto al Parlamento y al Consejo antes del 1 de septiembre.

Aprobación:

1. El Consejo fija su posición antes del 1 de octubre.
2. El Parlamento tiene 42 días: si la aprueba o no se pronuncia, el presupuesto queda aprobado; si la enmienda por mayoría de sus miembros y el Consejo no acepta todas las enmiendas en diez días, se convoca un Comité de Conciliación.
3. El Comité tiene 21 días para acordar un texto conjunto. Si no lo logra, la Comisión presenta un nuevo proyecto. Si lo logra, Parlamento y Consejo tienen 14 días para pronunciarse, y queda aprobado si ninguno lo rechaza. Si el Consejo lo rechaza y el Parlamento lo aprueba, queda también aprobado y este puede confirmar sus enmiendas por mayoría de sus miembros y tres quintos de los votos emitidos.

Doceavas provisionales (art. 315 TFUE): sin presupuesto al empezar el año, cada mes puede gastarse por capítulos hasta la doceava parte de los créditos del ejercicio anterior, sin superar la del proyecto.

Ejecución: corresponde a la Comisión, mediante compromisos de gasto y órdenes de pago, en tres modalidades: gestión directa, en torno al 20 %, como Horizonte Europa o el MRR; **compartida** con los Estados, en torno al 70 %, como la PAC y la cohesión, para reforzar la apropiación, e indirecta, en torno al 10 %, por terceros como el Grupo BEI, vía de buena parte de la ayuda humanitaria.

Control: además del interno, el Tribunal de Cuentas audita sin funciones jurisdiccionales y emite la declaración de fiabilidad. El Parlamento, por recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión del ejercicio t-2 (*discharge*), y la OLAF investiga el fraude en Estados e instituciones.

1.3. Hacia los recursos propios (1951-1987)

1.3.1. Sistema original (1951-1975)

Contexto: varios presupuestos, con todo el poder presupuestario en el Consejo. El Tratado de Bruselas (1965) creó un presupuesto general, aunque el operativo de la CECA siguió aparte hasta 2002, y los de Luxemburgo (1970) y Bruselas (1975) dieron al Parlamento sus primeros poderes presupuestarios.

Gasto: lo dominó la PAC. El FEOGA (1962), dividido en 1964 en Garantía y Orientación, financiaba sin límite la intervención y las restituciones.

Ingreso: salvo la CECA, la Comunidad se financiaba con contribuciones nacionales. Tras la Cumbre de La Haya (1969), la Decisión de Luxemburgo (1970) introdujo los **recursos propios tradicionales**: derechos de aduana, exacciones agrícolas y cotizaciones sobre el azúcar, y previó el recurso IVA. Esa autonomía dependía de que los recursos crecieran como el gasto.

1.3.2. Crisis (1976-1987)

Causas: los recursos no seguían al gasto por el desarme arancelario, la inflación de costes agrícolas de las crisis del petróleo, el lento crecimiento de la base IVA y la queja de los contribuyentes netos, sobre todo Reino Unido y Alemania. Pesó, ante todo, un gasto agrícola sin límite de cantidad, por la voluntad de compensar a Francia.

Fontainebleau (1984): elevó el tipo máximo del IVA del 1 % al 1,4 % y aprobó el **cheque británico**, que devolvía al Reino Unido dos tercios de la diferencia entre su pago por IVA y lo que recibía, financiado por los demás, desde 1988 según su PNB, con Alemania pagando solo dos tercios de su parte. No contuvo, sin embargo, el gasto agrícola.

1.4. Marcos financieros plurianuales (1988-hoy)

Desde la reforma de 1988, las finanzas se ordenan en marcos financieros plurianuales. Los paquetes Delors los crearon y consolidaron, la Agenda 2000 los adaptó a la ampliación y los posteriores a Lisboa respondieron a la Gran Recesión, al Brexit y a la pandemia.

1.4.1. Paquete Delors I (1988-1992)

Contexto: el Acta Única y la adhesión de España y Portugal impulsaron el Paquete Delors I, aprobado en Bruselas (1988) para cubrir las necesidades, disciplinar el gasto y corregir los desequilibrios.

Gasto: una **directriz agrícola** que limitaba su crecimiento al 74 % del crecimiento del PNB, las primeras perspectivas financieras plurianuales y la duplicación de los fondos estructurales, el "coste del Sur" del Acta Única.

Ingreso: un techo de recursos propios creciente del 1,15 % al 1,20 % del PNB, sustituido por la RNB en 2002; el **recurso PNB** o "cuarto recurso", que compensaba la regresividad del IVA y garantizaba la suficiencia, y la nivelación de la base IVA al 55 % del PNB, porque los

países con mayor propensión al consumo soportaban más carga. Estas piezas aún ordenan las finanzas de la Unión.

1.4.2. Paquete Delors II (1993-1999)

Edimburgo (1992): financió los compromisos de Maastricht. En el gasto nació el **Fondo de Cohesión** (1993), para los Estados con PNB per cápita inferior al 90 % de la media, como España, Portugal, Grecia e Irlanda, y la directriz agrícola acompañó la reforma MacSharry (1992), que empezó a sustituir precios por ayudas directas. En el ingreso, el techo subió al 1,27 % del PNB y el tipo del IVA bajó al 1 % y su nivelación al 50 %, en favor del cuarto recurso. El marco absorbió sin tensiones la ampliación de 1995, de contribuyentes netos.

1.4.3. Agenda 2000 (2000-2006)

Berlín (1999): preparó la ampliación al este sin elevar el techo, con los instrumentos de preadhesión ISPA y SAPARD junto al PHARE, márgenes para los diez nuevos miembros de 2004, el desarrollo rural como segundo pilar de la PAC y fondos estructurales concentrados en tres objetivos. El techo quedó en el 1,27 % del PNB, el tipo del IVA bajó al 0,50 % en 2004, la retención por recaudación de los recursos tradicionales subió al 25 % y Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia pasaron a pagar solo el 25 % de su parte del cheque. El recurso RNB ganó peso hasta convertir la financiación, *de facto*, en contribuciones nacionales, con la lógica del ***juste retour***.

1.4.4. MFP tras Lisboa (2007-hoy)

2007-2013: último marco aprobado como Acuerdo Interinstitucional antes de que Lisboa lo hiciera reglamento; techo en torno al 1,05 % de la RNB, por la presión de los contribuyentes netos, y la rúbrica de competitividad y cohesión supera por primera vez al gasto agrícola. La Gran Recesión se atendió fuera del presupuesto, con préstamos de balanza de pagos, el MEEF y la FEEF.

2014-2020: primer marco con techos reducidos en términos reales, unos 960.000 M€, en torno al 1 % de la RNB, con más flexibilidad, revisión intermedia obligatoria y el Plan Juncker (2015), precursor de InvestEU, que usó el presupuesto como garantía para movilizar inversión privada. El Brexit restó un contribuyente neto, en torno al 12 % del presupuesto, y el cheque.

2021-2027: la respuesta a la pandemia, con el NextGenerationEU, produjo la mayor transformación de las finanzas de la Unión desde 1988. El gasto se vincula a las transiciones verde y digital y, por primera vez, a la **condicionalidad del Estado de derecho**, aplicada a Hungría en 2022. La Decisión de 2020 autorizó el endeudamiento común y el recurso sobre el plástico, y mantuvo rebajas para Alemania y los "frugales".

Próximo marco: la Comisión propuso en julio de 2025 un MFP 2028-2034 en torno a 2 billones de euros, con planes nacionales al estilo del MRR, fusión de fondos y nuevos recursos propios. Lo condicionan la devolución del NGEU, la defensa y la futura adhesión de Ucrania. A octubre de 2026 no hay acuerdo, y se negocia sobre la propuesta de la Presidencia chipriota de junio, de unos 1,73 billones.

Balance: el ingreso ha ganado sofisticación, de las contribuciones a los recursos propios y la deuda común; el gasto ha crecido con más control y diversificación; responde a prioridades políticas, como la PAC para Francia o la cohesión como coste del Sur, y no técnicas; las grandes reformas dependen del ciclo y de la reforma de la PAC, y el sistema ha absorbido cada ampliación.

2. El presupuesto en la actualidad

El presupuesto vigente se entiende a partir de su contexto, sus gastos y sus ingresos.

2.1. Contexto

Pacto Verde (2019): la neutralidad climática en 2050 se tradujo en que al menos el 30 % del gasto del MFP y del NGEU contribuya al clima, el 37 % en cada plan del MRR, con el Fondo de Transición Justa y nuevos recursos ligados a la agenda verde, como el plástico y los propuestos sobre el RCDE UE y el MAFC.

COVID-19 (2020): el Consejo Europeo de julio de 2020 acompañó el MFP con el NextGenerationEU, financiado con deuda común.

Guerra de Ucrania (2022): forzó la primera revisión intermedia al alza (febrero de 2024), que creó el Mecanismo para Ucrania, de 50.000 M€ para 2024-2027 en préstamos y transferencias, y la plataforma STEP para tecnologías estratégicas, y reforzó migración, vecindad y flexibilidad, en parte con redespliegues.

2.2. Gastos: el MFP 2021-2027

Dimensión: 1,074 billones de euros en créditos de compromiso a precios de 2018, unos 1,2 billones corrientes y más de 1,8 billones con el NGEU, en siete rúbricas. Ordenadas por su peso presupuestario, y no por su numeración, revelan mejor las verdaderas prioridades de la Unión:

- Rúbrica 2, cohesión, resiliencia y valores (377.768 millones; 35,2 %): FEDER, Fondo de Cohesión, FSE+ y REACT-EU; el MRR vía NGEU, rescEU y UEproSalud, y Erasmus+ y Europa Creativa.
- Rúbrica 3, recursos naturales y medio ambiente (356.374 millones; 33,2 %): renta agraria y desarrollo rural, con el FEAGA, el Feader y el FEMPA, y transición verde, con LIFE y el Fondo de Transición Justa.
- Rúbrica 1, mercado único, innovación y economía digital (132.781 millones; 12,4 %): Horizonte Europa, Euratom e ITER; InvestEU, Conectar Europa y Europa Digital, y el programa espacial.
- Rúbrica 6, vecindad y resto del mundo (98.419 millones; 9,2 %): NDICI–Europa Global, ayuda humanitaria, PESC y preadhesión.
- Rúbrica 7, administración pública europea (73.102 millones; 6,8 %): gastos administrativos, pensiones y escuelas europeas.
- Rúbricas 4, migración y gestión de fronteras (2,1 %), con el FAMI y Frontex, y 5, seguridad y defensa (1,2 %), con el Fondo Europeo de Defensa y la movilidad militar.

Lecturas:

- *Políticas tradicionales*: cohesión y agricultura siguen sumando más de dos tercios, en torno al 62 % en sentido estricto, pero la PAC ha perdido su dominio y pesa hoy como la cohesión, en torno al 31 % cada una. En la rúbrica 3, los pagos directos conviven con un segundo pilar de desarrollo rural reforzado por el NGEU.
- *Competitividad*: Horizonte Europa se consolida como tercer gran programa.
- *Nuevas prioridades geopolíticas*: migración y defensa son las rúbricas que más crecen, tendencia que acentúan la revisión de 2024 y la propuesta 2028-2034.
- *Coste administrativo contenido*: en torno al 7 % del total, un 0,07 % de la RNB, frente a la percepción de una burocracia sobredimensionada.

2.3. Ingresos

Recursos propios: la Decisión de 2020, en vigor desde 2021 con efectos retroactivos, descansa en cuatro recursos y unos ingresos menores (entre paréntesis, su peso en el presupuesto de 2026):

1. *Tradicionales (11 %)*: derechos de aduana, de los que los Estados retienen un 25 % por gastos de recaudación, frente al 20 % anterior (las cotizaciones sobre el azúcar no se recaudan desde 2017).
2. *IVA (13 %)*: simplificado, aplica un tipo uniforme del 0,30 % a una base armonizada nivelada al 50 % de la RNB.
3. *Plástico (4 %)*: 0,80 euros por kilogramo de envases de plástico no reciclados, con corrector para los Estados de menor renta. Este recurso es el primero alineado con una prioridad política.
4. **RNB** (70 %, frente al 57 % de 2024, porque varía con las necesidades de pago): recurso de cierre que garantiza el equilibrio y principal fuente, con la lógica del *juste retour* y las rebajas de Alemania, Países Bajos, Suecia, Austria y Dinamarca.

Otros ingresos: multas de competencia, impuestos sobre las retribuciones del personal, intereses y contribuciones de terceros países a programas, que aportan entre el 1 % y el 2 % de la financiación.

Techo: el 1,40 % de la RNB para pagos y el 1,46 % para compromisos, elevado temporalmente 0,6 puntos, hasta el 2 %, como garantía exclusiva del NGEU, que se devolverá hasta 2058.

Nuevos recursos: para devolverlo sin recortar programas ni elevar el recurso RNB, el Acuerdo Interinstitucional de 2020 fijó una hoja de ruta, y la Comisión propuso en 2021, con ajustes en 2023, una cesta ligada al RCDE UE, al MAFC, al Pilar 1 de la OCDE y un recurso estadístico temporal sobre beneficios. Sin acuerdo, en julio de 2025 la renovó con cinco: RCDE UE, MAFC, residuos electrónicos, impuestos sobre el tabaco (TEDOR) y una contribución de las empresas con más de 100 millones de facturación (CORE). Exigen unanimidad y ratificación nacional, y siguen pendientes.

Balance: el marco ha demostrado una capacidad de adaptación sin precedentes, pues absorbió la pandemia con el NGEU, incorporó la condicionalidad climática, estrenó el recurso sobre el plástico y superó su revisión de 2024, sin perder la disciplina de techos y rúbricas de 1988. Pero la dependencia del recurso RNB perpetúa el *juste retour* y las rebajas, los nuevos recursos siguen bloqueados por la unanimidad, y un presupuesto en torno al 1 % de la RNB, con rúbricas rígidas, es modesto para estabilizar.

3. Actividad extrapresupuestaria

Definición: actividad financiera creciente fuera de los techos del MFP o del propio presupuesto, articulada en endeudamiento y préstamo: el Fondo de Recuperación, el Grupo BEI, los instrumentos especiales y el resto de operaciones.

3.1. Fondo de Recuperación (NGEU, 2020)

Concepto: instrumento excepcional y temporal, acordado en julio de 2020 y financiado a una escala sin precedentes con **deuda común** emitida por la Comisión en nombre de la Unión. **Objetivo**: paliar los daños de la pandemia y acelerar la doble transición verde y digital, para transformar el modelo productivo en lugar de restaurarlo.

Características:

- *Dotación*: 750.000 M€ a precios de 2018, unos 807.000 corrientes, con 390.000 en transferencias y 360.000 en préstamos.
- *Deuda común*: respaldada por la elevación del techo hasta el 2 % de la

RNB, con letras y bonos desde 2021, hasta un 30 % verdes, que han hecho de la Unión uno de los grandes emisores supranacionales.
- *Equilibrio formal*: en términos económicos la Unión financia gasto con deuda, pero el presupuesto sigue formalmente equilibrado, porque los fondos para transferencias entran en él como ingresos afectados externos y los préstamos se conceden a los Estados fuera de él.
- *Clima y digitalización*: al menos el 37 % y el 20 % de cada plan, sin "causar un perjuicio significativo" a ningún objetivo medioambiental.
- *Temporalidad*: compromisos hasta 2023 y pagos del MRR hasta 2026, con repago entre 2028 y 2058.
- *Gobernanza por rendimiento*: planes nacionales que la Comisión evalúa y el Consejo aprueba, integrados en el Semestre Europeo, con desembolsos ligados a hitos y objetivos, no a costes.

Diseño: el MRR concentra el 90 %, 672.500 millones, 312.500 en transferencias y 360.000 en préstamos, con un reparto que favorece a los Estados de menor renta y mayor desempleo y, en el 30 % de las transferencias, a los más golpeados, con España e Italia como principales beneficiarios. El 10 % restante refuerza programas como REACT-EU, rescEU, el Fondo de Transición Justa o Horizonte Europa.

Balance: constituye un salto federal sin precedentes. Rompe el tabú de la deuda común, que había frustrado los eurobonos y los "coronabonos", da una capacidad contracíclica y un activo seguro europeo y liga fondos a reformas mediante una condicionalidad positiva, como en la laboral y la de pensiones en España. Pero su carácter excepcional deja abierto el debate de una capacidad fiscal central, su ejecución ha sido lenta, sobre todo en préstamos, la verificación de hitos es costosa y su devolución carece de financiación cierta.

3.2. Grupo del Banco Europeo de Inversiones

3.2.1. Banco Europeo de Inversiones (1958)

Definición: creado por el Tratado de Roma, con sede en Luxemburgo y presidido por Nadia Calviño, presta sin ánimo de lucro y en condiciones favorables a proyectos que el mercado no financiaría solo: cohesión, innovación, pymes, infraestructuras y, desde 2019, clima. Como "banco climático de la UE", destina desde 2025 el 50 % de su financiación al clima y quiere movilizar 1 billón de euros en la década.

Estructura: sus accionistas son los 27. Lo gobiernan el Consejo de Gobernadores, el de Administración y el Comité de Dirección, y decide sus préstamos con autonomía.

Funciones: préstamos y garantías para el mercado interior, en torno al 90 % dentro de la UE; apoyo exterior por EIB Global (2022), y brazo inversor del Plan Juncker e InvestEU. Presta directamente por encima de 25 M€ y, por debajo, mediante líneas de crédito a entidades, con financiación combinada y asesoramiento. En 2025 el Grupo firmó 100.000 millones, 15.700 del FEI.

Financiación: el capital lo suscriben los Estados según su peso económico, encabezados por Alemania, Francia e Italia, con España en cuarto lugar. Se financia fuera del presupuesto emitiendo bonos, fue pionero del bono verde (2007) y su calificación **AAA** le permite captar barato y trasladarlo a sus prestatarios.

Balance: con poco capital desembolsado moviliza volúmenes muy superiores, pero la AAA le impone una aversión al riesgo que las garantías presupuestarias tratan de mitigar.

3.2.2. Fondo Europeo de Inversiones (1994)

Definición: entidad del Grupo especializada en financiación de riesgo para pymes y empresas de mediana capitalización, con un doble mandato de rentabilidad y apoyo a los objetivos de la Unión, y un accionariado tripartito: el BEI, en torno al 60 %, la Comisión, al 30 %, e instituciones financieras, al 10 %.

Funciones: opera siempre por intermediarios, con capital riesgo, siendo el mayor inversor del *venture capital* europeo, garantías sobre carteras de préstamos y titulización. Cubre el tramo de más riesgo al que el BEI no llega y es el principal instrumento de financiación no bancaria de las empresas, de la Unión de los Mercados de Capitales a la de Ahorros e Inversiones.

3.3. Instrumentos especiales de flexibilidad

Idea: instrumentos regulados en el Reglamento del MFP pero consignados por encima de sus techos, para movilizar fondos ante imprevistos sin reabrir el marco: el Instrumento de Flexibilidad; las reservas de Solidaridad, para catástrofes en los Estados, y de Ayudas de Emergencia, fusionadas en 2021 y separadas de nuevo en 2024; el FEAG, para trabajadores despedidos en grandes reestructuraciones; la Reserva de Adaptación al Brexit; el Instrumento de Margen Único; el Instrumento EURI (2024), para el sobrecoste de los intereses del NGEU, y la Reserva para Ucrania (2024).

3.4. Operaciones de endeudamiento y préstamo

Idea: la Unión se endeuda en los mercados, a los que accede en condiciones privilegiadas, y traslada esa ventaja a los destinatarios, lógica que culmina a gran escala en el NGEU. Sus instrumentos se clasifican en cuatro categorías según su ámbito y su respaldo.

3.4.1. Instrumentos sectoriales

CECA y Euratom: préstamos para el carbón y el acero, cuya cartera pasó a la Comunidad para su liquidación en 2002, y para proyectos de energía nuclear.

3.4.2. Asistencia a Estados con garantía del presupuesto

Facilidad de Balanza de Pagos: préstamos condicionados a Estados de fuera del euro, reactivada en 2008 y elevada a 50.000 millones en 2009.

MEEF (2010): asistió a Irlanda y Portugal con el margen del presupuesto y, desplazado por el MEDE pero no cerrado, prestó a Grecia en 2015.

SURE (2020): unos 98.400 millones en préstamos *back-to-back* a 19 Estados contra el desempleo, con bonos sociales y garantías de los Estados. Demostró la viabilidad de la emisión común y fue el precedente del NGEU.

SAFE (2025): hasta 150.000 millones en préstamos para compras conjuntas de defensa, con base en el art. 122 TFUE, primer pilar de ReArm Europe.

3.4.3. Instrumentos intergubernamentales del euro

FEEF (2010): sociedad anónima temporal garantizada por los Estados del euro, con 440.000 millones de capacidad, que asistió a Grecia, Irlanda y Portugal y no inicia programas desde 2013.

MEDE (2012): organización permanente de derecho internacional que asume las tareas del MEEF y la FEEF, con préstamos condicionados, compras de bonos, líneas precautorias y recapitalizaciones, y una capacidad de préstamo de 500.000 millones. Ha tenido programas con España, Chipre y Grecia. El español, de recapitalización bancaria, usó unos 41.300 millones y se devuelve hasta 2027.

3.4.4. Asistencia a terceros países

AMF: préstamos, con garantía presupuestaria, a socios con dificultades de balanza de pagos, condicionados a un programa del FMI y a reformas pactadas con la Comisión. Su mayor despliegue es Ucrania: la AMF+ de 18.000 millones (2023), canalizada desde 2024 por el Mecanismo para Ucrania; una AMF excepcional de 18.100 millones, reembolsable con los beneficios de los activos rusos inmovilizados, dentro de los préstamos ERA del G7, y un préstamo de 90.000 millones para 2026-2027, aprobado por 24 Estados en cooperación reforzada, 30.000 macroeconómicos y 60.000 para defensa.

Balance: la actividad extrapresupuestaria multiplica la capacidad financiera de la Unión muy por encima de su presupuesto, porque la AAA convierte cada euro de garantía en varios, y ha cubierto cada tipo de crisis. Pero se ha construido por acumulación, no por diseño. El MEDE fragmenta la gobernanza y escapa en parte al Parlamento, los vehículos sobre el techo tensionan la unidad y la transparencia, y la temporalidad de SURE y NGEU deja abierto el debate de una capacidad fiscal permanente, con la reforma del MEDE bloqueada por Italia.