

PRESUPUESTO EUROPEO Y ACCIÓN CLIMÁTICA: ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS



1. RESUMEN EJECUTIVO

El Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034 de la Unión Europea se encuentra en el centro de un debate de trascendencia histórica: el de cómo alinear los instrumentos presupuestarios de largo plazo con la urgencia de la transición climática. En este contexto, España aparece como una de las voces más activas en materia de inversión climática y transición energética. Lejos de constituir una mera discusión técnica sobre cifras y rúbricas, la negociación del próximo MFP encierra una disputa de fondo sobre el papel del Estado en la economía, la distribución de riesgos entre actores públicos y privados, y la capacidad real de la Unión Europea para traducir sus compromisos climáticos en gasto verificable y orientado a resultados.

El análisis presentado en este seminario revela una tensión estructural que atraviesa el conjunto de la propuesta de la Comisión Europea: la brecha entre la ambición declarada en materia climática —reflejada en un objetivo de gasto del 35%— y las limitaciones de escala, coherencia y disciplina que caracterizan el diseño actual del presupuesto. En términos nominales, el MFP propuesto apenas supera en volumen al periodo anterior cuando se descuenta el efecto de la inflación y se tiene en cuenta que una fracción significativa del presupuesto está comprometida al servicio de la deuda derivada del programa NextGenerationEU. A ello se añade que la simplificación estructural del presupuesto —reducción de rúbricas y de programas específicos— introduce un nivel de flexibilidad que, si no va acompañado de garantías robustas, puede traducirse en dilución de los objetivos climáticos.

El objetivo del 35% en gasto climático enfrenta tres problemas críticos: metodológicos, relativos a la base de cálculo sobre la que se aplica; de seguimiento, dada la persistencia de solapamientos en la clasificación de gastos; y de gobernanza, pues su cumplimiento depende de negociaciones bilaterales entre estados miembros y Comisión sin mecanismos de exigibilidad suficientemente robustos. La exclusión del gasto en defensa de la base de cómputo, la posible clasificación de infraestructuras aeroportuarias como acción climática, o la reducción de instrumentos con un historial verificado de impacto ambiental —como el programa LIFE o los fondos de cohesión territorial— ejemplifican los riesgos de una ambición que no llega a consolidarse en compromisos vinculantes.

Desde una perspectiva de salud pública y equidad, el debate sobre el MFP adquiere una dimensión adicional. El cambio climático no es únicamente un problema ambiental: es ya uno de los principales determinantes de salud de nuestro tiempo. Las estimaciones apuntan a más de 62.000 muertes atribuibles al calor solo en el verano europeo de 2024, y los costes proyectados de la inacción climática sobre los sistemas sanitarios superan los que cualquier inversión preventiva coherente podría exigir. En este contexto, el presupuesto plurianual de la Unión Europea debe entenderse como un instrumento de prevención sanitaria a escala continental, no como una variable de ajuste entre prioridades en competencia.

2. EL MFP COMO INSTRUMENTO **ESTRATÉGICO**

El Marco Financiero Plurianual no es un presupuesto en el sentido convencional del término. A diferencia de los presupuestos nacionales, cuyo volumen puede alcanzar entre el 40% y el 50% del PIB de los estados miembros, el MFP representa una fracción reducida de la renta nacional bruta agregada de la Unión Europea —en torno al 1,1% en el periodo vigente—. Esta modestia cuantitativa, sin embargo, no debe oscurecer su relevancia cualitativa. El MFP es, ante todo, un instrumento de coordinación estratégica: define prioridades comunes de largo plazo, estructura flujos de inversión pública que ningún estado miembro podría canalizar individualmente a la misma escala, y fija las condiciones bajo las cuales los recursos europeos se distribuyen y rinden cuentas.

Su carácter plurianual es también un elemento diferencial de primera importancia. Los compromisos de gasto que se establecen en el MFP operan durante siete años, lo que le otorga una función de señalización estratégica frente a los mercados de capital, los agentes económicos y los planificadores nacionales y regionales. Las rúbricas y programas que se consolidan en el presupuesto europeo generan expectativas de inversión, estructuran cadenas de valor y articulan ecosistemas de gobernanza multinivel. Por eso, los debates sobre el MFP no se resuelven en términos estrictamente contables: tienen implicaciones profundas para la arquitectura institucional de la transición climática, la distribución territorial de la inversión pública y la capacidad de la Unión Europea de ejercer un liderazgo coherente en materia de sostenibilidad.

En este sentido, la negociación del MFP 2028-2034 se produce en un momento de particular exigencia. La triple crisis climática, energética y de biodiversidad, la presión sobre los sistemas de bienestar y la necesidad de garantizar la competitividad industrial en un contexto de descarbonización exigen que el presupuesto europeo actúe como catalizador de una transformación estructural, y no simplemente como mecanismo redistributivo de recursos entre estados. El debate no es solo cuánto se gasta, sino cómo se gasta, con qué garantías, bajo qué condiciones y con qué horizonte de impacto.



El objetivo climático existe, pero su cumplimiento real dependerá de cómo se gobierne el presupuesto. La gobernanza va a ser la que determine que se dedique más o menos a estos objetivos (climáticos)”

Susana Martín Belmonte (Revo Prosperidad)

3. ESCALA Y SUFICIENCIA DEL PRESUPUESTO

Uno de los puntos de mayor consenso entre las organizaciones y actores expertos que participaron en el seminario es la insuficiencia del volumen presupuestario propuesto. Aunque en términos nominales el MFP 2028-2034 presenta un ligero incremento respecto al periodo anterior, el análisis en términos reales —ajustado por inflación— revela que el presupuesto efectivo disponible apenas varía. Esta estabilidad nominal encubre, además, dos restricciones estructurales adicionales de primer orden.

La primera es el efecto de sustitución derivado del programa NextGenerationEU. Las líneas de gasto vinculadas a la recuperación post-pandémica que se financiaron con deuda común han generado compromisos que el nuevo MFP deberá absorber parcialmente, destinando una parte de sus ingresos al servicio de esa deuda. Ello reduce el margen de gasto efectivamente disponible para nuevas prioridades, incluida la acción climática. La segunda restricción es la brecha de financiación acumulada: las estimaciones disponibles indican que las necesidades de inversión para alcanzar los objetivos climáticos europeos a 2030 superan con creces la capacidad del presupuesto en su configuración actual. Esta brecha no desaparece por el hecho de no contabilizarla; simplemente se traslada al futuro en forma de costes sanitarios, económicos y sociales multiplicados.

La cuestión de la escala está íntimamente ligada a la de los recursos propios. El modelo de financiación del MFP descansa fundamentalmente en contribuciones de los estados miembros calculadas en función de su renta nacional bruta, complementadas por recursos propios tradicionales vinculados a la unión aduanera (incluyendo el mecanismo de ajuste en frontera por carbono) y un impuesto comunitario a los plásticos no reciclados. La propuesta de la Comisión introduce nuevas fuentes de ingresos —entre ellas, una fracción del sistema de comercio de derechos de emisión (ETS) y recursos vinculados al tabaco, los ingresos de grandes empresas o la basura electrónica no reciclada — pero su alcance es insuficiente para financiar una ampliación significativa del presupuesto.

Los debates institucionales sobre la ampliación de recursos propios enfrentan, además, resistencias estructurales por parte de aquellos estados con mayor capacidad contributiva, lo que limita el espacio para avanzar con la rapidez que la coyuntura climática exigiría.

4. INTEGRACIÓN CLIMÁTICA: AMBICIÓN Y LÍMITES

El objetivo de que el 35% del gasto del MFP contribuya a la acción climática constituye una de las apuestas más visibles de la propuesta de la Comisión. Sin embargo, su credibilidad como instrumento de política pública depende de tres condiciones que en la configuración actual no están plenamente garantizadas: una metodología de clasificación rigurosa, un sistema de seguimiento sin solapamientos, y mecanismos de gobernanza con capacidad de exigibilidad.

En cuanto a la metodología, la propuesta introduce un nuevo marco de seguimiento que aspira a eliminar la doble contabilización —uno de los vicios más persistentes del MFP anterior, en el que la misma partida podía computar simultáneamente como gasto climático y como inversión en otro objetivo horizontal—. Este avance es positivo e importante. Sin embargo, la clasificación de ciertas actividades como compatibles con los objetivos climáticos sigue generando controversia. Que infraestructuras aeroportuarias puedan contabilizarse como contribución a la acción climática, o que el principio de no causar daño significativo admita excepciones sectoriales amplias, revela una tensión entre la coherencia técnica del sistema y las presiones políticas que operan sobre el proceso de negociación.

El principio de no causar daño significativo (DNSH, por sus siglas en inglés) representa, conceptualmente, uno de los instrumentos de gobernanza más avanzados incluidos en el marco. Su aplicación horizontal al 100% del gasto del MFP tiene el potencial de convertirse en un criterio de elegibilidad que excluya inversiones contrarias a los objetivos de la taxonomía europea de finanzas sostenibles. Su valor, no obstante, dependerá de cómo se operacionalice en los reglamentos sectoriales y de si su verificación se produce antes o después del compromiso de gasto. La exclusión del gasto en defensa de la base de cálculo sobre la que se aplica el objetivo del 35% constituye, en este sentido, una inconsistencia que debilita la lógica del sistema: si el principio de coherencia climática es genuino, debe aplicarse a la totalidad del gasto, no a una fracción del mismo definida por conveniencia política.

El objetivo climático del 35% será tan robusto como lo sean sus metodologías de medición, su base de cómputo y sus mecanismos de exigibilidad. Sin estos tres elementos operando de forma articulada, el porcentaje corre el riesgo de convertirse en un indicador de conformidad formal más que en una garantía de impacto real.

5. FINANCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN

Uno de los ejes de mayor dinamismo en el diseño del próximo MFP es la arquitectura de financiación de la transición climática, que combina recursos presupuestarios directos con instrumentos financieros de carácter catalítico. Esta combinación refleja un reconocimiento explícito de que los volúmenes de inversión requeridos superan la capacidad del presupuesto público, y de que la movilización de capital privado es una condición necesaria —aunque no suficiente— para cerrar las brechas de financiación identificadas.

El Fondo Europeo de Competitividad, propuesta central de la Comisión en el nuevo MFP, agrupa una parte significativa de los instrumentos financieros existentes y nuevos bajo una lógica de apalancamiento: el gasto público actúa como garantía o capital de primera pérdida para atraer inversión privada a escala. InvestEU, el principal vehículo de financiación combinada de la Unión Europea, se integra en esta arquitectura con una dotación que podría alcanzar los 70.000 millones de euros en función del nivel de garantías activadas. La filosofía de capital catalítico —reservar el subsidio directo para quienes más lo necesitan y utilizar instrumentos financieros para quienes pueden asumir algún nivel de coste— tiene una racionalidad económica clara y está respaldada por evidencia de programas anteriores como el Plan Juncker o el propio InvestEU.

Sin embargo, este enfoque conlleva riesgos que requieren una respuesta institucional robusta. La canalización de recursos públicos a través de instrumentos financieros puede reducir la visibilidad, la trazabilidad y la rendición de cuentas de esa inversión. La propuesta de la Comisión ha eliminado algunos de los criterios de adicionalidad y de sostenibilidad que caracterizaban a la versión anterior de InvestEU —incluido el denominado sustainability proofing—, lo que debilita las garantías de que la inversión financieramente apalancada responda a criterios climáticos y ambientales rigurosos.



"Si la inversión pública es insuficiente, el problema no es que desaparezca, es que los costes van a aparecer más tardes y multiplicados"

Jaime Manzano (Salud por Derecho)

La lógica de eficiencia financiera no puede operar en detrimento de la transparencia y la exigibilidad pública: la inversión pública, independientemente del canal a través del cual se vehicule, debe rendir cuentas y tener un efecto redistributivo verificable, especialmente en el contexto de los objetivos de transición justa.

Un ejemplo concreto que ilustra tanto el potencial como los límites de estos instrumentos es la rehabilitación energética de edificios. Este sector concentra una proporción significativa de las brechas de inversión identificadas en la transición —mucho mayor que la que corresponde a la industria, que sin embargo acapara la mayor parte de la narrativa política—.

Los instrumentos de préstamo como el EU Renovation Loan, que Climate Strategy ha contribuido a desarrollar y que se propone incluir en InvestEU, podrían movilizar recursos a escala suficiente para familias y pequeñas empresas que no acceden a financiación convencional. Pero su diseño debe incorporar desde el principio criterios de asequibilidad y equidad territorial para no reproducir las asimetrías existentes en el acceso a la transición energética.

6. GOBERNANZA, FLEXIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La simplificación de la arquitectura presupuestaria —reducción de rúbricas de siete a cuatro, y consolidación de programas anteriormente independientes en planes nacionales y regionales de amplio espectro— responde a una demanda legítima de reducción de la carga burocrática y de mayor agilidad en la ejecución del gasto. No obstante, esta simplificación no es neutral desde el punto de vista de los objetivos climáticos ni de la participación democrática en la gestión de los fondos.

La consolidación de las políticas de cohesión, los fondos de transición justa y la política agrícola en grandes programas de colaboración nacionales y regionales transfiere una parte significativa del poder de diseño y priorización a los estados miembros, en negociación bilateral con la Comisión Europea. Esta descentralización puede facilitar la adaptación de los planes a las realidades nacionales y regionales, pero también puede generar una fragmentación de los objetivos climáticos si los planes nacionales no están sujetos a criterios mínimos obligatorios y a mecanismos de verificación externa.

Las entidades regionales y municipales, que son frecuentemente las principales beneficiarias y ejecutoras de estos fondos, han manifestado preocupaciones respecto a su marginación en el diseño de los planes, una señal de que la gobernanza multinivel prevista puede no estar suficientemente articulada.

En este contexto, una vía operativa para reforzar la coherencia del sistema sería establecer un vínculo más estructurado entre estos planes y el componente InvestEU del Fondo Europeo de Competitividad. En particular, el InvestEU Member State compartment podría actuar como punto de coordinación entre la planificación estratégica a nivel nacional y regional y el despliegue de instrumentos financieros europeos, permitiendo traducir prioridades identificadas en los planes en operaciones financieras y estructuradas, y reduciendo el riesgo de desconexión entre planificación y ejecución.

Complementariamente, esta gobernanza debería apoyarse en estructuras expertas y basadas en evidencia, incluyendo consejos estratégicos y plataformas sectoriales, capaces de identificar necesidades reales de tecnologías limpias, cuellos de botella de inversión y prioridades estratégicas antes de la asignación de fondos, reforzando así la coherencia y calidad de las decisiones en un contexto de mayor descentralización.

El nuevo marco de seguimiento y rendición de cuentas introduce un avance metodológico relevante: la orientación hacia la medición de impacto, más allá de la simple contabilización de compromisos de gasto. La pregunta pertinente ya no sería únicamente cuántos euros se han asignado a acción climática, sino cuántas emisiones de CO₂ se han evitado efectivamente, qué impacto ha tenido la inversión sobre los sistemas de salud o qué efecto distributivo ha generado la transición. Esta orientación al impacto es conceptualmente correcta y políticamente necesaria, pero su operacionalización exige capacidades técnicas, datos y procesos de evaluación independientes que deben establecerse desde el inicio del periodo presupuestario, y no solo como una exigencia retrospectiva.

La tensión central en este ámbito es entre la flexibilidad —que el presupuesto pueda adaptarse a circunstancias cambiantes sin requerir una renegociación formal— y la previsibilidad —que los agentes económicos, sociales e institucionales puedan planificar a largo plazo sobre la base de compromisos estables—. Un presupuesto excesivamente flexible puede convertirse en un instrumento de negociación política permanente, en el que los objetivos climáticos cedan frente a otras prioridades en momentos de tensión. La solución no es la rigidez, sino la incorporación de salvaguardias que protejan los mínimos climáticos frente a revisiones discrecionales.



“La simplificación de la propuesta por la Comisión no puede llevar a una desregulación de la inversión sostenible”

Adriana Rodríguez Rivera (Climate Strategy)

7. TENSIONES ESTRUCTURALES DEL PRESUPUESTO

El MFP 2028-2034 está atravesado por un conjunto de tensiones estructurales que reflejan la dificultad de conciliar agendas simultáneamente legítimas, pero parcialmente contradictorias. Nombrar estas tensiones con claridad es condición para gestionarlas de forma políticamente honesta.

La primera tensión es la que opone los objetivos climáticos a las prioridades de competitividad industrial. La narrativa dominante en las negociaciones actuales tiende a presentar la descarbonización como un coste para la competitividad, y no como una condición de la misma. Esta lectura, que recoge las posiciones de algunos actores industriales de sectores intensivos en carbono, ha condicionado la definición misma de competitividad que subyace al Fondo Europeo de Competitividad. Si la descarbonización no se incluye en esa definición, los instrumentos de financiación de la transición quedarán subordinados a lógicas de apoyo sectorial que pueden contradecir los objetivos climáticos del MFP.

La evidencia disponible sobre las brechas de inversión indica, paradójicamente, que los sectores con mayor necesidad de financiación —edificios, transporte, agricultura— son precisamente los que reciben menos atención en el debate político actual, dominado por la narrativa de la industria y la producción de tecnología limpia. Este es un enfoque que Climate Strategy viene impulsando en el debate sobre el Fondo Europeo de Competitividad, subrayando la necesidad de equilibrar el apoyo a la oferta tecnológica con una mayor atención a la demanda y a los sectores donde se concentra la mayor parte de la brecha de inversión.

La segunda tensión es la que enfrenta la acción climática con los objetivos de cohesión territorial. La reducción de los fondos de cohesión, la dilución del instrumento de transición justa y la concentración de los recursos de mayor valor estratégico en el Fondo Europeo de Competitividad —gestionado centralmente por la Comisión— puede agravar las desigualdades entre regiones europeas en su capacidad de acceder a los beneficios de la transición. Los países de Europa central y oriental, con estructuras industriales más intensivas en carbono y menor capacidad de movilizar inversión privada, corren el riesgo de quedar en una posición de desventaja relativa si los mecanismos de distribución geográfica no se diseñan con suficiente sensibilidad a estas asimetrías. El debate entre criterios de excelencia y criterios de cohesión territorial en el acceso a los fondos no es solo técnico: es una disputa sobre qué tipo de Europa se está construyendo.

La tercera tensión es la que existe entre la inversión pública directa y los instrumentos financieros de apalancamiento. Como se ha señalado anteriormente, la lógica

catalítica tiene una racionalidad sólida, pero no puede sustituir a la inversión pública directa en aquellos ámbitos donde el mercado no puede generar retornos financieros suficientes. La lucha contra la pobreza energética, la rehabilitación de viviendas en zonas rurales o la mejora de la resiliencia de los sistemas de salud frente al cambio climático no son actividades que atraigan capital privado sin un nivel de subsidio que, en la práctica, se acerca más a la subvención que al préstamo. Diseñar como instrumentos financieros lo que son esencialmente necesidades de gasto público puede generar una ilusión de eficiencia que desaparece cuando se evalúan los impactos reales sobre los grupos más vulnerables.

8. DEL CLIMA A LA SALUD Y LA EQUIDAD

El cambio climático ha dejado de ser una amenaza futura para convertirse en un determinante de salud presente y mensurable. Las estimaciones más recientes atribuyen más de 62.000 muertes al exceso de calor solo en el verano europeo de 2024. La mortalidad asociada a este fenómeno no se distribuye de manera uniforme: las mujeres presentan tasas un 50% superiores a las de los hombres, y las personas mayores de 75 años muestran una mortalidad más de tres veces superior a la media. Este gradiente de inequidad en la vulnerabilidad climática es, a su vez, un gradiente socioeconómico: las personas que viven en viviendas sin sistemas de refrigeración eficiente, que trabajan en entornos de exposición al calor o que residen en áreas urbanas sin espacios verdes son simultáneamente las que tienen menor capacidad económica para adoptar medidas de adaptación individuales.

El 95% de la población urbana europea respira aire contaminado por encima de los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud. La contaminación atmosférica, vinculada en buena medida a la combustión de combustibles fósiles, causa enfermedades respiratorias, cardiovasculares y neurológicas, y genera una carga sanitaria que se financia mayoritariamente con recursos públicos. Las proyecciones del Banco Europeo de Inversiones estiman que, en ausencia de una acción climática suficiente, el gasto hospitalario y ambulatorio podría aumentar en torno a un 0,5% anual. Este dato debe leerse en términos de política presupuestaria: la inacción climática es fiscalmente costosa, y los ahorros derivados de la prevención —a través de la transición energética, la mejora de la calidad del aire y la reducción de la exposición al calor— tienen un retorno sanitario y económico verificable.

Esta perspectiva transforma el debate sobre el MFP. El presupuesto europeo no es simplemente un instrumento de política climática o de política económica: es, en su dimensión preventiva, un instrumento de política sanitaria de largo plazo. Entender el gasto climático como inversión en salud pública no es una metáfora: es una descripción técnicamente precisa de los mecanismos causales que vinculan la calidad del medioambiente con la salud de las poblaciones. Esta articulación conceptual debería trasladarse a la arquitectura de indicadores y sistemas de evaluación

del MFP: medir el impacto climático del gasto también en términos de años de vida saludable ganados, enfermedades evitadas y presión reducida sobre los sistemas sanitarios.

Invertir en la transición climática es una forma de prevención sanitaria a escala continental. Un marco presupuestario que no integra esta lógica no está siendo ineficiente únicamente en términos climáticos: está externalizando costes sanitarios que acabarán siendo asumidos por los sistemas públicos de salud.

9. DE LA ASIGNACIÓN AL IMPACTO

Uno de los aprendizajes más consolidados de los periodos presupuestarios anteriores es que la asignación formal de recursos a objetivos climáticos no garantiza la producción de impacto climático real. El MFP 2014-2020, que estableció el objetivo del 20% en gasto climático, fue posteriormente objeto de evaluaciones críticas que revelaron que parte de ese gasto no había generado los efectos de mitigación o adaptación que la etiqueta climática prometía. Esta brecha entre compromiso y resultado no es un fenómeno marginal: es una consecuencia estructural de sistemas de clasificación insuficientemente rigurosos y de mecanismos de seguimiento que priorizan la conformidad formal sobre la verificación de impacto.

Los principales riesgos en la implementación del MFP 2028-2034 son identificables con suficiente anticipación como para ser abordados en el diseño del marco. El primero es el riesgo de greenwashing presupuestario: la clasificación como gasto climático de partidas cuya contribución real a los objetivos de mitigación o adaptación es marginal o nula. El segundo es el riesgo de dilución por complejidad: en un sistema con múltiples fondos, planes nacionales, instrumentos financieros y objetivos horizontales que interactúan, la responsabilidad por los resultados puede diluirse hasta el punto de que ningún actor concreto sea identificable como responsable de las brechas de cumplimiento. El tercero es el riesgo de desplazamiento de prioridades: en contextos de presión política —emergencias energéticas, tensiones geopolíticas, ciclos electorales— las salvaguardias climáticas pueden ser las primeras en ceder si no están suficientemente protegidas por mecanismos de gobernanza vinculantes.



“Hablamos de cosas muy abstractas, pero que tienen consecuencias muy concretas y muy reales en el día a día de muchas de las cuestiones que importan a nuestras organizaciones”

Mario Martínez (Revo Prosperidad)

La respuesta institucional a estos riesgos requiere, como mínimo, tres elementos. Primero, un sistema de clasificación climática basado en criterios técnicos rigurosos, con auditoría independiente y actualización periódica en función de la evolución del conocimiento científico. Segundo, una arquitectura de seguimiento orientada al impacto —emisiones evitadas, hogares en transición energética, kilómetros de transporte público electrificado— y no únicamente a la conformidad procedimental. Tercero, mecanismos de condicionalidad que vinculen el desembolso de recursos al cumplimiento de hitos climáticos verificados, con capacidad de suspensión o reasignación en caso de incumplimiento. La experiencia del NextGenerationEU en el diseño de hitos y objetivos como condición de desembolso ofrece un precedente institucional útil que debería extenderse al conjunto del MFP.

10. CONCLUSIÓN: ALINEAR PRESUPUESTO, CLIMA E INTERÉS PÚBLICO

El debate sobre el MFP 2028-2034 es, en última instancia, un debate sobre qué tipo de contrato social quiere establecer la Unión Europea con sus ciudadanos para la próxima década. No se trata únicamente de decidir cuántos euros se destinan a cada rúbrica, sino de definir qué riesgos colectivos el presupuesto europeo está dispuesto a asumir, qué retorno público debe generar la inversión común y bajo qué condiciones los recursos de todos los europeos se movilizan en beneficio del interés general.

La acción climática, en este marco, no es una prioridad sectorial entre otras: es la condición de viabilidad del conjunto. Un presupuesto que no integra coherentemente la dimensión climática en su escala, en su arquitectura de incentivos y en sus mecanismos de rendición de cuentas no está siendo simplemente insuficiente en términos ambientales: está generando pasivos futuros —sanitarios, económicos, sociales— que se cargarán, con intereses, sobre las generaciones siguientes y sobre las poblaciones más vulnerables. Los gradientes de inequidad que caracterizan los impactos del cambio climático son también gradientes de responsabilidad pública: los que menos han contribuido al problema son frecuentemente los que más sufren sus consecuencias y los que menor capacidad tienen de protegerse por sus propios medios.

La solución no es técnica, aunque requiere instrumentos técnicos sofisticados. Es, fundamentalmente, política: requiere voluntad institucional para establecer compromisos vinculantes, capacidad para resistir las presiones de actores con intereses en mantener el statu quo energético, y disposición para medir el éxito del presupuesto no en términos de conformidad procedimental sino en términos de impacto verificable sobre las condiciones de vida de las personas.

En este sentido, las tres características que debe reunir el MFP para funcionar como herramienta de protección climática y sanitaria son también un criterio de evaluación institucional: escala, para que la inversión sea proporcional a la magnitud del

problema; coherencia, para que no se financie con una mano lo que se daña con la otra; y disciplina, para que los compromisos se traduzcan en resultados. Estas tres condiciones no son aspiraciones utópicas: son estándares mínimos de gobernanza presupuestaria en un contexto de emergencia climática. El presupuesto que no las cumpla no será neutral: será, activamente, parte del problema que dice querer resolver.



"El principio de solidaridad y el principio de subsidiariedad van a chocar. Y de ese choque depende qué Europa construimos. Hará falta flexibilidad frente a la necesidad de un mínimo común denominador europeo, que garantice la transición climática y la colaboración público privada, a nivel multinivel y sectorial"

Claudia González (Green Finance Institute España)

Este informe ha sido elaborado a partir del webinar "El presupuesto de la UE y la acción climática: ¿Qué está en juego?" (10 de marzo de 2026), con intervenciones de Revo Prosperidad, Climate Strategy, Green Finance Institute España y Salud por Derecho.

PRESUPUESTO EUROPEO Y ACCIÓN CLIMÁTICA: ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

**UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**