UNA NUEVA CAJA DE NEGOCIACIÓN: RECORTES E IMPACTO EN LA NUEVA CAJA DE NEGOCIACIÓN PARA EL PRESUPUESTO EUROPEO 2028–2034

Nota política – Noviembre 2026 (Actualización)

Mensaje clave. El borrador de conclusiones que el presidente del Consejo Europeo ha preparado para la reunión del 26 y 27 de noviembre reduce en 39.495 millones de euros (−2,4 %) el techo de compromisos de la caja de negociación irlandesa, a precios de 2025. El presupuesto quedaría un 10,2 % por debajo de la propuesta de la Comisión. Competitividad y Europa Global concentran casi dos tercios de la rebaja adicional. Las partidas de transición limpia y protección civil conservan las cifras de octubre, ya inferiores a las de la Comisión. La nueva propuesta supone una pérdida en la capacidad de proteger la salud mediante el refuerzo de la acción climática.

Qué se propone y quién decide

El Marco Financiero Plurianual (MFP) fija los techos del presupuesto de la Unión Europea durante siete años y distribuye los compromisos entre grandes áreas. La Comisión presenta la propuesta. La aprobación requiere unanimidad en el Consejo de la UE y el consentimiento del Parlamento Europeo, por mayoría absoluta de sus miembros. La caja de negociación irlandesa de octubre y el borrador de conclusiones del 21 de noviembre son propuestas de compromiso en esa negociación. El borrador no está acordado y mantiene opciones abiertas entre corchetes, como la continuidad de las correcciones sobre la RNB.

El nuevo borrador fija un presupuesto de 1,58 billones de euros en compromisos (1.582.516 millones) y 1,55 billones en pagos (1.553.665 millones), a precios de 2025. El techo de pagos baja así 101.047 millones (−6,1 %) frente a los 1,65 billones de la caja irlandesa, mucho más que el de compromisos. A precios corrientes, los compromisos suman 1,78 billones, 44.647 millones menos que en la caja irlandesa y 204.014 millones menos que en la propuesta de la Comisión. La devolución de NextGenerationEU absorbe 140.411 millones a precios de 2025, frente a los 149.296 millones de octubre. Descontada esa devolución, quedan 30.610 millones menos que en la caja irlandesa para el resto del presupuesto.

Los ponentes del MFP en el Parlamento Europeo ya habían criticado la caja irlandesa por situarla por debajo del 1 % de la renta nacional bruta (RNB) de la UE: un 0,995 % sin contar la devolución de NextGenerationEU, según su cálculo con las previsiones de otoño de 2026 (non-paper del 18 de noviembre). Tras conocerse el borrador del presidente Costa, los ponentes principales (Mureșan y Tavares) y los de recursos

propios (Nerudová y Gómez López) han rechazado también sus recortes en una declaración conjunta. El Parlamento recuerda que su posición de abril de 2026 pide el 1,27 % de la RNB, con la devolución de NextGenerationEU (otro 0,11 %) por encima del presupuesto, y sitúa la caja irlandesa en el 1,02 %. Con los nuevos recortes, el tamaño del MFP caería por debajo del 0,97 % de la RNB, según la previsión económica de otoño de la Comisión.

Dónde se concentran los recortes

- **Competitividad, prosperidad y seguridad (−17.917 millones frente a octubre).** Es la mayor rebaja adicional en euros. La dotación directa del Fondo Europeo de Competitividad pasa de 180.441 a 160.963 millones. De esa caída, 18.563 millones corresponden a la ventana de resiliencia y seguridad, industria de defensa y espacio. La línea presupuestaria de transición limpia y descarbonización industrial sigue en 20.184 millones (−13 % frente a la Comisión), y Horizonte Europa, en 140.000 millones (−9,6 %). La dotación para redes energéticas del Mecanismo «Conectar Europa» queda prácticamente igual que en octubre, en 21.249 millones (−19,8 % frente a la Comisión).
- **Cohesión, agricultura, prosperidad rural y marítima y seguridad (−15.891 millones).** La menor dotación para devolver NextGenerationEU explica 8.885 millones de la rebaja. El conjunto de los planes nacionales y regionales, Interreg y el Mecanismo de la UE pierde otros 6.122 millones. Los planes nacionales y regionales propiamente dichos dispondrían de 697.544 millones, y Interreg baja de 9.045 a 7.970 millones.
- **Europa Global (−6.798 millones).** Es la mayor rebaja proporcional frente a octubre entre las cuatro rúbricas (−4,3 %). Queda un 21,0 % por debajo de la propuesta de la Comisión. El instrumento Europa Global baja de 148.984 a 142.183 millones, con descensos en las cinco áreas geográficas; el pilar Global y el colchón de prioridades emergentes se mantienen. El borrador mantiene la asignación indicativa de 25.000 millones para ayuda humanitaria, expresada a precios corrientes.
- **Administración (+1.111 millones).** Es la única rúbrica que aumenta respecto a octubre. Queda un 7,7 % por debajo de la propuesta de la Comisión.

Caja 1. Qué significan los porcentajes reservados para clima y medio ambiente

Una reserva porcentual (*earmarking*) vincula el gasto destinado a un objetivo al tamaño de la base sobre la que se aplica. Una reserva en euros (*ring-fencing*) fija un importe, como el mínimo de 261.012 millones previsto para las intervenciones de ayuda a la renta de la política agrícola común.

En el próximo presupuesto europeo, al menos el **35 %** del gasto de la UE, excluido el relacionado con defensa y seguridad, debería apoyar objetivos de clima y medio ambiente, y se espera que los planes nacionales y regionales aporten el **43 %** de su dotación, excluido el gasto en defensa y seguridad. Como el gasto climático es un porcentaje del gasto computable, cada reducción de una dotación reduce el gasto

climático en esa proporción. Por ejemplo, un recorte de 7.706 millones en los planes nacionales y regionales supondría unos 3.300 millones menos para clima y medio ambiente con el 43 %, si recayera íntegramente en gasto computable.

Ingresos y devolución de la deuda común

La aportación basada en la RNB de los Estados miembros cubre la parte del presupuesto que no financian los demás recursos propios. El borrador del presidente del Consejo Europeo y los ponentes del Parlamento incluyen una contribución digital, pero con un alcance muy distinto. El borrador propone una contribución del **3 %** sobre determinados servicios digitales de grandes empresas (publicidad en línea, intermediación y monetización de datos). Pide retomar el trabajo legislativo para alcanzar un acuerdo en 2027 y prevé una propuesta legislativa sobre criptoactivos en 2028. No incluye una contribución sobre el juego y las apuestas en línea.

Los ponentes del Parlamento defienden tres recursos propios nuevos: una contribución digital (entre 13.000 y 25.200 millones al año según el diseño), una ligada a los criptoactivos (2.600–3.000) y una sobre el juego y las apuestas en línea (2.600–3.900). Juntas sumarían entre 18.000 y 32.000 millones anuales, adicionales a los 57.400 millones de la propuesta de la Comisión. Los ponentes celebran la inclusión de la contribución digital y el avance hacia un recurso sobre criptoactivos, pero advierten de que los nuevos ingresos no pueden compensar la reducción del tamaño del marco.

Por qué importa para el clima y la salud

Las inversiones en energía limpia, redes eléctricas, transporte, rehabilitación de viviendas y descarbonización industrial reducen emisiones y exposición a contaminantes. La adaptación protege frente al calor, las inundaciones y los incendios. En el verano de 2024 se atribuyeron al calor 62.775 muertes en Europa. La mortalidad fue un 46,7 % mayor en las mujeres que en los hombres y un 323 % mayor en las personas de 75 años o más que en el resto de grupos de edad, según ISGlobal.

Cómo beneficia a la salud el gasto climático de la UE y qué ponen en riesgo los recortes:

- **Energía e industria más limpias.** La descarbonización contribuyó al descenso del 45 % de las muertes atribuibles a partículas finas (PM2,5) en la UE entre 2005 y 2020. Las mejores técnicas disponibles en la industria pueden reducir las emisiones de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno y, con ellas, la exposición de las comunidades cercanas. Qué partidas podrían financiarlo: la línea de transición limpia y descarbonización industrial del Fondo de Competitividad (20.184 millones), Horizonte Europa (140.000), las redes energéticas del

Mecanismo «Conectar Europa» (21.249) y, en los planes nacionales y regionales, la eficiencia energética y la descarbonización (art. 3(a)(iii) del reglamento). Estas tres líneas se mantienen respecto a la caja irlandesa (−1 millón en las redes), aunque quedan por debajo de la Comisión (−13,0 %, −9,6 % y −19,8 %). El recorte adicional del paquete del Fondo de Competitividad, 19.478 millones (−6,1 %), recae en otras ventanas, sobre todo la de resiliencia, seguridad, defensa y espacio. Los planes pierden 7.706 millones.

- **Viviendas y barrios preparados para el calor.** La rehabilitación energética, la ventilación y la refrigeración reducen la exposición a temperaturas extremas, y pueden evitar hasta el 55 % de las muertes asociadas al calor. Vivir en zonas más verdes se asocia con mejores resultados en salud mental y menor riesgo de bajo peso al nacer. Qué partidas podrían financiarlo: en los planes nacionales y regionales, el reglamento de la Comisión (COM(2025)565, art. 3(a)) permite financiar la eficiencia energética y la descarbonización (iii), la vivienda social y asequible (vii) y la adaptación y resiliencia climáticas, con soluciones para el entorno construido (x). Los planes pierden 7.706 millones frente a la caja irlandesa (−1,1 %) y el borrador no asigna importes por objetivo, así que el efecto sobre estas inversiones depende de cómo programe cada Estado. El borrador pide centrar los esfuerzos en vivienda social y asequible, con contribuciones al instrumento InvestEU del Fondo de Competitividad y una garantía financiada con una parte de las acciones de la Unión del Mecanismo de la UE. El paquete del Fondo de Competitividad baja 19.478 millones frente a la caja irlandesa (−6,1 %). Los planes de clima social pueden integrarse en los planes nacionales (par. 51), una vía adicional que el borrador no modifica.
- **Transporte limpio.** Electrificar las flotas reduce las emisiones del tráfico. Combinarlo con movilidad activa amplía los beneficios sanitarios al incorporar los efectos de la actividad física. Qué partidas podrían financiarlo: en los planes, la infraestructura de transporte y su descarbonización (art. 3(a)(viii)) y, en el Mecanismo «Conectar Europa», 40.610 millones para transporte y movilidad militar, de los que 13.961 son de movilidad militar y quedan 26.649 para el resto. Frente a la propuesta de la Comisión, la línea baja 5.142 millones (−11,2 %), de los que 1.791 corresponden a movilidad militar (−11,4 %). Frente a la caja irlandesa no cambia (−1 millón). La exposición está en los planes (−7.706 millones) y en cuánto de ellos programe cada Estado para transporte, que el borrador no concreta.

- **Preparación ante emergencias.** El mínimo para acciones de solidaridad ante catástrofes naturales se mantiene en 8.032 millones (−55 % frente a la Comisión) y el mecanismo de protección civil y preparación y respuesta ante emergencias sanitarias, en 6.148 millones (−35 %). El borrador recupera 2.660 millones para prioridades emergentes y crisis, frente a cero en octubre y 7.728 millones en la propuesta de la Comisión. Para catástrofes y crisis sanitarias por encima de los umbrales de solidaridad, el apoyo del Mecanismo de la UE queda sujeto a

disponibilidad y debería igualarse al menos con recursos de la reserva de crisis del plan nacional, también sujetos a disponibilidad (par. 48). Son las partidas que financiarían la respuesta sanitaria y de protección civil. Las mayores rebajas frente a la Comisión ya estaban en la caja irlandesa y el borrador solo mejora el colchón de crisis. Los planes, que programan la reserva de crisis nacional, pierden 7.706 millones.

No actuar sale más caro. Los fenómenos meteorológicos extremos han causado más de 560.000 millones de euros en pérdidas económicas en Europa desde 1980, casi la mitad del MFP actual. El Banco Europeo de Inversiones calcula que el cambio climático elevará la demanda sanitaria un 0,5 % al año: 500 millones de estancias hospitalarias más, 120 millones de urgencias y 380 millones de consultas externas. La prevención compensa: los sistemas de alerta temprana ante el calor devuelven entre 11 y varios miles de veces lo que cuestan.

Lo que decidan los líderes esta semana marcará lo que regiones y ciudades podrán hacer hasta 2034.

Anexo 1. Comparación presupuestaria



Tabla de este anexo (ST 15692/26, ST 16196/26 y caja irlandesa de 10 de octubre) · cálculos propios

Millones de euros a precios constantes de 2025. Las filas de programas y partidas están incluidas en sus respectivas rúbricas. El cambio se calcula sobre la caja irlandesa. Las dotaciones del Fondo de Competitividad y de los planes se agrupan de forma distinta en el cuadro presupuestario y en el articulado. El texto usa el perímetro del articulado al citar sus dotaciones directas y la tabla identifica el perímetro de cada agregado.

Rúbrica o partida	Comisión	Irlanda, octubre	Borrador, noviembre	Cambio frente a Irlanda	Borrador frente a Comisión
Total de compromisos	1.763.056	1.622.011	1.582.516	−39.495	−10,2 %
Cohesión, agricultura, prosperidad rural y marítima y seguridad	946.404	914.179	898.288	−15.891	−5,1 %
Planes nacionales y regionales, Interreg y Mecanismo de la UE	771.319	746.734	740.612	−6.122	−4,0 %
Interreg	9.044	9.045	7.970	−1.075	−11,9 %
Devolución de NextGenerationEU	149.296	149.296	140.411	−8.885	−6,0 %
Acciones de solidaridad ante catástrofes	17.850	8.032	8.032	0	−55,0 %
Colchón de crisis del Mecanismo de la UE	7.728	0	2.660	+2.660	−65,6 %
Competitividad, prosperidad y seguridad	522.205	455.600	437.683	−17.917	−16,2 %
Paquete del Fondo de Competitividad con Horizonte y sin Fondo de Innovación	362.283	320.441	300.963	−19.478	−16,9 %
Horizonte Europa	154.882	140.000	140.000	0	−9,6 %
Transición limpia y descarbonización industrial (componente MFP)	23.200	20.184	20.184	0	−13,0 %
Mecanismo «Conectar Europa» – energía	26.499	21.250	21.249	−1	−19,8 %
Protección civil y preparación y respuesta ante emergencias sanitarias	9.458	6.148	6.148	0	−35,0 %
Europa Global (rúbrica)	190.000	156.936	150.138	−6.798	−21,0 %
Europa Global (instrumento)	176.830	148.984	142.183	−6.801	−19,6 %

Rúbrica o partida	Comisión	Irlanda, octubre	Borrador, noviembre	Cambio frente a Irlanda	Borrador frente a Comisión
Administración	104.447	95.296	96.407	+1.111	−7,7 %

Fuentes: Secretaría General del Consejo, ST 15692/26 (borrador de conclusiones) y ST 16196/26 (tabla resumen), 21 de noviembre de 2026; caja de negociación de la Presidencia irlandesa, ST 13922/26, 10 de octubre de 2026; non-papers de los ponentes del Parlamento Europeo, 17 y 18 de noviembre de 2026; declaración conjunta de los ponentes del Parlamento Europeo sobre el borrador del presidente del Consejo Europeo (nota de prensa del Parlamento). Los cambios y porcentajes son cálculos propios.