

Bruselas, 7 de enero de 2026  
(OR. en)

17113/25

**ECOFIN 1798**  
**FIN 1596**  
**RELEX 1722**  
**COEST 923**  
**ECB**

**ACTOS LEGISLATIVOS Y OTROS INSTRUMENTOS**

---

Asunto: DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se autoriza una cooperación reforzada para el establecimiento de un Préstamo para Ucrania

---

## DECISIÓN DEL CONSEJO

de ...

**por la que se autoriza una cooperación reforzada para el establecimiento de un Préstamo para  
Ucrania**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 329,  
apartado 1,

Vistas las solicitudes presentadas por el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República de Croacia, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República de Finlandia y el Reino de Suecia,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Diario Oficial C, ..., ELI: ...

Considerando lo siguiente:

- (1) El 24 de febrero de 2022, el presidente de la Federación de Rusia anunció una operación militar en Ucrania y las fuerzas armadas de Rusia iniciaron una agresión militar no provocada e injustificada contra Ucrania. Dicha guerra de agresión ilegal constituye una violación flagrante de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como una violación no solo de la prohibición del uso de la fuerza establecida en el artículo 2, apartado 4, de la Carta de las Naciones Unidas, que es una norma imperativa del Derecho internacional, sino también de los demás principios de dicha Carta.

- (2) Desde el inicio de la guerra de agresión no provocada e injustificada de Rusia, la Unión, sus Estados miembros y las instituciones financieras europeas han movilizado un apoyo sin precedentes a la resiliencia económica, social, financiera y de defensa de Ucrania. Dicho apoyo combina apoyo del presupuesto de la Unión, en particular por medio de ayuda macrofinanciera de conformidad con el Reglamento (UE) 2022/2463 del Parlamento Europeo y del Consejo (ayuda macrofinanciera +)<sup>2</sup>, el Mecanismo para Ucrania de conformidad con el Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>3</sup> y el Mecanismo de Cooperación con Ucrania en materia de préstamos de conformidad con el Reglamento (UE) 2024/2773 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>4</sup>, y mediante el apoyo del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, garantizado total o parcialmente por el presupuesto de la Unión, así como apoyo financiero adicional de los Estados miembros.

---

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2022/2463 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por el que se establece un instrumento para prestar apoyo a Ucrania en 2023 (ayuda macrofinanciera +) (DO L 322 de 16.12.2022, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

<sup>3</sup> Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (DO L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

<sup>4</sup> Reglamento (UE) 2024/2773 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2024, por el que se establece el Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos y se concede una ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania (DO L, 2024/2773, 28.10.2024, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) El 9 de septiembre de 2025, Ucrania presentó una solicitud oficial al Fondo Monetario Internacional (FMI) para un nuevo programa que cubriera sus necesidades de financiación adicionales para el período de 2026 a 2029. En caso de aplicarse, dicho programa sucedería a la exitosa implementación del programa actual del FMI, en virtud del cual Ucrania ha completado ocho revisiones, teniendo en cuenta al mismo tiempo la continuación de la guerra de agresión de Rusia. La capacidad del FMI para llevar a cabo el nuevo programa está supeditada a la recepción de garantías financieras suficientes por parte de otros socios, incluida la Unión.
- (4) El 23 de octubre de 2025, veintiséis Estados miembros se comprometieron a abordar las apremiantes necesidades financieras de Ucrania para el período de 2026 a 2027, incluidas las relativas a sus iniciativas militares y de defensa. Esos Estados miembros también subrayaron la necesidad fundamental de garantizar que Ucrania siga siendo resiliente y disponga de los medios presupuestarios y militares para seguir ejerciendo su derecho inherente a la autodefensa y contrarrestar la guerra de agresión de Rusia, y reafirmaron que la Unión seguirá prestando, en coordinación con socios y aliados afines, un apoyo político, financiero, económico, humanitario, militar y diplomático integral a Ucrania y a su pueblo. Dichos Estados miembros concluyeron además que todo el apoyo militar y las garantías de seguridad a Ucrania se proporcionarán de manera que se respeten plenamente las políticas de seguridad y defensa de determinados Estados miembros y se tenga en cuenta los intereses de seguridad y defensa de todos ellos. Los veintiséis Estados miembros también acordaron que, con sujeción al Derecho de la Unión, los activos de Rusia deben permanecer inmovilizados hasta que Rusia ponga fin a su guerra de agresión contra Ucrania y compense a Ucrania por los daños causados por su guerra, e invitó a la Comisión a presentar opciones de apoyo financiero a Ucrania. En la misma fecha, el Consejo Europeo concluyó que la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus repercusiones para la seguridad europea y global en un entorno cambiante constituían un desafío existencial para la Unión.

- (5) La situación financiera de Ucrania exige que el desembolso de la ayuda financiera de la Unión tenga lugar a más tardar en el segundo trimestre de 2026. A tal fin, la Comisión presentó el 3 de diciembre de 2025 un paquete de propuestas, entre ellas una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un préstamo de reparaciones para Ucrania y una propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo<sup>5</sup>. En conjunto, dichas propuestas ofrecían dos opciones para abordar las acuciantes necesidades financieras de Ucrania para el período de 2026 a 2027. La propuesta de modificación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 se presentó con el fin de permitir la movilización de los créditos necesarios en el presupuesto de la Unión para la ayuda financiera a Ucrania por encima de los límites máximos del marco financiero plurianual establecidos en dicho Reglamento. A falta de esta modificación, los pasivos contingentes derivados del préstamo de reparaciones para Ucrania debían estar apoyados por garantías que los Estados miembros concederían de forma voluntaria.
- (6) El 12 de diciembre de 2025, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) 2025/2600 del Consejo<sup>6</sup>, que también formaba parte del paquete de propuestas presentadas por la Comisión el 3 de diciembre de 2025.

---

<sup>5</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 (DO L 433I de 22.12.2020, p. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 2025/2600 del Consejo, de 12 de diciembre de 2025, sobre medidas de emergencia ante las graves dificultades económicas causadas por las acciones de Rusia en el contexto de la guerra de agresión contra Ucrania (DO L, 2025/2600, 13.12.2025. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Tras la presentación por parte de la Comisión del paquete de propuestas sobre ayuda financiera a Ucrania, se celebraron consultas intensas en el Consejo sobre los elementos de dicho paquete, en particular, sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un préstamo de reparaciones para Ucrania y la propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093. De esas consultas se desprendió que la modificación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 para permitir que los pasivos contingentes vinculados al apoyo a Ucrania se respalden mediante la movilización de los créditos necesarios en el presupuesto de la Unión por encima del límite máximo del marco financiero plurianual era un elemento importante para algunos Estados miembros y una condición para su apoyo al préstamo de reparaciones para Ucrania. Sin embargo, algunos Estados miembros se mostraron reacios a apoyar los posibles gastos derivados de tales créditos y los pasivos contingentes relacionados con dicho préstamo.
- (8) En sus Conclusiones de 18 de diciembre de 2025, el Consejo Europeo acordó un préstamo de 90 000 millones EUR para Ucrania para los años 2026 a 2027 basado en la emisión de deuda de la Unión contraída en los mercados de capitales con el respaldo del margen de maniobra presupuestario de la Unión. En dichas Conclusiones del Consejo Europeo también se estableció que, en virtud de la cooperación reforzada de conformidad con el artículo 20 del Tratado de la Unión Europea (TUE) con respecto a un instrumento basado en el artículo 212 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), toda movilización de recursos del presupuesto de la Unión como garantía de dicho préstamo no repercutirá en las obligaciones financieras de la República Checa, Hungría o Eslovaquia.

- (9) Después del 3 de diciembre de 2025, los órganos preparatorios del Consejo, entre ellos el Coreper, se reunieron en varias ocasiones con el objetivo de llegar a un acuerdo para aprobar el conjunto de actos propuestos por la Comisión, incluida la propuesta de Reglamento por el que se establece un préstamo de reparaciones para Ucrania y la propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093. El 19 de diciembre de 2025, el Coreper reconoció la imposibilidad de lograr en un plazo razonable el objetivo del préstamo mediante el paquete de actos legislativos y jurídicos propuesto por la Comisión en los que participaría la Unión en su conjunto. Dicha evaluación se ha tenido en cuenta la urgente necesidad de conceder ayuda financiera a Ucrania. También se determinó que un instrumento para conceder un préstamo para Ucrania y las modificaciones del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 que requeriría dicho instrumento solo pueden aprobarse, como último recurso, por medio de la combinación de acuerdos unánimes sobre la propuesta de Reglamento por el que se modifica dicho Reglamento y una decisión por la que se autoriza la cooperación reforzada para el establecimiento del préstamo para Ucrania, con arreglo al artículo 212 del TFUE, debiendo correr los gastos derivados de la aplicación de dicho acto, distintos de los costes administrativos para las instituciones, a cargo de los Estados miembros participantes, de conformidad con el artículo 332 del TFUE.

- (10) El 20 de diciembre de 2025, el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República de Croacia, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República de Finlandia y el Reino de Suecia remitieron una carta conjunta a la Comisión en la que le solicitaban que presentara al Consejo una propuesta de decisión por la que se autorizara una cooperación reforzada que tuviera por objeto conceder un préstamo para Ucrania de 90 000 millones EUR para los años 2026 a 2027 basado emisión de deuda de la UE contraída en los mercados de capitales con el respaldo del margen de maniobra presupuestario de la UE, para así dar efecto a los puntos 3 y 4 de las Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 24/25), así como al punto 8 del texto sobre Ucrania, apoyado firmemente por veinticinco jefes de Estado o de Gobierno (EUCO 26/25).
- (11) La ayuda financiera a terceros países con arreglo al artículo 212 del TFUE, no es una competencia exclusiva de la Unión en virtud del artículo 3, apartado 1, del TFUE. Por lo tanto, la prestación de ayuda financiera a Ucrania mediante una cooperación reforzada en consonancia con las modalidades previstas por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 18 de diciembre de 2025 se inscribe en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión.

- (12) La cooperación reforzada autorizada por la presente Decisión apoya diversos objetivos que reforzarán el proceso de integración de la Unión de conformidad con el artículo 20, apartado 1, del TUE. En primer lugar, proporcionar ayuda financiera a Ucrania contribuye a los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del TUE, en particular a la paz y la seguridad en la Unión y en el mundo, así como al desarrollo sostenible de Europa basado, entre otros aspectos, en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios. La ayuda financiera a Ucrania mitiga los efectos de las acciones rusas en la seguridad y la economía de la Unión y de sus países vecinos. La derrota de Ucrania aumentaría el riesgo de agresión por parte de Rusia contra algún Estado Miembro o un país vecino de Ucrania, incluidos los países candidatos, y tendría repercusiones directas e indirectas para la situación de seguridad y económica de la Unión. Las repercusiones en la economía de la Unión de la agresión de Rusia serían aún más graves si Ucrania no pudiera apoyar los esfuerzos fiscales necesarios para la continuación de su esfuerzo bélico. En segundo lugar, dado que Ucrania es un país candidato a la adhesión a la Unión, el apoyo de la Unión es una inversión estratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad en Europa y le proporciona una mejor posición para hacer frente a los problemas del mundo, con lo que se contribuye al mismo tiempo a la aplicación del Reglamento (UE) 2024/792, en particular mediante reformas del Estado de Derecho, la reforma de la administración pública y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, que son fundamentos clave para la adhesión.

En tercer lugar, prestar ayuda financiera a Ucrania beneficia al mercado interior y ofrece mayores oportunidades económicas y comerciales en beneficio mutuo de la Unión y de Ucrania, al tiempo que apoyaría una transformación gradual de dicho país, incluso mediante la ejecución del Plan para Ucrania, en su versión modificada por la Decisión de Ejecución (UE) 2025/2157 del Consejo<sup>7</sup>. En cuarto lugar, la Unión se enfrenta a un acusado deterioro de su contexto de seguridad, motivado no solo por la amenaza persistente de Rusia, la intensificación de su tránsito a una economía de guerra y la evolución de la guerra en Ucrania, sino también por las incertidumbres derivadas de una nueva situación geopolítica en la que la Unión debe intensificar considerablemente sus esfuerzos para garantizar su defensa de manera autónoma. En dicho contexto, la prestación de ayuda financiera a Ucrania apoya la consecución de objetivos beneficiosos para el refuerzo de la base industrial y tecnológica de la defensa europea, en el contexto de los instrumentos y programas de la Unión que fomentan la cooperación industrial con Ucrania en materia de defensa, en particular el Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo<sup>8</sup>, y el Reglamento (UE) 202.../... del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea<sup>9+</sup>.

---

<sup>7</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2025/2157 del Consejo, de 17 de octubre de 2025, por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2024/1447 relativa a la aprobación de la evaluación del Plan para Ucrania (DO L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_impl/2025/2157/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj)).

<sup>8</sup> Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa» (DO L, 2025/1106, 28.5.2025, p.39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

<sup>9</sup> Reglamento (UE) 202.../... del Parlamento Europeo y del Consejo de ..., por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa («Reglamento EDIP») (DO L ..., ELI: ...).

<sup>+</sup> DO: insértese en el texto el año y el número de serie del Reglamento que figura en el documento PE CONS 52/25 REV1 (2024/0061 (COD)) e insértese en la nota a pie de página correspondiente el año, el número de serie, la fecha y la referencia de publicación de dicho Reglamento.

- (13) La cooperación reforzada autorizada por la presente Decisión es conforme con los Tratados y el Derecho de la Unión y debe organizarse de manera que no socave el mercado interior ni la cohesión económica, social o territorial. No debe constituir un obstáculo ni una discriminación para los intercambios comerciales entre los Estados miembros o falsear la competencia entre ellos.
- (14) La aplicación de la cooperación reforzada autorizada por la presente Decisión conlleva gastos, distintos de los costes administrativos para las instituciones y los pasivos contingentes vinculados a la ayuda financiera prestada a través del Préstamo para Ucrania, que deben garantizarse por encima de los límites máximos del marco financiero plurianual para la ayuda financiera.
- (15) La cooperación reforzada autorizada por la presente Decisión respeta las competencias, los derechos y las obligaciones de los Estados miembros no participantes. Los Estados miembros no participantes no deben contribuir ni a la financiación de los gastos de la cooperación reforzada ni a la cobertura de la garantía de los pasivos contingentes vinculados al Préstamo para Ucrania. Por lo tanto, los Estados miembros que no participen deben tener derecho a un ajuste de conformidad con el artículo 11 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo<sup>10</sup>. Dicho ajuste debe cubrir los gastos relacionados con la cooperación reforzada autorizada por la presente Decisión y cualquier ejecución de la garantía de los pasivos contingentes vinculados al Préstamo para Ucrania.

---

<sup>10</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería (DO L 168 de 7.6.2014, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) La cooperación reforzada autorizada por la presente Decisión está abierta permanentemente a los Estados miembros que deseen participar en ella con las condiciones establecidas en la presente Decisión. Todo nuevo Estado miembro participante en la cooperación reforzada debe contribuir a la financiación de los gastos de la cooperación reforzada a partir de la fecha en que la participación de dicho Estado miembro sea efectiva de conformidad con el artículo 331, apartado 1, del TFUE. Todo nuevo Estado miembro participante también debe asumir la garantía de los pasivos contingentes vinculados al apoyo en el marco del Préstamo para Ucrania contraídos desde el inicio de la cooperación reforzada por la Unión, con vistas a la ejecución de dicho Préstamo. A tal efecto, tales Estados miembros deben contribuir proporcionalmente, a partir de la fecha en que su participación sea efectiva de conformidad con el artículo 331, apartado 1, del TFUE, a toda posible ejecución de la garantía de los pasivos contingentes que se produzca antes de esa fecha, incluidas las ejecuciones relacionadas con pasivos contingentes que haya contraído la Unión en aplicación de la cooperación reforzada.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

### *Artículo 1*

Se autoriza al Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República de Croacia, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República de Finlandia y el Reino de Suecia a instaurar entre sí una cooperación reforzada para el establecimiento de un Préstamo para Ucrania, con las condiciones mencionadas en la presente Decisión y en aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados.

### *Artículo 2*

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en ..., el ...

*Por el Consejo*

*La Presidenta / El Presidente*

---