

Bruselas, 17 de diciembre de 2025
(OR. en)

16970/25

ECOFIN 1766

ECB

EIB

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

Asunto: INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la capacidad y las tareas de las instituciones fiscales independientes en la UE

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 767 final.

Adj.: COM(2025) 767 final



Bruselas, 17.12.2025
COM(2025) 767 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la capacidad y las tareas de las instituciones fiscales independientes en la UE

{SWD(2025) 417 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la capacidad y las tareas de las instituciones fiscales independientes en la UE

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva 2011/85/UE del Consejo, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros¹, entró en vigor en diciembre de 2011. Se trataba de un elemento importante del paquete legislativo sobre el refuerzo de la gobernanza económica, también conocido como «paquete de las seis medidas» o *six-pack* en inglés. La Directiva estableció, por primera vez, requisitos mínimos para los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Teniendo en cuenta la experiencia adquirida desde 2011, recientemente se ha revisado todo el sistema de supervisión económica, lo que ha dado lugar a una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que entró en vigor el 30 de abril de 2024. En este contexto, la Directiva 2011/85/UE del Consejo fue modificada por la Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo².

La Directiva 2011/85/UE introdujo requisitos mínimos para los sistemas de contabilidad presupuestaria y de información estadística, las normas y procedimientos que regulan la elaboración de previsiones para la planificación presupuestaria, las reglas fiscales numéricas específicas por país, los marcos presupuestarios a medio plazo y los mecanismos que regulan las relaciones presupuestarias entre las autoridades públicas en todos los subsectores de las administraciones públicas. Si bien la revisión abarcó todas estas disposiciones y examinó si seguían siendo pertinentes y si se habían comprendido y aplicado según lo previsto, también tuvo en cuenta elementos nuevos para reflejar los avances desde 2011. En particular, las instituciones fiscales independientes (IFI) han demostrado que pueden desempeñar un papel importante a la hora de proporcionar información al debate sobre la política fiscal y fomentar buenas prácticas presupuestarias si su estructura institucional es sólida y cuentan con recursos suficientes, y las implicaciones fiscales del cambio climático se han vuelto cada vez más acuciantes. La Directiva (UE) 2024/1265 refleja el resultado de la revisión y las negociaciones con el Consejo y el Parlamento Europeo, que dieron lugar a modificaciones de la Directiva 2011/85/UE, que los Estados miembros deben transponer al Derecho nacional a más tardar el 31 de diciembre de 2025.

El artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva 2011/85/UE, recientemente modificado, establece que, el 31 de diciembre de 2025 a más tardar y, a continuación, cada cinco años, la Comisión informará sobre la situación de «la capacidad y las tareas de las instituciones fiscales independientes de la Unión, teniendo en cuenta los progresos realizados desde la entrada en vigor de la presente Directiva, a partir de las conclusiones extraídas de la base de datos de gobernanza fiscal de la Comisión y de las consultas con las partes interesadas pertinentes, con vistas a estudiar normas mínimas». A tal fin, la Comisión ha elaborado el presente informe y un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña

¹ DO L 306 de 23.11.2011, p. 41.

² [Reglamento \(UE\) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, Reglamento \(UE\) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento \(CE\) n.º 1467/97 del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo y Directiva \(UE\) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.](#)

con fichas informativas individuales que presentan los principales datos y características de las treinta y una IFI actualmente establecidas en la UE y un resumen de los puntos fuertes y débiles de cada IFI. Las fichas informativas se basan en la información facilitada por las IFI para la edición de 2025 de la base de datos de gobernanza fiscal de la Comisión (módulo de las IFI), así como en las aportaciones adicionales recibidas para el informe provisional de situación³ y en diversos intercambios bilaterales con las autoridades nacionales y las IFI. El presente informe tiene en cuenta la información disponible a mediados de octubre de 2025, incluida la legislación nacional adoptada hasta entonces. Presenta las conclusiones generales extraídas de la información contenida en las fichas informativas.

El objetivo del presente informe es hacer balance de las tareas y la capacidad de las IFI de la UE con vistas a facilitar el aprendizaje mutuo y el desarrollo de dichas IFI en el futuro. La información que figura en el presente informe también servirá como punto de partida para comparar los ejercicios de balance de seguimiento posteriores. Como ya se ha señalado, la Directiva pide a la Comisión que informe sobre las tareas y la capacidad de las IFI una vez cada cinco años. En particular, esto ofrecerá información útil a la hora de evaluar en qué medida las IFI tienen la capacidad de llevar a cabo las tareas que, a partir de 2032, serán obligatorias de conformidad con las disposiciones del Reglamento (UE) 2024/1263 relativas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁴.

El objetivo del presente informe no es evaluar la conformidad de las disposiciones nacionales con la Directiva modificada. Dicha evaluación se llevará a cabo tras la expiración del plazo de transposición de conformidad con el Derecho de la Unión.

El informe se estructura del siguiente modo. En la siguiente sección se ofrece una breve visión general de los avances desde la entrada en vigor de la Directiva original en 2011. En las dos subsecciones siguientes se resume la situación actual de las tareas y la capacidad, respectivamente, de las IFI de la UE. Esta última subsección, a su vez, abarca los recursos, la independencia y las actividades de comunicación de las IFI. En la sección final del informe se resumen las principales conclusiones.

2. TAREAS Y CAPACIDAD DE LAS IFI DE LA UE

2.1. Avances desde la entrada en vigor de la Directiva 2011/85/UE

No cabe duda de que la evolución del marco jurídico por el que se rigen las IFI⁵ ha sido uno de los factores determinantes del marcado aumento del número de IFI observado en la UE en la última década y media. El gráfico 1 muestra que se creó un gran número de IFI nuevas en

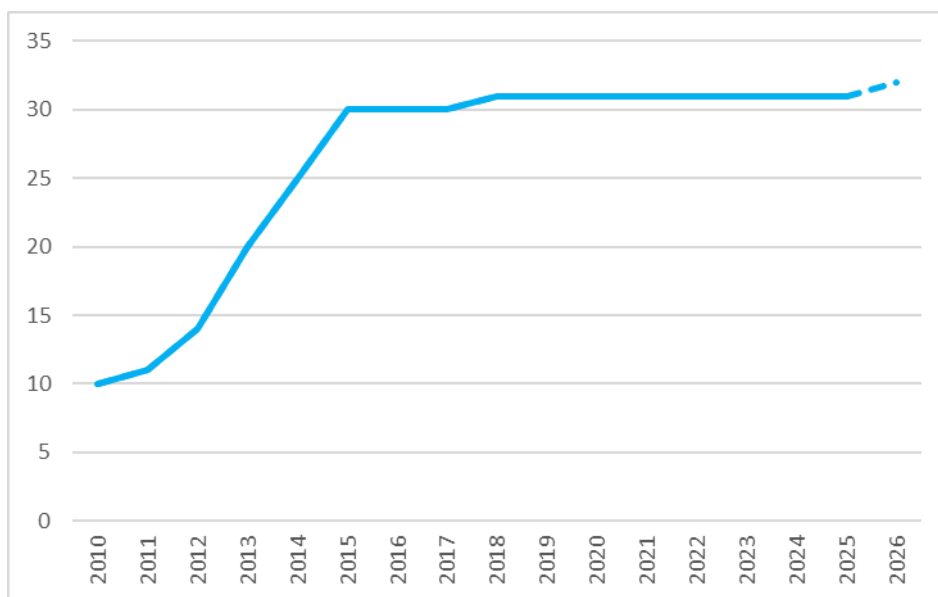
³ [Informe provisional de situación](#) Sobre la aplicación de la Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

⁴ Artículos 11 y 15 del Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

⁵ Además de la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, incluye el Reglamento (UE) n.º 473/2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. Fuera del marco jurídico de la UE, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, un acuerdo intergubernamental firmado en marzo de 2012, también contiene disposiciones que afectan a las IFI en la mayoría de los Estados miembros, en particular en su título III, que establece el denominado «Pacto Presupuestario». La reforma de 2024 ha incorporado el Pacto Presupuestario al Derecho de la UE.

los años siguientes a la crisis financiera mundial y a la nueva legislación de la UE que la siguió, en particular el Reglamento (UE) n.º 473/2013. Anteriormente, solo existían unas pocas IFI en la UE, aunque algunas de ellas tenían una larga historia, como el WIFO de Austria, la CPB de los Países Bajos, los DEC de Dinamarca y la FPB de Bélgica⁶⁷. Más recientemente, se han creado IFI en Estados miembros que no forman parte de la zona del euro, como Chequia y Polonia. La última IFI creada es el Consejo Fiscal de Polonia, cuya entrada en funcionamiento está prevista para el 1 de enero de 2026. Esto eleva el número total de IFI en la UE a treinta y dos⁸.

Gráfico 1. Número de IFI en la UE desde 2010



Fuente: Base de datos de gobernanza fiscal de la Comisión Europea (edición de 2025).
N. B.: Se espera que Polonia disponga de una IFI operativa a partir de 2026.

Cinco Estados miembros han optado por contar con dos IFI, cada una con tareas específicas de las IFI⁹. En los cinco casos, una de las dos IFI es una institución de larga data con una tradición de previsiones macroeconómicas. Al introducir las IFI en el marco fiscal nacional, los Estados miembros consideraron eficiente permitir que estas instituciones siguieran encargándose de la elaboración de las previsiones macroeconómicas subyacentes a los planes presupuestarios del Gobierno, y que otra institución se encargara de las demás tareas de las IFI derivadas de la legislación de la UE, es decir, el seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales, así como, posiblemente, de otras tareas de las instituciones financieras internacionales, como la evaluación de la sostenibilidad a largo plazo o el cálculo de los costes presupuestarios. Las modificaciones de la Directiva 2011/85/UE permiten

⁶ Para el nombre completo de las IFI, véase el anexo I.

⁷ En la mayoría de los casos, estas instituciones tienen un mandato más amplio que las IFI habituales, ya que se establecieron antes de que estas comenzaran a crearse.

⁸ Esta cifra incluye las instituciones que tienen al menos una de las tareas de las IFI enumeradas en la legislación de la UE y que también cumplen los criterios básicos de independencia. Algunos Estados miembros también tienen otras instituciones con tareas similares a las de las IFI, como las oficinas de presupuestos del Parlamento, pero estas no llevan a cabo ninguna de las tareas formales de las IFI (por ejemplo, Grecia, Austria y Portugal).

⁹ Estos cinco Estados miembros son Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Austria y Eslovenia.

explícitamente a un Estado miembro tener más de una IFI para atender a contextos nacionales específicos como estos. Sin embargo, estas soluciones pueden complicar la ambición de crear una identidad para las IFI, con una única institución que el público claramente perciba como guardiana de la política fiscal nacional¹⁰.

También existe un grupo de IFI vinculadas a una entidad matriz o integradas en esta, como el Tribunal de Cuentas nacional (Francia, Lituania y Finlandia), o en el que la función de las IFI se asigna a una institución que también tiene otras tareas ajenas a las IFI (por ejemplo, Dinamarca, Luxemburgo/STATEC, Países Bajos / CPB y CoS, Austria/WIFO y Eslovenia/IMAD). Estas soluciones pueden permitir que una IFI aproveche los conocimientos especializados existentes o «tome prestada» la credibilidad establecida de una institución existente, al tiempo que se beneficia de cierta protección presupuestaria. Sin embargo, de nuevo se corre el riesgo de que el papel específico de la IFI sea menos perceptible, lo que podría complicar la comunicación al público de los asuntos fiscales.

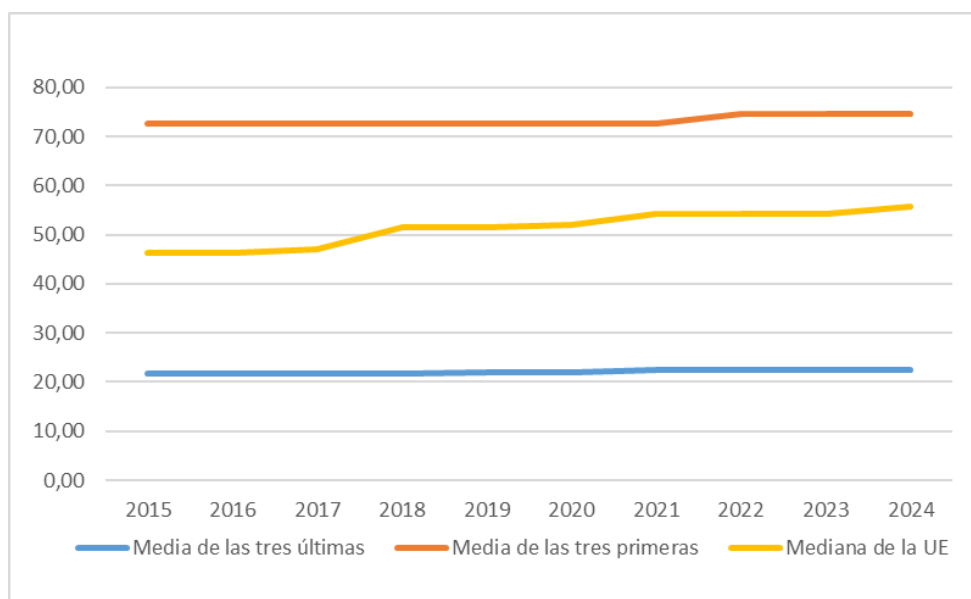
Dado que debe permitirse que los marcos fiscales nacionales reflejen las características y tradiciones institucionales nacionales concretas, la legislación de la UE sobre las IFI no impone un «modelo único», sino que deja margen para las elecciones específicas de cada país y un cierto grado de flexibilidad en cuanto a la interpretación exacta o la aplicación práctica de determinadas disposiciones. Esto ha dado lugar a diferencias relativamente grandes entre las IFI de la UE. En las secciones siguientes se ofrece una breve visión general de la situación actual en relación con algunas de las características clave de las IFI.

2.2. El alcance de las tareas de las IFI de la UE

El amplio abanico de diferencias entre las IFI de la UE es claramente visible en el alcance de sus tareas, ya sean las tareas que realmente llevan a cabo o sus mandatos legales. Esta diversidad podría reflejar el hecho de que, hasta la reciente revisión del marco jurídico, la legislación de la UE solo exigía un mandato relativamente limitado para los «organismos independientes», que abarcaba principalmente la elaboración o el refrendo de previsiones macroeconómicas (para la zona del euro) y el seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales nacionales. Hasta las modificaciones posteriores de la Directiva 2011/85/UE no se establecieron estas tareas como tareas de las IFI en todos los Estados miembros de la UE y se añadieron otras tareas. Como consecuencia de ello, algunos Estados miembros consideraron que bastaba con exigir a sus IFI que cumplieran este mandato restringido, mientras que otros lo ampliaron o, al menos, dieron a las IFI libertad y medios para hacerlo. Esto se refleja en el índice SIFI, un índice basado en los datos recopilados por la Comisión a partir de las IFI de la UE para la encuesta anual de la base de datos de gobernanza fiscal (gráfico 2). Este mide el alcance de las tareas de las IFI, ponderado por la intensidad con la que se llevan a cabo y la solidez jurídica de su mandato. Por lo tanto, no es un indicador de su eficacia o independencia, ni de su incidencia en la política fiscal. Como cabía esperar, el índice general muestra un alto grado de estabilidad a lo largo del tiempo, aunque en algunas IFI este índice ha mejorado en los últimos años.

¹⁰ Por lo tanto, el considerando 14 de la Directiva (UE) 2024/1265 establece que «[d]ebe evitarse una excesiva fragmentación institucional de las tareas de seguimiento».

Gráfico 2. Variación en el alcance de la actividad de las IFI (índice SIFI)



Fuente: Base de datos de gobernanza fiscal de la Comisión Europea (edición de 2025).
N. B.: El valor más alto posible del índice SIFI es 100.

Cinco IFI informaron de que elaboran las **previsiones macroeconómicas** subyacentes para los planes presupuestarios de sus respectivos Estados miembros. Otras catorce IFI informaron de que refrendan tales previsiones por sí mismas o a través de un comité vinculado a su IFI o en el que tienen derecho de voto. Dos Estados miembros de la zona del euro informaron de que sus IFI solo evalúan dichas previsiones (Francia y Finlandia), mientras que en la mayoría de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, las IFI declararon haber participado poco o nada en la preparación o evaluación de las previsiones macroeconómicas hasta ahora.

Las IFI están algo menos involucradas en las **previsiones presupuestarias**, y alrededor de la mitad de ellas informan de que refrendan o evalúan las previsiones presupuestarias antes de que el parlamento apruebe los planes presupuestarios. Esto no significa que estas IFI basen sus evaluaciones en sus propias previsiones fiscales completas, dado que la mayoría no lo hace, ni que ninguna de las demás IFI elabore sus propias previsiones presupuestarias, puesto que algunas sí lo hacen. Solo unas pocas IFI basan sus evaluaciones en los **costes cuantitativos de las políticas** [por ejemplo, Bélgica (FPB), Italia, Países Bajos (CPB) y Austria (FISK)].

Todos los Estados miembros, excepto Polonia, comunicaron que tienen una IFI con el mandato de llevar a cabo un **seguimiento ex post del cumplimiento de las reglas fiscales nacionales**, que es una de las actividades fundamentales de las IFI, mientras que casi el mismo número de ellas informó de que también tienen el mandato de llevar a cabo un seguimiento *ex ante* del cumplimiento.

Algo más de la mitad de las IFI comunicaron que realizan algún tipo de **análisis de sostenibilidad a largo plazo**, y la mayoría afirmaron que esta tarea forma parte explícitamente de su mandato. Como reflejo del hecho de que los análisis de sostenibilidad son una actividad relativamente intensiva en recursos y a menudo se llevan a cabo por añadidura de las demás tareas mencionadas anteriormente, principalmente las IFI con más recursos informaron de que llevaban a cabo esta tarea, por ejemplo, las IFI de Bélgica (FPB),

España, Italia, Países Bajos (CPB), Austria (WIFO), Portugal y Eslovaquia. No obstante, algunas IFI más pequeñas declararon estar activas en diversos grados en este ámbito, por ejemplo, las IFI de Chequia, Irlanda, Letonia, Lituania, Austria (FISK) y Eslovenia (FC). Aquellas que no notificaron ninguna actividad en el ámbito de la sostenibilidad a largo plazo, eran casi todas relativamente pequeñas.

En cuanto a la participación de las IFI en la primera ronda de **planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo**, el panorama es variado, lo que puede reflejar el hecho de que los Estados miembros tienen hasta finales de 2025 para transponer las modificaciones de la Directiva 2011/85/UE y han tenido poco tiempo para lidiar con el nuevo marco de gobernanza fiscal de la UE. Además, como ya se ha indicado, los Estados miembros no estarán legalmente obligados a involucrar a las IFI hasta el 1 de mayo de 2032. No obstante, alrededor de la mitad de los Estados miembros comunicaron que implicaban de algún modo al menos a una IFI en la primera ronda de planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, principalmente mediante la aprobación (o, en algunos casos, la elaboración) de las previsiones macroeconómicas que subyacen al plan. Algunas IFI emitieron su propia evaluación de los planes, incluso sin que se les encomendara formalmente hacerlo.

Del mismo modo, dado que **la evaluación de la solidez, coherencia y eficacia del marco fiscal nacional** no se convirtió en una tarea obligatoria hasta la modificación de la Directiva 2011/85/UE, no es sorprendente que solo un número limitado de IFI declararan estar activas en este ámbito y, a menudo, solo en cierta medida, sin llevar a cabo un análisis exhaustivo del marco en su conjunto.

2.3. La capacidad de las IFI de la UE

2.3.1. Recursos financieros y personal

El nivel de recursos financieros puestos a disposición de las IFI varía considerablemente entre ellas. Los **créditos presupuestarios** más bajos notificados para 2024 fueron de 100 000 EUR (Luxemburgo/CNFP), mientras que algunas IFI independientes notificaron presupuestos significativamente más elevados (alrededor de 11 millones EUR en España)¹¹. El presupuesto medio basado en las IFI capaces de determinar su propio presupuesto fue de unos 900 000 EUR. Tres IFI no pudieron indicar un importe, ya que se informó de que la financiación de sus actividades procedía del presupuesto global de una entidad matriz, sobre la que tenían escaso control (Bélgica/PSBR, Francia y Países Bajos / CoS). La amplia gama de créditos presupuestarios refleja principalmente el tamaño variable del personal técnico de las IFI, pero también otras características institucionales que se describen con más detalle a continuación¹².

Los **niveles de personal** varían en las distintas IFI, desde alrededor de un equivalente a jornada completa en Alemania¹³ hasta sesenta y siete en España. El nivel medio de personal es de 6,5 miembros, mientras que los dos cuartiles intermedios oscilaban entre 4 y 20

¹¹ Algunas de las instituciones más grandes, que tienen mandatos que van más allá de las tareas de las IFI, suelen notificar los créditos presupuestarios de toda la institución, lo que complica las comparaciones con las IFI más pequeñas.

¹² Al comparar los presupuestos de las IFI, también hay que tener en cuenta que los niveles salariales varían de un Estado miembro a otro.

¹³ En este caso, la tarea y las necesidades de personal que requiere el refrendo de las previsiones macroeconómicas son asumidas por un miembro institucional de la IFI, el Grupo de Previsiones Económicas Conjuntas.

miembros¹⁴. Como medida de la capacidad analítica de las IFI, la mediana del número de economistas y expertos juristas ascendió a cuatro personas, que, por término medio, representaban alrededor de dos terceras partes del personal total¹⁵.

Aunque ofrecen una visión general, estas cifras deben interpretarse con cautela a la vista de una serie de **factores específicos de cada país**. Por ejemplo, más de la mitad de todas las IFI declararon recibir diversos grados de asistencia material de otras instituciones. A menudo, dicha asistencia adopta la forma de servicios comunes, como TI, recursos humanos y comunicaciones, o tiene forma de puesta a disposición de instalaciones o de envío de personal en comisión de servicios. Además, en algunos casos, las cifras comunicadas no incluían los recursos de personal proporcionados a través de comités adjuntos encargados de avalar las previsiones macroeconómicas (Alemania y Eslovaquia).

En el caso de varias IFI, sus créditos presupuestarios sobrestimaban los recursos disponibles, ya que a menudo se basaban en un número teórico de puestos en la IFI, que no siempre estaban cubiertos. Esto significa que, en realidad, la IFI no utilizó todo el presupuesto que se le había asignado, a veces incluso utilizó una proporción considerablemente menor. Las IFI han tenido dificultades para cubrir puestos por una serie de razones. Las IFI afectadas a menudo informaron de motivos relacionados con los salarios y afirmaron que no podían fijar los niveles salariales del personal, sino que tenían que seguir las escalas salariales establecidas para los funcionarios, lo que dificultaba la atracción y retención de candidatos con un perfil adecuado. Otra razón aludía a los engorrosos procedimientos administrativos que retrasaban los procesos de contratación, lo que a su vez reducía el número de candidatos admisibles.

Muy pocos Estados miembros informaron de que contaban con protección jurídica necesaria para garantizar una **financiación estable** para las IFI. Un Estado miembro había introducido una ley que exige que los créditos de las IFI estén indexados a la inflación (Malta). Otro exigía que la financiación de la IFI fuera suficiente para cubrir un determinado número de actividades de dicha IFI (Letonia). En otro Estado miembro, existía legislación según la cual los créditos presupuestarios del Estado solo podían reducirse en circunstancias excepcionales debidamente justificadas (Portugal). En otros Estados miembros existen prácticas establecidas que persiguen objetivos similares a los descritos anteriormente (por ejemplo, en Austria), pero no están consagradas en la legislación.

2.3.2. *Independencia*

La capacidad de una IFI para influir en la política fiscal no solo está relacionada con sus recursos presupuestarios o con el número de personal cualificado (véase la subsección anterior), sino también con la independencia de la institución. Si una IFI no se percibe como independiente, corre el riesgo de que su análisis y sus opiniones se consideren sesgados y, posteriormente, tendrán menos influencia en los debates. No existe una única forma óptima de

¹⁴ En el caso de las entidades más grandes que también realizan tareas ajenas a las IFI, el número de miembros del personal comunicado a menudo fue el resultado de una estimación del equivalente a jornada completa dedicado a las tareas de las IFI, que introdujo un elemento de subjetividad, o el número total de miembros del personal se notificó sin centrarse en la parte propia de las IFI, lo que dio lugar a un número de miembros del personal (mucho) mayor que en el caso de la IFI española.

¹⁵ Incluidos los directivos, que a menudo también realizan trabajo analítico, la mediana aumenta hasta 5 y el porcentaje promedio del total de miembros del personal se sitúa en torno al 80 %. En el caso de algunas IFI más pequeñas, los economistas y los expertos juristas, como porcentaje del personal total, representaron solo el 25-40 % (alrededor del 50 %, incluidos los directivos), lo que limita aún más su capacidad. Otras categorías incluyen el personal administrativo y de otro tipo.

medir la independencia de una IFI. Sin embargo, las principales características institucionales, junto con los indicadores relativos a la capacidad práctica de la IFI para actuar y comunicarse libremente dentro de su ámbito de competencias, pueden captar muchos de los aspectos más importantes para garantizar la independencia¹⁶.

Una primera línea de defensa contra las injerencias indebidas es disponer de legislación que prohíba a las IFI **aceptar instrucciones**. Alrededor de la mitad de las IFI de la UE están cubiertas por estas disposiciones. En otra tercera parte de los casos, la legislación contiene referencias sobre la independencia de la institución. Dado que la modificación de la Directiva 2011/85/UE incluye explícitamente el requisito de prohibir que las IFI acepten instrucciones, los Estados miembros que aún no hayan introducido una disposición específica a tal efecto estarán obligados a hacerlo.

Otro criterio, cuyo objetivo es garantizar el nombramiento de personas adecuadas para dirigir la IFI, ya sea como jefe de la institución o como miembro de su dirección¹⁷, es disponer de **procedimientos de nombramiento transparentes** y de requisitos de competencia profesional adecuados. La mayoría de las IFI tienen procedimientos de nombramiento basados en la ley, aunque los representantes del Gobierno, en particular del Ministerio de Hacienda, a menudo tienen una gran influencia en el procedimiento de nombramiento, lo que conlleva cierto riesgo de sesgo por interés personal. En Grecia y Portugal, los procedimientos de nombramiento se basan en un grupo más amplio de partes interesadas, en el que participan el presidente del Tribunal de Cuentas y el gobernador del banco central. En Irlanda, se anuncia públicamente una oposición general, tras la cual un comité de selección elabora una lista restringida que incluye, entre otras cosas, al presidente en ejercicio de la IFI y a una parte interesada externa. En Italia, los candidatos se eligen a partir de una lista de diez personas, preseleccionadas por las comisiones presupuestarias de ambas cámaras del Parlamento, con arreglo a una norma de mayoría de dos tercios.

Por lo que se refiere a los **requisitos de competencia profesional**, casi todas las IFI cuentan con normas o legislación que especifican las cualificaciones y la experiencia necesarias para asumir una función directiva, a menudo haciendo hincapié en los conocimientos sobre economía y finanzas públicas. Sin embargo, también hay casos en los que los requisitos profesionales se establecen en términos más generales (en particular, en instituciones que también asumen funciones ajenas a las de las IFI) o en los que se utilizan criterios que pueden restringir innecesariamente la lista de candidatos, como el requisito de ser ciudadano del Estado miembro en cuestión. En el caso de algunas IFI, no existen requisitos explícitos de competencia profesional, aunque en realidad la dirección cuenta con una cualificación excelente.

Una garantía esencial de la independencia de las IFI es su capacidad para **comunicarse libremente** (obsérvese que en la siguiente subsección se analizan aspectos más prácticos de este criterio). Las IFI de todos los Estados miembros excepto Francia (cuya IFI solo puede

¹⁶ Los recursos de los que dispone una IFI también contribuyen a su independencia, ya que establecen los límites de lo que puede hacer. Asimismo, el hecho de ser reconocida como un actor clave en el debate sobre política fiscal al conseguir llegar a las partes interesadas (el tema de la subsección 2.3.3) afecta a su independencia. En conjunto, estos elementos refuerzan la capacidad de la IFI.

¹⁷ La mayoría de las IFI están estructuradas en torno a un consejo formado por un presidente y algunos miembros, secundado por una secretaría conformada por expertos técnicos que ayudan al consejo a elaborar análisis e informes, etc. Sin embargo, existen excepciones, como la AIReF de España, que está dirigida por una presidencia unipersonal, apoyada por un Comité Ejecutivo formado por los jefes de las cuatro divisiones que conforman la AIReF.

publicar dictámenes sobre una lista definida de leyes presupuestarias) gozan de un derecho formal de comunicación libre. Una garantía igualmente importante se refiere al **derecho** de las IFI a **acceder a la información** y al ejercicio de este derecho en la práctica. Alrededor de tres cuartas partes de las IFI tienen derecho legal a acceder a la información necesaria para llevar a cabo sus tareas. Otras IFI tienen este derecho consagrado en acuerdos formales. En el caso de un pequeño número de IFI, este derecho no está establecido en la legislación ni en un acuerdo formal. Sin embargo, la experiencia demuestra que un derecho formal no garantiza en modo alguno un acceso oportuno y completo a la información en la práctica. Para hacer frente a esta situación, algunas IFI han firmado memorandos de entendimiento o acuerdos similares en los que se especifican el contenido, el calendario y el formato de la información que debe facilitarse. No obstante, siguen surgiendo problemas, a menudo en relación con los datos presupuestarios y la información sobre las medidas fiscales incluidas en los presupuestos y los planes gubernamentales.

Con el fin de velar por que los debates sobre política fiscal estén bien fundamentados y reforzar el papel de las IFI en dichos debates, es importante que las IFI entablen un **diálogo permanente con el Gobierno** sobre cuestiones críticas de política fiscal. Esto puede ocurrir de forma espontánea o puede verse alentado por la obligación legal de que las autoridades cumplan las diversas evaluaciones y dictámenes de la IFI o de explicar por qué no tienen intención de hacerlo; este principio de «cumplir o explicar» ahora forma parte de la Directiva 2011/85/UE y deberá transponerse a la legislación nacional a más tardar en 2026. Hasta ahora, en la mayoría de los Estados miembros, el principio de «cumplir o explicar» solo se ha aplicado en relación con el mecanismo de corrección, es decir, cuando se constata que un Estado miembro no ha cumplido una regla fiscal¹⁸. Por lo general, es menos habitual que las autoridades estén sujetas a tal obligación legal en relación con otras evaluaciones y dictámenes emitidos por las IFI. En algunos Estados miembros, en particular en aquellos en los que la IFI es una institución de larga data (por ejemplo, Dinamarca y los Países Bajos / CPB), es una tradición consolidada que el Gobierno responda a las evaluaciones de la IFI, también en el ámbito fiscal, aunque no tiene la obligación legal de hacerlo. Por el contrario, la existencia de una obligación legal no garantiza en sí misma una reacción significativa ni una amplia cobertura mediática de las interacciones entre la IFI y el Gobierno.

Otra parte interesada clave para las IFI es **el Parlamento nacional**. Al reunirse con los legisladores y responder a sus preguntas sobre política fiscal, las IFI pueden llegar a ser consideradas árbitros neutrales en cuestiones fiscales y tener la oportunidad de transmitir sus opiniones. Aunque la mayoría de los Estados miembros suelen invitar a las IFI a las audiencias, solo algunos Estados miembros tienen la obligación legal de hacerlo, pero en la mayoría de los casos suele ocurrir de todos modos. En 2024, alrededor de una tercera parte de todas las IFI comparecieron ante el Parlamento al menos cuatro veces. En cambio, una cuarta parte no fue invitada a hacerlo. La práctica de las IFI de responder a las preguntas parlamentarias no está muy extendida en la UE. En 2024 la mitad de las IFI no participaron en esta actividad en absoluto, mientras que solo unas pocas lo hicieron más de cuatro veces.

Por último, las IFI pueden reforzar su independencia sometiéndose a **evaluaciones externas** periódicas realizadas por evaluadores independientes. Las evaluaciones externas suelen dar lugar a recomendaciones, tanto para las IFI como para las autoridades, sobre cómo mejorar la organización, el trabajo y la incidencia de las IFI. Si bien hasta ahora esta práctica no ha estado muy extendida en la UE, ya que alrededor de las dos terceras partes de las IFI nunca se

¹⁸ Esto se deriva de una obligación establecida en el Acuerdo sobre el Pacto Presupuestario. Véase la nota a pie de página n.º 5.

han sometido a una evaluación de este tipo, la Directiva modificada hace que dichas evaluaciones sean obligatorias en el futuro. En la actualidad, cuando se llevan a cabo evaluaciones, estas son en su mayoría voluntarias. En los casos en que existe un marco jurídico o una larga experiencia de evaluaciones, normalmente estas se llevan a cabo a intervalos adecuados, es decir, cada entre cuatro y seis años (por ejemplo, en Irlanda y Lituania).

2.3.3. *Comunicación*

Un tercer aspecto que sustenta la capacidad (y la independencia) de las IFI es su capacidad en la práctica para llegar a un público amplio y, en consecuencia, para crearse una reputación de pericia técnica e imparcialidad entre las principales partes interesadas—incluido el público en general— y convertirse en un punto de referencia indispensable en los debates sobre política fiscal. Las IFI que conceden importancia a la comunicación externa, que utilizan una serie de canales y vías para transmitir sus mensajes y que adaptan activamente su estrategia de comunicación en función de su incidencia tienen más probabilidades de dejar huella en los debates sobre política fiscal que las instituciones más pasivas. Las IFI más pequeñas pueden tener dificultades para desarrollar estas actividades de comunicación.

Por lo que se refiere a la comunicación en un sentido más formal, alrededor de una tercera parte de las IFI cuentan con una **estrategia de comunicación** específica y dos terceras partes asignan una **función formal de comunicación externa** al presidente. En la práctica, uno de los medios más comunes de comunicación externa es que el jefe de la IFI sea **entrevistado en las cadenas de televisión y las emisoras de radio generalistas o en los periódicos**. Tres cuartas partes de las IFI informaron de que se habían celebrado entrevistas periódicamente a lo largo de 2024, algunas de las cuales estaban relacionadas con la publicación de dictámenes o recomendaciones por su parte. Un porcentaje similar de las IFI también informó de la publicación de **artículos de prensa** (artículos de opinión, etc.) en medios de comunicación nacionales generalistas. Otro medio de comunicación habitual fueron los comunicados de prensa, y la mitad de las IFI informaron de que habían publicado al menos siete en 2024¹⁹ y una cuarta parte más publicó al menos cuatro. Las conferencias de **prensa** fueron menos frecuentes, ya que solo una tercera parte de las IFI celebró al menos tres en 2024, otra tercera parte de ellas celebró solo una o dos, y la otra tercera parte no celebró ninguna.

Alrededor de la mitad de las IFI declararon tener al menos un **miembro del personal a tiempo parcial especializado en comunicación externa**. No es de extrañar que las instituciones más grandes (Bélgica/FPB, España, Italia, Luxemburgo/STATEC, Países Bajos / CPB, Austria/WIFO, Portugal, Eslovenia/IMAD y Eslovaquia) o las integradas en instituciones más grandes (Lituania, Países Bajos / CoS y Finlandia) tuvieran un mejor acceso al personal especializado en comunicación que las más pequeñas, que, salvo algunas excepciones, generalmente no contaban con especialistas en comunicación. Más de las tres cuartas partes de las IFI tenían al menos una cuenta en **medios sociales**. Las IFI sin presencia en los medios sociales también suelen ser las que tienen menos probabilidades de organizar conferencias de prensa o **conferencias** en general, o de participar en conferencias organizadas por otros. Estas mismas IFI también tendieron a no hacer ningún seguimiento de su **incidencia en los medios de comunicación**, a diferencia de los dos tercios de las IFI que declararon haber realizado diversos grados de seguimiento.

¹⁹ Esto incluye a las instituciones más grandes que también tienen funciones ajenas a las IFI, lo que significa que no todos los comunicados de prensa estaban necesariamente vinculados a asuntos de las IFI.

3. CONCLUSIÓN

Cuando en 2011 se introdujo legislación de la UE que afectaba a las IFI a raíz de la crisis financiera, solo alrededor de una docena de Estados miembros contaban con IFI y, en varios casos, no se habían establecido plenamente las funciones de dichas IFI. En 2018, se había creado un gran número de IFI adicionales y, en este momento, todos los Estados miembros tienen una IFI o la tendrán en breve (la IFI polaca estará operativa a partir del 1 de enero de 2026). Además, desde 2011, muchas IFI se han consolidado como actores importantes en los debates nacionales sobre política fiscal, gracias a la calidad de sus análisis.

Con el fin de respetar las diferentes tradiciones administrativas de los Estados miembros y fomentar la apropiación nacional, la legislación de la UE dejaba a los Estados miembros un amplio margen de maniobra a la hora de decidir cómo aplicar las diversas disposiciones que, en cualquier caso, solo afectaban principalmente a los Estados miembros de la zona del euro. Esto dio lugar a grandes diferencias entre las IFI de la UE, que son más visibles en el alcance de las tareas que se les encomiendan y en los recursos que se les asignan para llevarlas a cabo. También existen grandes diferencias entre las IFI de la UE en lo que respecta a las salvaguardias de independencia, como la protección jurídica contra las injerencias externas y la capacidad práctica de las IFI para atraer personal adecuado y obtener toda la información que necesitan de manera oportuna. También puede observarse una diversidad similar en la capacidad de las IFI para llegar a diversas partes interesadas y al público en general, ya que las instituciones más grandes suelen disponer de una maquinaria de comunicación más elaborada.

Las instituciones ya establecidas antes de la entrada en vigor de la legislación sobre las IFI tienden a operar con arreglo a la práctica establecida y a normas no escritas en comparación con las IFI de reciente creación. Si bien esto indica un alto grado de apropiación nacional, el objetivo de las modificaciones de la Directiva 2011/85/UE es, en última instancia, integrar formalmente estas prácticas en la legislación nacional con el fin de proporcionar una mayor protección.

La experiencia también ha demostrado que es posible realizar avances significativos en un período relativamente corto. Los ejemplos de Irlanda, España y Portugal demuestran que, si se dan a las IFI las condiciones marco adecuadas, estas pueden establecerse con relativa rapidez como actores fuertes en los debates sobre política fiscal.

También se ha demostrado que el nivel de recursos financieros y humanos asignados a las IFI influye en gran medida en lo que una institución puede hacer. Esto no solo afecta al número de tareas que pueden abarcar las IFI, sino también a la medida en que pueden llevar a cabo dichas tareas y al grado en que pueden invertir en la tarea crucial de comunicar sus mensajes a las principales partes interesadas y al público en general. Con las modificaciones de la Directiva 2011/85/UE, que han introducido nuevas tareas y salvaguardias de independencia más exigentes, garantizar que las IFI dispongan de recursos suficientes sobre los que tengan pleno control será aún más importante en el futuro.

La información y el análisis facilitados en el presente informe, que se actualizarán en ejercicios de balance similares en el futuro, sirven de base para evaluar si las IFI han «adquirido capacidad suficiente» para emitir «un dictamen sobre las previsiones

macroeconómicas y las hipótesis macroeconómicas en que se basa la senda de gasto neto»²⁰. Para determinar si una IFI cumple determinadas «normas mínimas» con respecto a su capacidad, será necesaria una evaluación exhaustiva de varias características de las IFI que requerirá la opinión de expertos. Estas normas exigen que se tengan en cuenta tanto las aportaciones como los resultados, ya que las primeras abarcan características como las recogidas en los criterios de independencia establecidos en las modificaciones de la Directiva 2011/85/UE, y las segundas se refieren más bien al alcance y la calidad de los productos de las IFI y a la forma en que estas se comunican. A este respecto, las evaluaciones externas exigidas por las modificaciones de la Directiva 2011/85/UE serán especialmente importantes para obtener una evaluación más detallada y exhaustiva de la capacidad de las IFI.

²⁰ Esto se establece como una condición con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263 que debe cumplirse antes de que dichos dictámenes sean obligatorios.

Anexo I.

Instituciones fiscales independientes (IFI) en la UE

Estado miembro	IFI – nombre completo	IFI – acrónimo/abreviatura
AT	Consejo Asesor Fiscal Austriaco	FISK
	Instituto Austriaco de Estudios Económicos	WIFO
BE	Oficina Federal de Planificación	FPB
	Alto Consejo de Finanzas - Sección de endeudamiento del sector público	HCF-PSBR
BG	Consejo Fiscal de Bulgaria	FCB
CY	Consejo Fiscal de Chipre	FCC
CZ	Consejo Fiscal Checo	CFC
DE	Consejo Consultivo Independiente del Consejo de Estabilidad	Consejo Consultivo
DK	Consejos Económicos de Dinamarca	DEC
EE	Consejo Fiscal de Estonia	FCE
EL	Consejo Fiscal Helénico	HFISC
ES	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	AIReF
FI	Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia	NAOF - FPMD
FR	Consejo Superior de Finanzas Públicas	HCPF
HR	Comisión de Política Fiscal	FPC
HU	Consejo Fiscal de Hungría	FCH
IE	Consejo Asesor Fiscal Irlandés	IFC
IT	Oficina de Presupuestos del Parlamento	PBO
LT	Oficina de Intervención Nacional de Lituania (Departamento de Supervisión Presupuestaria)	NAOL-BMD
LU	Consejo Nacional de Finanzas Públicas	CNFP
	Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos del Gran Ducado de Luxemburgo	STATEC
LV	Consejo de Disciplina Fiscal de la República de Letonia	FDC
MT	Consejo Consultivo Fiscal de Malta	MFAC
NL	Consejo de Estado	CoS-AD
	Oficina de Análisis de Política Económica de los Países Bajos	CPB
PT	Consejo de Finanzas Públicas Portugués	CFP
RO	Consejo Fiscal de Rumanía	RFC
SE	Consejo Sueco de Política Fiscal	SFPC
SI	Consejo Fiscal	FC
	Instituto de Análisis Macroeconómico y Desarrollo de la República de Eslovenia	IMAD
SK	Consejo de Responsabilidad Presupuestaria	CBR