
FISCALIDAD, PRESUPUESTOS Y PLANIFICACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

SERGIO LUIS DONCEL NÚÑEZ

El mundo ha cambiado dramáticamente desde 2020. Severas tensiones geopolíticas, conflictos militares, crisis sanitarias, energéticas y de cadenas de suministro, así como un cuestionamiento del libre comercio y de los beneficios de la globalización, con un regreso del Estado como garante de las economías nacionales, han propiciado la pujanza de un nuevo principio en el seno de la Unión Europea. Ese principio es la autonomía estratégica abierta.

La autonomía estratégica obedece a la doble exigencia de que los Estados salvaguarden la producción nacional de recursos esenciales y velen por sus sectores estratégicos frente a la entrada de capital extranjero. En última instancia, el objetivo es reducir la dependencia del exterior. Ello adquiere la máxima transcendencia en un contexto en el que la competencia entre Estados –por recursos, mercados, tecnologías e inclusive territorios– está reemplazando a la competencia entre empresas privadas.

Nótese que la denominación del concepto es sumamente cuidadosa, en línea con el habitual lenguaje europeo. La aportación de cada uno de los términos que lo componen ha sido explicada con acierto por Jiménez Rimblas (2025: 161). En todo caso, es manifiesta una vocación de incremen-

tar la autosuficiencia en comparación con el escenario previo, donde se confiaba en el respeto a las reglas liberales, tanto en el mercado como en la política.

Las notas definitorias de la autonomía estratégica abierta son las siguientes: i) supone la capacidad de actuar sin someterse a las presiones de terceros; ii) no equivale a proteccionismo ni autarquía, tampoco a soberanía; iii) no excluye la interdependencia de la UE y sus socios; iv) emana de la fortaleza y cohesión europeas (Arteaga y otros, 2021: 2-4).

En mi opinión, la esencia es el establecimiento de un perímetro, en cuyo interior se minimicen las vulnerabilidades (como la debilidad en materia de defensa) y se maximicen las capacidades (como el suministro de insumos fundamentales), y defenderlo de amenazas externas.

El cómo hacerlo es cuestión no fácil. El documento *ResilientEU2030*, publicado con motivo de la última presidencia española del Consejo de la UE, refiere diversas acciones englobadas en este principio: «*These include significant regulatory, fiscal and structural measures intended to protect the Single Market from foreign interference and predatory practices, ensure the EU's security of supply and technological leadership in sensitive sectors, and*

strengthen its trade and political influence in the world» (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, 2023: 22)¹.

El sello europeo no lleva aparejada, a mi entender, su aplicación exclusiva por la UE, entre otras cosas porque son los Estados los que deben implementar la autonomía estratégica, que es multidimensional. Esto es, se proyecta sobre una pluralidad de ámbitos en los que los Estados ostentan competencias, fortaleciendo la soberanía industrial, energética, alimentaria o digital. La autonomía estratégica presenta una vertiente netamente nacional.

Como se acaba de indicar, *ResilientEU2030* incluye medidas fiscales como una de las herramientas de la autonomía estratégica. Sin embargo, apenas contiene menciones más específicas a esa clase de medidas, ya sean tributarias o presupuestarias. En su Eje 1, de fomento de la producción doméstica, son destacados los impuestos medioambientales como un factor que contribuirá a reducir la brecha de costes de producción entre Europa y los países emergentes (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, 2023: 26).

Poco más hay en el extenso documento a este respecto, que carece así de un elemento capital. Porque ¿cómo ha de financiarse el ambicioso conjunto de medidas que propone? ¿Los impuestos no pueden jugar ningún papel en la construcción de la autonomía estratégica? ¿Y qué hay del presupuesto?

Indudablemente, es una omisión llamativa, que puede ser explicable por lo sensible del asunto y por cuanto la UE, en aquel entonces, aún no había terminado de reformar su marco de gobernanza fiscal tras la larga suspensión de las reglas fiscales desde 2020, reforma que culminó en 2024.

Por lo tanto, en este trabajo se van a plantear sugerencias y comentarios sobre cómo los instrumentos tributarios, presupuestarios y de planificación –a escala europea y nacional– pueden coadyuvar a la autonomía estratégica.

INSTRUMENTOS EUROPEOS

El marco de gobernanza fiscal

El nuevo marco fiscal europeo, aprobado en 2024, cuya finalidad principal es asegurar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incorpora cláusulas y disposiciones que pueden actuar en favor de la autonomía estratégica.

El 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° 1466/97 del Consejo, hace referencia en su preámbulo a que uno de los desafíos a los que se enfrenta la UE en el medio y largo plazo es «el apoyo a la autonomía estratégica abierta».

Este Reglamento ha introducido como clave de ese nuevo marco los planes nacionales fiscales estructurales a medio plazo, que recogen la senda de gasto neto de los Estados. Asimismo, incluye varias cláusulas que permiten flexibilizar la ejecución del plan. Entre ellas, el período de ajuste, que de ordinario es de cuatro años (art. 5), puede ampliarse hasta tres años, de acuerdo con el artículo 14.1, siempre que el Estado miembro se comprometa a llevar a cabo reformas e inversiones que cumplan una serie de criterios, siendo uno de ellos que respondan a las prioridades comunes de la UE enumeradas en el artículo 13.c) (transición ecológica y digital justa, resiliencia social y económica, seguridad energética y, si es necesario, creación de capacidades de defensa). Esta excepción puede facilitar las inversiones necesarias para conseguir la autonomía estratégica.

En este sentido, se ha observado que este nuevo marco intenta evitar situaciones indeseadas como las que provocó el anterior, estableciendo incentivos a la inversión pública, si bien «deja a los Estados más endeudados un margen fiscal muy estrecho para financiar la inversión transformadora» (Consejo Económico y Social, 2024: 29-30).

¹ Es decir, «importantes medidas regulatorias, fiscales y estructurales destinadas a proteger el mercado único de las injerencias extranjeras y las prácticas depredadoras, garantizar la seguridad del suministro y el liderazgo tecnológico de la UE en sectores sensibles y reforzar su influencia comercial y política en el mundo». La traducción es de Jiménez Rimblas (2025: 161).

El Industrial Accelerator Act

El «auge de la geopolítica industrial» ha dado lugar a una flexibilización del marco de ayudas de Estado de la UE en aras de garantizar la competitividad de la industria europea, lo que, como nota crítica, pone en evidencia la falta de un presupuesto común con el que impulsar la industria en su conjunto (Consejo Económico y Social, 2024: 63-71). La idea de una política industrial europea que soslaye la política nacional no está, empero, exenta de riesgos, pues los bandazos de la UE, la desconfianza sobre sus dirigentes, los obstáculos en la toma ágil (y hábil) de decisiones y las diferencias en las estructuras económicas de los Estados miembros no harían presagiar nada bueno para el interés nacional si triunfara este tipo de enfoque, que peca de ese mantra tan manido de que siempre la solución pasa por más integración y cesión de parcelas de poder a la UE.

Sin embargo, el Industrial Accelerator Act (IAA) es una iniciativa legislativa digna de crédito. Este reglamento es una propuesta de la UE que intenta compaginar la descarbonización con la competitividad industrial.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2025, sobre el Pacto por una Industria Limpia², pacto que constituye la base del IAA, admite que «la transición hacia una economía descarbonizada y circular solo puede tener éxito si se mantiene la competitividad». De lo contrario, los proyectos de descarbonización van a ser aparca-dos, ya que pierden sentido económico.

En lo que respecta a los temas tratados en el presente trabajo, la Resolución pone énfasis en el refuerzo de la autonomía estratégica; en la creación de un Banco de Descarbonización Industrial dotado con unos 100.000 millones de euros, destinado a catalizar inversiones públicas y privadas; en la revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía³ y en que los Estados reduzcan

impuestos y gravámenes sobre la electricidad para ayudar a hogares e industrias⁴; y en el aumento de la coordinación del gasto en ayudas estatales en relación con las prioridades industriales europeas comunes.

En concordancia con ello, en junio de 2025 la Comisión aprobó el nuevo marco de ayudas estatales en apoyo del Pacto por una Industria Limpia⁵, vigente hasta finales de 2030. En definitiva, se trata de que los Estados miembros aprueben ayudas para la industria. Que dicha industria deba ser limpia es un detalle importante, pero lo que cuenta es no quedar atrás respecto de otras potencias que subsidian con generosidad sus industrias nacionales.

Tras varios retrasos en su presentación, el IAA ha sido formalmente propuesto en la Comunicación de la Comisión de 4 de marzo de 2026 [COM(2026) 100 final]. El preámbulo identifica el peligro creciente de las «interconexiones económicas hostiles». El compromiso de la Unión, continúa, es proteger su seguridad económica y hacer frente tanto a las amenazas a sus cadenas de suministro, infraestructuras y tecnologías clave como a las amenazas derivadas de sus dependencias económicas.

El artículo 1.1 establece que el objetivo del IAA es apoyar al sector manufacturero de la Unión, en especial en sectores estratégicos, a la par que contribuye a la consecución de los objetivos climáticos, de seguridad económica y de empleo. El artículo 2 proclama un objetivo cuantitativo, a saber, que en 2035 la industria represente el 20 % del PIB de la Unión.

Tal y como dispone el artículo 2.1, los medios para lograr tan ambiciosas metas son: i) la simplificación y agilización de los procesos de permisos para proyectos manufactureros; ii) la creación de mercados prioritarios para productos industriales con baja huella de carbono; iii) la regulación de condiciones a la inversión extranjera en sectores estratégicos emergentes; iv) la creación de áreas

2 Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de fecha 19 de diciembre de 2025.

3 Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

4 La Resolución afirma también que deben salvaguardarse todas las tecnologías disponibles para el suministro energético y reconoce que la energía renovable, junto con la nuclear, son esenciales para una «combinación energética limpia y segura».

5 Comunicación de la Comisión (C/2025/3602) relativa al marco aplicable a las medidas de ayuda estatal para apoyar el Pacto por una Industria Limpia.

de fomento de la industria manufacturera en los Estados miembros.

A grandes rasgos, el IAA regula, en primer lugar, facilidades en la tramitación de permisos para proyectos manufactureros en los Estados miembros (arts. 4 a 6). La propuesta, asimismo, introduce medidas para privilegiar productos industriales *made in EU* y de baja huella de carbono en la contratación pública y en los mecanismos de apoyo que diseñen los Estados miembros (arts. 7 a 16). También se imponen condiciones a inversiones extranjeras de cuantía superior a 100 millones de euros en sectores estratégicos emergentes, como los de baterías, vehículos eléctricos, tecnologías fotovoltaicas y materias primas críticas (arts. 17 a 24)⁶. Finalmente, la propuesta plantea que los Estados miembros designen en sus territorios áreas de aceleración de industrias manufactureras (en sectores estratégicos) para reunir las allí y promover su desarrollo a través de diversas medidas (arts. 25 a 27).

La política comercial

La UE, con sus competencias en política arancelaria y comercial, es un actor con un peso determinante en la protección de la economía europea y en la reducción de dependencias. La Resolución del Parlamento Europeo antes citada pide sin ambages una mayor defensa comercial del mercado europeo frente a la competencia desleal y el dumping.

Dicho esto, si no hay una opción firme por un modelo, o si la retórica sobre determinados asuntos no va seguida de políticas acordes, surgen incoherencias muy graves y paradójicas. El acuerdo de libre comercio con Mercosur aparece, bajo este prisma, como una decisión casi a contracorriente de los tiempos que puede perjudicar la producción agrícola local, amenazando la soberanía alimentaria. Por supuesto, ven-

drán importaciones más baratas y ciertas empresas saldrán ganando, pero una enseñanza de esta época es que no es lo más inteligente sacrificar el futuro a cambio de mejorar algunos indicadores económicos. A largo plazo, si el sector agroalimentario se erosiona aún más y tiende a desaparecer, no sería improbable una dependencia de países terceros en algo tan elemental como es la alimentación.

Es cierto que no es asunto absolutamente prístino, pues, en caso de que no hubiera prosperado el acuerdo, Mercosur podría haberse arrojado en brazos de China, algo que no conviene a los intereses económicos de la UE. Al fin y al cabo, la UE quiere poner en práctica una autonomía abierta que no excluya las relaciones comerciales.

INSTRUMENTOS NACIONALES

El Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica

Hasta la fecha, la pieza legislativa más importante que pretende regular la autonomía estratégica es el Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica⁷, aún en tramitación parlamentaria.

Este proyecto asume como uno de sus objetivos la «promoción y salvaguarda de una mayor autonomía estratégica y resiliencia industrial»⁸, mediante la inversión en «capacidades industriales propias» [art. 2.1.b)]. Los instrumentos diseñados para ello están contemplados en el Título III. Ninguno alude a medidas de carácter fiscal, ni siquiera como algo optativo.

El primero son los Proyectos Industriales Estratégicos, condición que se adquiere, a tenor del artículo 28, por la realización de proyectos con una inversión relevante en términos nacionales o en el conjunto de provincias donde se efectúa la inversión,

6 Estas inversiones sólo podrán autorizarse por el Estado miembro correspondiente cuando cumplan cuatro o más de las seis condiciones que enuncia el artículo 18.2, que abarcan diversas cuestiones orientadas a que la inversión tenga valor añadido para la Unión, tales como la obligación de que al menos el 50 % de la fuerza laboral dedicada a la inversión esté compuesta por trabajadores de la UE, o la publicación de una estrategia para reforzar las cadenas de valor de la Unión y priorizar el suministro europeo de los inputs que precise la inversión.

7 Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de fecha 20 de diciembre de 2024.

8 El proyecto no define la autonomía estratégica, aunque sí le confiere el carácter de principio orientador en el artículo 4.1.e), según el cual es un principio destinado a fortalecer la cohesión europea y el mercado interior, sin excluir el comercio y la cooperación mundial.

proyectos de empresas consideradas estratégicas según la propia ley y con certificación en autonomía estratégica, proyectos de desarrollo de tecnologías de cero emisiones, relacionados con materias primas fundamentales o encuadrados como estratégicos en reglamentos europeos, y proyectos adoptados como soluciones en el seno de una Mesa de Reindustrialización. Estos proyectos gozan de una serie de ventajas y efectos recogidos en el artículo 30.

En segundo lugar, se hallan los Ecosistemas Industriales Estratégicos y retos estratégicos, que son los así identificados en la Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica (art. 31.1). De nuevo, a su declaración se anudan diversos efectos, como la obtención de ayudas públicas en régimen de concurrencia no competitiva [art. 31.3.b)].

El tercer instrumento son los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), que surgieron con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ahora se consolidan como figura autónoma, pudiendo declararse como tal, conforme al artículo 32.1, «aquellos enmarcados en al menos un ecosistema industrial o un reto identificado como estratégico en la Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica vigente», cumpliendo, asimismo, varios criterios (entre otros, contribución al crecimiento económico, al empleo o a la competitividad, carácter innovador, importancia cuantitativa o cualitativa).

En último lugar está la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI), la cual, lejos de ser una reserva de stocks al uso, se traduce en una serie de «medidas de planificación, control, coordinación, y producción industrial» encaminadas a garantizar el suministro y disponibilidad de recursos y capacidades de producción considerados como de primera necesidad o de carácter estratégico, para lo que resulta indispensable «salvaguardar la base industrial que los produce» (art. 33.1).

La clave de su éxito radica en el artículo 33.3, que establece, bajo el principio de corresponsabilidad entre Administración y opera-

dores industriales, el objetivo de asegurar la disponibilidad de estos recursos esenciales en una situación de crisis, que implica que durante los períodos de normalidad se lleve a cabo «la preparación y anticipación de medidas de mitigación y respuesta».

Sin embargo, la norma es parca en especificidades, que se entienden reservadas al desarrollo reglamentario. Sí está prevista la figura de la certificación de empresas para la autonomía estratégica (art. 35), pero no se detallan medidas vinculadas a esa certificación, aparte de una mención vaga a un «marco de cooperación» entre empresas y Administración «que garantice una comunicación efectiva y el desarrollo conjunto de estrategias para reforzar la autonomía estratégica y la resiliencia industrial» (art. 35.6).

Esta opción del legislador es perfectamente legítima. El abanico de medidas que hagan realidad la RECAPI es muy amplio, técnico y susceptible de modulación. Por ello, es mejor que la ley se limite a regular el armazón de este nuevo modelo, dejando al reglamento la definición de las actuaciones de fomento adecuadas.

La estabilidad presupuestaria

Por lo general, los problemas del déficit público excesivo y de una elevada deuda son de orden económico y financiero. Así, la carga de la deuda se traslada a las generaciones futuras, que deberán lidiar con ella bajando el gasto o subiendo los impuestos. El gasto público para pagar los intereses consume una buena porción del presupuesto. El efecto *crowding out* o expulsión y la inflación hacen mella en la actividad del sector privado. No obstante, existen riesgos políticos, casi espirituales, que son igualmente preocupantes. Cabe preguntarse en qué medida un Estado fuertemente endeudado conserva una soberanía plena y, por ende, una capacidad para actuar autónomamente de acuerdo con sus valores e intereses.

La estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera son, pues, esenciales para la autonomía estratégica. Por un lado, es

innegable que instrumentos como los regulados en el Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica suponen un coste. Eso parecería sugerir que la autonomía estratégica puede estar reñida con una responsabilidad fiscal demasiado estricta, aunque también con un Estado despojado de su capacidad de endeudamiento para costear inversiones ambiciosas. Por otro lado, a la vista de que el fin último consiste en reducir la dependencia del exterior, no hay peor dependencia que la de una Deuda pública insostenible en manos de fondos y gobiernos extranjeros. Sin unas finanzas saneadas, la soberanía está en riesgo, y no faltan ejemplos de países que han debido aceptar un durísimo ajuste impuesto desde fuera cuando su sostenibilidad financiera ha fallado. «El rico se hace dueño de los pobres; / el deudor, esclavo del acreedor», advierte la Biblia (Proverbios 22:7). Lo que es aplicable al individuo lo es también, en este caso, a un Estado. Su libertad de decisión se verá mermada por las condiciones que le impongan los acreedores.

En el pasado las deudas de un país podían originar una invasión, como le sucedió a Egipto, cuyo descontrol financiero fue el detonante de los hechos que provocaron la invasión británica de 1882. Ahora las consecuencias no son tan violentas, pero acarrearán como entonces pérdida de independencia y que el destino del país quede bajo custodia de entidades extranjeras durante una larga temporada. Podrá objetarse que Estados Unidos es el país más endeudado del mundo —en términos absolutos— y no por ello su soberanía está limitada o condicionada. Es un caso excepcional, en el que la tara de la deuda es compensada por muchas fortalezas, como una economía muy robusta, independencia energética y poderío militar y diplomático. Países de menor entidad, como España, son más vulnerables.

Así pues, el límite al déficit y al endeudamiento deberían figurar entre los principales requisitos de la autonomía estratégica.

Por descontado, no se trata de un corsé inflexible, de déficit cero y austeridad draconiana. Tales dogmas ya fueron superados y la estabilidad presupuestaria posee otro significado.

España, en el plano legal, está bien pertrechada a estos afectos. La estabilidad presupuestaria fue constitucionalizada en 2011 y cuenta con una bien perfilada normativa de desarrollo, amén de con una institución independiente de supervisión fiscal, que es la AIReF. Con todo, su volumen de endeudamiento es elevado. A noviembre de 2025, según el Banco de España, la ratio Deuda/PIB fue del 101,5 %⁹. La apatía sobre este dato, la inexistencia de una discusión seria al respecto y la engañosa calma financiera no deberían llevar a desestimar este problema, que en un futuro no tan lejano podría descontrolarse, máxime en un país cuyo crecimiento es frágil, dependiente de la inmigración y del turismo en su mayor parte (AIReF, 2025: 34-39), factores que fácilmente se verán sacudidos en caso de crisis. Sin crecimiento, con estos niveles de endeudamiento, con los estabilizadores automáticos operando, ¿qué margen de reacción tendría el Estado? ¿Otra vez habría que pedir árnica a la UE? ¿El previsible ajuste dejaría congeladas *sine die* iniciativas como la RECAPI? Descuidar esa variable puede conllevar consecuencias muy negativas para la independencia de un Estado.

Lógicamente, diversas capacidades del país requieren de un mayor esfuerzo presupuestario, como ha sucedido con la inversión en defensa a través de los Programas Especiales de Modernización¹⁰, e inclusive de la dotación de fondos soberanos que, en colaboración con el sector privado, tengan el cometido de impulsar sectores estratégicos¹¹. Pero nada será sostenible si se prescinde de una senda de ajuste fiscal y el gasto no deja de crecer, bajo la falsa creencia de que el ciclo favorable durará eternamente.

Una reflexión al hilo de lo anterior es que usualmente buenas ideas, o ideas adecua-

9. Vid. nota de prensa estadística de 16 de enero de 2026, disponible *online*.

10. Recogidos en el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, de 23 de abril de 2025, que articula la respuesta del Gobierno de España a «la creciente beligerancia rusa, la aparición de nuevas amenazas híbridas, y el replanteamiento de la alianza atlántica» (p. 3).

11. La creación de este fondo, llamado España Crece y dotado con 10.500 millones de euros, fue anunciada por el presidente del Gobierno con fecha 15 de enero de 2026, quien lo calificó de «ejercicio de soberanía nacional» (vid. nota de prensa de La Moncloa de 15 de enero de 2026, disponible *online*). El Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2026 instituyó el fondo, que será gestionado por el ICO.

das en el tiempo presente, son malogradas por culpa de una mala praxis política. Que el Estado entre en empresas estratégicas o constituya un fondo soberano no debería repugnar a la racionalidad económica de esta época. Sería ingenuo abogar por un Estado abstencionista, equiparable al de un pasado liberal que nunca fue. Sin embargo, si las medidas señaladas se usan de forma partidista o para colocar fieles, sufren desprestigio y el Estado pierde legitimidad.

La planificación

Desde la perspectiva de los retos de la autonomía estratégica, la planificación plurianual presupuestaria es imprescindible si la aspiración es desarrollar unas políticas de gasto consistentes a lo largo del tiempo que generen un impacto profundo en las capacidades del país. Enlazando con el epígrafe previo, la planificación plurianual es uno de los principios que rige la estabilidad presupuestaria (art. 5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

Adicionalmente, pudiera ser de utilidad un instrumento abandonado, que es el de la planificación general de la economía. Esta planificación, prevista en el artículo 131.1 de la Constitución, lo es «para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». Un precepto nunca aplicado¹², pese a sus interesantes posibilidades, sin obviar que este tipo de planificación ha contado con algún ilustre defensor, que, tras enunciar sus características en el marco constitucional, elogiar sus virtudes y concretar su potencial en tanto que técnica administrativa que produce coordinación y seguridad jurídica, concluía afirmando que la planificación era el gran reto del nuevo Estado (Fernández Rodríguez, 1987: 68-75).

Pues bien, si tal era el reto, no ha sido afrontado: la planificación, en los términos del artículo 131.1 del texto constitucional, no

existe hoy día en España. Sí hay, en cambio, numerosos casos de planificación sectorial, en forma de estrategias y planes. Por su parte, el presupuesto anual obra (u obraba, pues desde 2022 no se ha aprobado ninguno) como instrumento de planificación económica a corto plazo.

Quizá una planificación del conjunto de la economía sea desproporcionada en relación con los fines de la autonomía estratégica, a no ser que se concibiera un vasto proyecto autárquico que pusiera todos los esfuerzos del país al servicio de ese objetivo.

No siendo así, toda vez que la autonomía estratégica es, por ahora, un concepto más limitado y quirúrgico, centrado en actividades y recursos esenciales, sí podría potenciarse por la vía de una planificación sectorial que ofreciera orden y previsibilidad a las distintas iniciativas conducentes a su realización. Lo que hay actualmente son actuaciones dispersas por parte de diversos departamentos ministeriales, como la RECAPI del Ministerio de Industria y Turismo o la Estrategia Nacional de Alimentación de 2025 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación¹³. Falta, por tanto, un plan nacional global para la autonomía estratégica. Un plan de esa índole podría ser una buena forma de impulsarla, de aunar esfuerzos y de convertirla en una auténtica política pública nacional, armonizando la fragmentación ministerial.

Este planteamiento ha sido parcialmente atendido por el Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica, cuyo artículo 6 prevé la aprobación de una Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica, con un período de vigencia de seis años, que incluirá los objetivos, prioridades, líneas de acción e indicadores de seguimiento en lo concerniente a la autonomía estratégica [apartado 1, letra b)].

Con todo, esta estrategia está limitada al ámbito industrial, en tanto que la autonomía estratégica excede de ese campo, si bien es uno de los más importantes. En

¹² La planificación es también mentada en el artículo 38 de la Constitución, que dispone la garantía y protección de la libertad de empresa de acuerdo con las exigencias de la planificación, «en su caso», y en el artículo 149.1.13.ª, el título competencial del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

¹³ Estrategia que cita entre sus desafíos el abastecimiento estratégico de alimentos (p. 35).

consecuencia, una estrategia global sería incluso más acertada.

Medidas tributarias

Los tributos pueden ocasionar dos tipos de efectos sobre la autonomía estratégica. Pueden incentivar actividades, por medio de deducciones y bonificaciones, o, por el contrario, desincentivar otras que no resulten interesantes, gravándolas con una mayor carga impositiva.

Atendiendo a los efectos desincentivadores, hay que referirse, en primer término, a los impuestos medioambientales, que promueven una transición energética hacia energías renovables. De este modo, se puede disminuir la dependencia energética. La contrapartida es que estas energías no son enteramente gestionables, una debilidad importante en términos de autonomía.

El ordenamiento tributario, en segundo lugar, permite hacer frente a las deslocalizaciones. Las deducciones y otros beneficios pueden favorecer la permanencia de determinadas empresas, pero también hay resortes con los que penalizar fiscalmente el traslado a otro país, que es lo que se conoce como *exit tax* o impuesto de salida¹⁴. En la normativa tributaria española esto afecta tanto a personas físicas (art. 95 bis de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que grava las ganancias patrimoniales por cambio de residencia) como a personas jurídicas (art. 19 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, que establece, para las entidades que trasladen su residencia fuera de territorio español, la integración en la base imponible de la diferencia entre el valor de mercado y el valor fiscal de los elementos patrimoniales que no queden afectos a un establecimiento permanente que continúe situado en territorio español).

En cuanto a los incentivos fiscales, la Comisión Europea ha prestado asesoramiento técnico al Gobierno español para la materialización de la futura RECAPI, ha-

biendo señalado la oportunidad de incentivos consistentes en beneficios fiscales o subvenciones para empresas que hagan acopio, realicen I+D o construyan nuevas fábricas (Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea, 2025: 5).

Estos beneficios tendrán que estudiarse y valorarse debidamente, con el fin de sacarles el máximo partido. Una fórmula podría ser conceder libertad de amortización a los activos de las empresas certificadas para la producción de bienes y recursos de la RECAPI. Esto supondría una modificación en el artículo 12.3 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (LIS). Junto con otras posibilidades, más excesivas, a mi juicio, como el establecimiento de un tipo de gravamen diferenciado para esas empresas (de los que hay varios casos en el artículo 29 de la LIS) o la creación de un régimen fiscal especial (Título VII de la LIS), el beneficio más realista sería una nueva deducción por actividades productivas vinculadas a la autonomía estratégica.

La deducción podría configurarse a semejanza de la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica (art. 35 de la LIS), que implica definiciones muy taxativas de los gastos deducibles, exclusiones claras y, sobre todo, la posibilidad para el contribuyente de aportación de informe motivado acerca del cumplimiento de los requisitos de la deducción. En el caso que nos ocupa, podría ser solicitado al Ministerio de Industria y Turismo, que cuenta en su estructura actual con una Subdirección General de Autonomía Estratégica Industrial [art. 3.2.d) del Real Decreto 409/2024, de 23 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria y Turismo].

Esta hipotética deducción se toparía con algunas dificultades. La línea gubernamental actual no es muy partidaria de rebajas fiscales y, en lo que atañe al Impuesto sobre Sociedades, la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, añadió un artículo 30 bis a la LIS para imponer una tributación míni-

¹⁴ La justificación de esta figura es que el desplazamiento de un contribuyente a otro país traslada la potestad tributaria a ese país, y si el patrimonio era importante, también lo será la pérdida de ingresos tributarios para el país de origen (Griñón Pérez, 2026: 148).

ma del 15 % de la base imponible para determinadas entidades¹⁵. Una medida precisamente limitativa de los efectos de los beneficios fiscales.

La dificultad de una deducción como la sugerida estriba no sólo en la falta de voluntad política, sino en la propia definición de qué conceptos serían deducibles y en la acreditación de los requisitos por la empresa. Problemas ya conocidos en la deducción por I+D+i¹⁶.

Las actividades que son objeto de la RE-API, enumeradas en el artículo 33.2 del Proyecto de Ley, son variopintas y de una amplitud considerable, conceptos abiertos, en fin, que podrían convertir a la deducción en demasiado extensiva o interpretable, causando dudas y eventual litigiosidad. Así, si bien no es tan difícil concebir una deducción para incentivar la producción o el almacenamiento de bienes, recursos y tecnologías, la cuestión se torna más peliaguda cuando se trata de verificar que sean de primera necesidad o de carácter estratégico, tal y como dispone el artículo 33.1. Está prevista una modificación del artículo 21.1.j) de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, con el fin de atribuir al Consejo de Seguridad Nacional la elaboración de un catálogo de la RE-API, que será aprobado por el Consejo de Ministros. El catálogo permitirá acotar qué tiene cabida en la RE-API, pero llegar a una certeza absoluta será complicado.

Alternativamente se podría aplicar la deducción a las empresas que reciban la certificación para la autonomía estratégica del artículo 35. Ahora bien, todas las deducciones de la LIS son por hacer algo (gastar en I+D+i, invertir en producciones cinematográficas o crear empleo), no por ostentar una condición subjetiva. Esa opción traería consigo otros problemas técnicos, como cuál sería la base de la deducción. Si se quiere premiar la obtención de la certificación, sería mejor acudir a otro tipo de beneficios fiscales.

Sea como fuere, el apoyo de los incentivos fiscales suele ser más eficiente, sencillo y procurar mejores resultados que el apoyo basado en subvenciones, con todos los matices que cabe realizar, estudiados por la literatura especializada (Marra Domínguez, 2008; Svensson, 2024).

CONCLUSIONES

La fiscalidad, los presupuestos y la planificación son o debieran ser elementos fundamentales en la arquitectura de la autonomía estratégica. Su actual ausencia, justificable tan sólo si es temporal, tendría que ser remediada una vez que finalice el proceso de ensamblaje y de incorporación de ideas. Es cierto que falta mucho desarrollo todavía, ya que ni siquiera se ha aprobado la norma que dará sustento a gran parte de esa arquitectura.

Al mismo tiempo, este principio tan prometedor compite con otras políticas, necesidades y urgencias, de tal forma que es difícil un ritmo constante en su desenvolvimiento y un programa de máximos. Pero ya no hay vuelta atrás en la idea de un perímetro defensivo que integre en su arsenal los instrumentos anteriormente examinados.

La perspectiva, como se ha defendido, ha de ser europea y nacional. Cada lado tiene sus responsabilidades y ámbitos. Es bueno que colaboren entre sí, sin que el uno suplante al otro.

La estabilidad presupuestaria de los Estados miembros, exigida por el marco fiscal europeo y garantizada por la legislación nacional, es indispensable para obtener una plena autonomía estratégica.

Finalmente, mecanismos como la planificación y los incentivos fiscales pueden contribuir de forma significativa al éxito de este principio y a que no se quede en las meras intenciones. Resultaría conveniente, en particular, elaborar una estrategia global al

¹⁵ Aquellos contribuyentes cuyo importe neto de la cifra de negocios sea al menos de 20 millones de euros durante los 12 meses anteriores a la fecha en que se inicie el período impositivo o que tributen en el régimen de consolidación fiscal, con independencia de su importe neto de la cifra de negocios.

¹⁶ Esto se debe a la dificultad de concreción de los aspectos técnicos y a las diferencias interpretativas en torno a esta deducción, que ha llevado a que legalmente se prevean varias vías para que las empresas puedan conocer de antemano si las actividades que califican como de I+D+i podrán acogerse a la deducción (Ramos Prieto, 2017: 204-205).

respecto y la regulación de una deducción en la LIS –u otro beneficio apropiado– para incentivar a las empresas que desarrollen actividades bajo el paraguas de la RECAPI.

REFERENCIAS

ARTEAGA, FÉLIX Y OTROS: «Autonomía estratégica europea e intereses de España», en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 89, 2021.

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL: *Informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones públicas para 2026*, de 29 de octubre de 2025.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Informe 2/2024: La gobernanza económica de la Unión Europea*, Departamento de Publicaciones del Consejo Económico y Social, Madrid, 2024.

DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA COMISIÓN EUROPEA: *Deliverable 5: Public-private coordination levers*, 2025.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN: «La planificación económica, camino de libertad», en MARTÍNEZ LAFUENTE, ANTONIO (coord.) Y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN (dir.): *Estudios de Derecho y*

Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana, vol. I, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987.

GRINÓN PÉREZ, GUILLERMO RAFAEL: «"Exit tax" y traslados internacionales de residencia: la continua relación entre la movilidad global y la planificación fiscal», en *El Notario del siglo XXI*, n.º 125, 2026.

JIMÉNEZ RIMBLAS, RAÚL: «La autonomía estratégica abierta en el ámbito industrial español», en *Economía Industrial*, n.º 437, 2025.

MARRA DOMÍNGUEZ, ÁNGELES: «The effects of fiscal incentives and public subsidies on private R&D investment», en *Hacienda Pública Española*, n.º 184, 2008.

OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA: *ResilientEU2030*, septiembre de 2023.

RAMOS PRIETO, JESÚS: «Las deducciones por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica (I+D+i): su limitada incidencia a pesar de los mecanismos de reforzamiento de la seguridad jurídica previstos en su regulación legal», en *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n.º 14, 2017.

SVENSSON, ROGER: «R&D Tax Incentives as an Alternative to Targeted R&D Subsidies», en HENREKSON, MAGNUS, SANDSTRÖM, CHRISTIAN Y STENKULA, MIKAEL (eds.): *Moonshots and the New Industrial Policy*, Springer, Cham, 2024.

SOBRE EL AUTOR

Sergio Luis Doncel Núñez es miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y profesor-tutor de la UNED. Actualmente presta servicios en el Ministerio de Industria y Turismo como Vocal Asesor en la Secretaría General Técnica.