

# ¿ESTÁ VIVO HIGINIO PARÍS EGUILAZ? NACIONALISMO ECONÓMICO ANTES Y AHORA

**SERGIO LUIS DONCEL NÚÑEZ**

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Desde la crisis de 2020 se han puesto en marcha medidas e iniciativas que suponen, hasta cierto punto y con matices, la vuelta a una política económica nacionalista. El análisis de la figura y pensamiento de Higinio París Eguilaz, teórico destacado de dicha política, posibilitará encontrar las similitudes y diferencias entre el nacionalismo económico puro y el actual, al que se propone denominar nacionalismo económico estratégico.

## ¿QUIÉN ES HIGINIO PARÍS EGUILAZ? ▼

El título de este trabajo empieza con una pregunta. Sin embargo, la mayoría de los lectores se formulará, por lo pronto, otra: ¿Quién es (o fue) Higinio París Eguilaz?

Higinio París Eguilaz nació en Navarra en 1907 y no se sabe si está vivo o muerto. Así consta en el *Diccionario Biográfico Español* de la Real Academia de la Historia (1), que refiere que fue médico de formación, aunque «realizó unos breves estudios de Ciencias Económicas en el Instituto de Coyuntura de Berlín [entendiendo que es el Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, fundado en 1925], a finales de la década de 1930, que le permitieron transformarse en experto en temas económicos».

Culminada semejante conversión, este «médico en funciones de economista» (González González, 1996: 128) participó en la guerra civil en el bando nacional como miembro de la Junta Técnica del

Gobierno de Burgos y fue, entre 1940 y 1980, Secretario del Consejo de Economía Nacional (2), desde su nacimiento hasta su extinción.

Miembro de Falange, fue un «prolífico publicista» que llegó a ser «uno de los personajes más influyentes del régimen», habida cuenta de su proximidad a Franco, del que era asesor económico (Martínez Mesa, 1997: 58).

Su pensamiento, asevera el *Diccionario Biográfico Español*, «evoluciona desde posiciones nacionalistas y simplistamente autárquicas [...] hacia lo que se ha denominado una especie de keynesianismo vulgar».

Una vez que se ha presentado a este personaje, hoy relegado al más absoluto olvido, es adecuado revelar que la pregunta del título encierra un doble sentido. No se trata tanto de descubrir si Higinio París, persona física, continúa con vida, lo que no está en nuestra mano conocer, cuanto determinar

si la doctrina de sus primeras obras, la de la fase nacionalista, está presente de algún modo en la respuesta española a la crisis iniciada en 2020 con la pandemia de Covid-19 y agravada en 2022 con el conflicto en Ucrania. Y si se ha elegido a París Eguilaz como punto de comparación, se debe a que es uno de los más notorios representantes de la política económica nacionalista española (González González, 1996: 147).

Este pensamiento de París Eguilaz aparece en un tiempo de crisis y transformación —final de la guerra civil española y comienzo de la guerra en Europa— que, si bien no es comparable con el actual en numerosos aspectos, sí guarda paralelismos: en uno y otro se cuestiona el paradigma vigente en medio de una aguda crisis.

Por lo tanto, no carece de fundamento e interés lanzar el interrogante de en qué medida el nacionalismo económico, en la vertiente de París Eguilaz, ha regresado a España y si alguna iniciativa, dictada con motivo de la coyuntura adversa, responde a semejante doctrina y puede constituir la antesala de un retorno más contundente, identificando las semejanzas y las diferencias entre la idea original y su versión actual.

Antes de examinar la formulación sostenida por ese autor, hay que indagar, siquiera mínimamente, en la teoría del nacionalismo económico.

### ¿QUÉ ES EL NACIONALISMO ECONÓMICO? ↓

El nacionalismo económico se suele identificar con el proteccionismo, entendido éste como un conjunto de medidas encaminadas a proteger la producción nacional por medio de aranceles, contingentes, prohibición de inversiones extranjeras y otras.

La doctrina por excelencia del nacionalismo económico la elabora Friedrich List, cuyo *Sistema nacional de economía política* (1841) contiene una dura impugnación de lo que denomina *la escuela* (Adam Smith, Say y discípulos), favorable al libre comercio y al cosmopolitismo, frente a la que propugna una economía basada en las naciones y no en los individuos, donde es necesario un sistema de protección arancelaria que salvaguarde la industria manufacturera, aun cuando no debe excluirse por completo la concurrencia extranjera.

List exalta la industria manufacturera, a la que otorga la máxima importancia para el desarrollo y la independencia de la nación. Opina que un territorio extenso, fértil, en que industria manufacturera y agricultura se desarrollen, puede sostener una población dos o tres veces mayor que un país dedicado en exclusiva a la agricultura, de lo que se sigue que «todas las fuerzas intelectuales de la nación, los ingresos del Estado, los medios materiales y morales de defensa y la garantía de la independencia nacional aumentan en la misma proporción por

la posesión de una industria manufacturera» (List, 1955: 178).

Así las cosas, resulta indubitado que «el comercio debe ser regulado según los intereses y las necesidades de la agricultura y de la industria manufacturera», y no al revés (*ibidem*: 215).

Si bien ello implica un sistema protector aduanero, las medidas de protección «sólo son legítimas con el fin de ayudar y consolidar la industria manufacturera» en naciones con ciertas condiciones (territorio extenso, población amplia, recursos naturales, etc.), y los derechos fiscales «deben ser siempre bastante moderados, para no restringir de modo sensible la importación y el consumo, pues de otro modo, no sólo disminuiría la potencia productiva del país, sino que dejarían de conseguir su propósito» (*ibidem*: 251).

En España, un exponente del pensamiento proteccionista fue Cánovas del Castillo, que plasmó sus ideas al respecto en *De cómo he venido yo a ser doctrinalmente proteccionista* (1891). Cánovas declara (1891: 9): «Para industrias grandes, necesarias, pudiera decirse esenciales, como es la de producir cereales (tomando aquí industria en su sentido general), indudablemente conviene guardar el mercado nacional, siempre que puedan ó hasta donde puedan por sí solas surtirlo».

Cánovas reniega de «todo cosmopolitismo utópico» al tiempo que señala que «no necesitábamos de List para apetecer que la Economía política revista un sentido esencialmente nacional» (*ibidem*: 13-15), pues llega a sus conclusiones a través del estudio de la Historia y la política en vez de a través de la economía (*ibidem*: 16-17).

El principio que Cánovas defiende es que la nación debe protegerse para vivir «tal y como Dios la hizo, sin resignarse voluntariamente á desaparecer, por causa de extenuación, del número de las naciones» (*ibidem*: 21).

El texto, en fin, rechaza el *laissez faire, laissez passer* y el consiguiente librecambismo, prefiriendo en su lugar la imposición de aranceles, mientras sea necesario y hasta que la nación esté en condiciones de competir en pie de igualdad (pone el ejemplo de la competencia con naciones agrícolas más aventajadas, como Argentina).

Hay cierto anticipo de la autarquía, ya que importa más la supervivencia de la nación que la obsesión con el éxito comercial a toda costa: «Viva en cambio España siempre [...], por más que tal deseo escandalice á nuestros economistas clásicos, como la pobre gente campesina que todo se lo hace bien ó mal en familia, comprando aquello sólo que no pueden producir humanamente y consienten sus cortos haberes, consumiendo lo suyo, y vendiendo lo mejor que pueden el resto de su propia producción» (*ibidem*: 37).

En los años treinta y cuarenta del pasado siglo el nacionalismo económico conoció un notable auge, en especial en países donde arraigó el ideario fascista y sus productos derivados. Esta ideología combate el individualismo liberal y el parlamentarismo y, al propio tiempo, el materialismo marxista, poniendo a la nación en primer lugar y, como suprema organización de ella, al Estado.

El fascismo, a diferencia del comunismo, no alberga el propósito de nacionalizar los medios de producción y abolir la propiedad privada. Sin embargo, no consiente una libertad ilimitada ni que el Estado sea neutral, un Estado gendarme sin más funciones que las de garantizar la propiedad y el libre funcionamiento del mercado. Somete a la economía a dictados basados en el interés nacional, con objetivos no circunscritos al ánimo de lucro. Se implanta un Estado intervencionista que, mediante el corporativismo, procura superar el antagonismo entre capital y trabajo y coordinar las fuerzas productivas de la nación. Como explica Sabine (1974: 655), «las industrias debían ser corporaciones con autogobierno, dirigidas conjuntamente por trabajadores y patronos, que debían negociar los contratos de trabajo sin recurrir a huelga ni lockouts».

Es probable que la mejor síntesis de esta doctrina sea la expresada en la Carta del Lavoro de 21 de abril de 1927 (3):

«Lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della Nazione.

*L'organizzazione privata della produzione essendo una funzione di interesse nazionale, l'organizzazione dell'impresa è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato»* (apartado VII).

En cuanto a la intervención del Estado, «ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata, o quando siano in giuoco interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento o della gestione diretta» (apartado IX).

Este nacionalismo económico ya no se limita al proteccionismo, sino que, como se ha dicho, atribuye al Estado un papel de dirección de la economía y en sus manifestaciones más extremas implica la autarquía.

Ni que decir tiene que en un período bélico y de escasez las ideas nacionalistas y autárquicas eran una forma de hacer de la necesidad virtud. Cuando en 1935 Mussolini se propuso invadir Abisinia, la Sociedad de Naciones sancionó a Italia, fundamentalmente prohibiendo la exportación a ese país de distintos materiales. La respuesta italiana fue impulsar un sistema autárquico.

Es en este contexto político y económico en el que París Eguilaz desarrolla el pensamiento que seguidamente se comentará.

## EL PENSAMIENTO DE HIGINIO PARÍS EGUILAZ ↓

### Ideas generales ↓

En una de sus obras más representativas, *El Estado y la economía. Política económica totalitaria* (1938), el autor contraponen dos sistemas políticos y económicos: el libertario y el autoritario. El primero se caracteriza por el individualismo, en tanto que el segundo establece normas generales que pueden condicionar u oponerse a los deseos individuales (París Eguilaz, 1938: 8). Pronto afirma que «los Estados autoritarios modernos rechazan tanto la democracia como la tiranía, adoptando el principio de que sólo es posible el ejercicio de la libertad del individuo cuando éste forma parte de una nación libre, que es tanto como decir de una nación organizada y en la que no sea posible, ni en lo político ni en lo económico, actividades negativas de minorías o grupos perturbadores» (*ibidem*: 10).

La idea esencial a la que se dedica el libro, orientadora de todas sus propuestas en sus diferentes capítulos, es que la unidad en lo político, que es el objetivo deseable, no puede alcanzarse en «formas de organización económica opuestas a dicha tendencia unitaria, como, por ejemplo, el Capitalismo-liberal», de lo que se colige una subordinación de la economía «a las directrices políticas» (*ibidem*: 11-12) (4). El libro es un intento de articular un sistema para España fundado en esa idea, adecuándolo a sus singularidades y particulares necesidades.

Es una obra ambiciosa, que cubre desde la teoría económica general a problemas de moneda y banca, salarios y precios, régimen fiscal y presupuestario, métodos de explotación de la tierra, seguros sociales, capitalización, movimientos de población, etcétera. Aquí únicamente haremos referencia a los pasajes que guardan relación con el nacionalismo económico, en los términos antes definidos.

Otro título que debe citarse es *Política económica nacional* (1943), más modesto en contenidos, cuyo objetivo es ofrecer indicaciones para transformar la economía liberal en una economía nacional a través del control estatal de todos los resortes económicos (París Eguilaz, 1943: 7-9).

### Industria ↓

Pese a que apoye el intervencionismo estatal, para el autor es claro que «deben condenarse toda clase de medidas contra la libertad del conjunto de la producción industrial y solamente en casos muy excepcionales se podría admitir una limitación temporal de algún producto industrial», exceptuando de esa regla, por descontado, «la producción de armamento y material de industrias de guerra, que debe ser prohibida a los particulares y ser el Estado el único productor en la cantidad y variedad que con arreglo a sus necesidades considere conveniente disponer» (París Eguilaz, 1938: 56).

También detalla cómo impulsar desde el Estado el desarrollo de las industrias nacionales. Dejando para más adelante el proteccionismo, se detiene en dos tipos de actuaciones, subvenciones del Estado y exenciones o reducciones tributarias. La lógica económica, explica, es que el Estado moviliza por medio de estas medidas la actividad de «industrias en decadencia». De esta manera, se produce una reactivación de la economía gracias a la cual se resarcirá el Estado, ya que aumentará la recaudación tributaria. En la práctica, advierte de que no son tan fáciles las cosas, debido a que sucede que las industrias subvencionadas «que viven casi artificialmente al amparo del proteccionismo oficial no se preocupan de afinar en el rendimiento y quedan retrasadas tanto en la cantidad y la calidad como en el precio, pues saben que con acudir al Estado invocando su cualidad de Industria Nacional éste aumentaría la subvención para cubrir los déficits» (*ibidem*: 287). En conclusión, no es un sistema eficiente.

Sí admite, en cambio, que las subvenciones pueden ser beneficiosas en la industria naval y en la construcción de viviendas, «debiendo rechazarse en general en las demás». (*ibidem*). En la industria del automóvil observa que ha demostrado ser útil actuar sobre la tributación, eliminando, por ejemplo, «el impuesto en los vehículos dedicados al transporte de personas». (*ibidem*: 288).

En *Política económica nacional* se vierten consideraciones de mayor calado sobre la política industrial. En particular, desgana los ejes de un plan nacional industrial (París Eguilaz, 1943: 33-36), que son la localización industrial (determinada por la proximidad a las materias primas y la iniciativa emprendedora de las distintas provincias), el aspecto técnico (donde incluye la concesión de patentes, la instalación de plantas industriales y la capacitación de la técnica) y el régimen de financiación. En este último punto distingue el autor tres modalidades: (i) la libertad de empresa, sin ayudas ni subvenciones; (ii) la protección de industrias incipientes a cargo del Estado; (iii) la intervención directa del Estado para establecer industrias que no despeguen ni con su protección o lo hagan demasiado lentamente.

Su conclusión es que «hay que dar a todo trance un fuerte impulso a nuestra industria, que desempeña un papel de primer orden en el programa de nuestra liberación económica» (*ibidem*: 36).

Dicha liberación o independencia se ha de beneficiar, además, de disponer «del mayor número posible de materias primas, bien sea en estado natural u obtenidas por procedimientos industriales», puesto que «la posición de la nación propia será lo bastante fuerte para obtener a través de Convenios comerciales aquellos productos que faltan, sin admitir condiciones que puedan modificar las medidas adoptadas en la economía interior» (*ibidem*: 32).

## Política comercial ↓

En *El Estado y la economía*, el capítulo más sustantivo en cuanto al nacionalismo económico es el XII (titulado «Problemas del comercio internacional»).

Para el autor, hay naciones que «propugnan por la intensificación de las relaciones comerciales con supresión de toda clase de trabas» y otras que «admiten la existencia de fines estatales superiores a los comerciales y a los que por lo tanto hay que subordinar estos últimos», siendo su objetivo «una cierta independencia económica» (París Eguilaz, 1938: 330).

Esta independencia económica es necesaria para «dirigir sus destinos en el orden político» (*ibidem*). Las naciones actúan según principios ideológicos distintos y buscan imponer a las demás esa ideología, situación que determina que la política comercial no pueda quedar al margen de la seguridad nacional y, para ello, de la consecución de independencia económica (*ibidem*).

De acuerdo con el autor, «una Nación que no disponga de abundantes productos alimenticios o de una organización industrial que le permita producir en cantidad suficiente armamento y material de transporte sin tener que recurrir a otros países, no conserva más que una independencia puramente teórica que puede desaparecer en cualquier momento por intervención de una Nación de ideología diferente. La Autarquía completa es difícil de conseguir y por esta razón las Naciones se agrupan en bloques de análoga ideología a fin de completar sus economías respectivas y poder mantener en todo momento sus libertades nacionales» (*ibidem*: 330-331). Fuera de estas alianzas, no puede confiarse en una colaboración económica internacional.

En cierto modo, la UE es un reflejo de esta idea (un espacio de mercado común en el que sus componentes se comprometen a respetar una serie de reglas, libertades y valores), aunque el autor tuviera en mente otro tipo de alianza (5).

Como bajo estas premisas el libre comercio es «pura utopía», el autor aboga por una disminución del comercio internacional, lo que es conveniente «desde el triple punto de vista de la seguridad nacional, del equilibrio de las balanzas y de la atenuación de las Coyunturas» (*ibidem*: 331).

El mecanismo para conseguirlo son las tarifas, pero éstas deben ser selectivas y no generales, dirigidas a la protección de industrias incipientes (parece influencia de List) y no para la importación de productos de los que carece un país (*ibidem*: 333).

La organización del sistema autárquico se apoyará en (i) un plan a largo plazo (15-20 años), «previo el estudio estadístico de las necesidades teniendo en cuenta el punto de vista económico y el de la Defensa Nacional»; (ii) una «Organización crediticia

interior adecuada que permita mantener sin interrupción los planes de Capitalización»; (iii) la modificación de determinadas tarifas aduaneras; (iv) la intervención estatal en importaciones y exportaciones (*ibidem*: 335).

Todo ello es coherente con el principio informador de la obra: «En último término, no olvidemos que todo lo económico debe de estar subordinado a las finalidades Políticas del Estado y que toda Política si ha de ser verdaderamente realista ha de tener en cuenta las realidades actuales de cada momento, mucho más que la pura especulación sobre el futuro de las demás Naciones» (*ibidem*: 336).

En estos mismos temas se incide en *Política económica nacional*, en el que se achaca al liberalismo haber fracasado en su intento de crear una economía mundial con un unos Estados «que solamente conservarían de hecho una ficción de soberanía política» (París Eguilaz, 1943: 67).

Considera que el modelo liberal ha abocado a una tendencia monopolística al comercio internacional a causa del dominio de materias primeras por parte de poderosas naciones y de la penetración financiera, para anular la competencia, en «naciones pequeñas, pero independientes» —merced a sus materias primas e industrias—, por medio del dominio desde fuera de los mercados interiores (*ibidem*: 60-61).

Superar esa situación exige que «cada país organice su economía de acuerdo con sus condiciones naturales y con los fines de su política nacional, terminando con la servidumbre de ciertas naciones, propia del sistema liberal» (*ibidem*: 69).

### En síntesis ↓

Conjugando todo cuanto se ha dicho, se obtiene que (i) los objetivos políticos de la nación están por encima de los económicos de los particulares; (ii) la independencia económica y la seguridad nacional son los objetivos que deben prevalecer en el ámbito de la política comercial; (iii) la forma de alcanzar tales objetivos es un sistema proteccionista y con tendencia a la autarquía, que no tiene por qué ser puramente nacional, sino que puede realizarse dentro de un bloque de naciones afines; (iv) en la garantía de la independencia económica es piedra de toque la industria, donde puede llegar a ser imprescindible la actuación del Estado.

### EL REGRESO DE LA NACIÓN ↓

Si hay una doctrina política desacreditada por el sistema (partidos *mainstream* y medios de comunicación) en la moderna Europa occidental, y que concita las más duras descalificaciones ante cualquier alusión, sin asomo de duda ésa es el nacionalismo. El nacionalismo, siempre según el sistema

hegemónico en política y medios, es una doctrina anatémizada. Es causante de conflictos y contrario a los valores hoy en día ampliamente aceptados.

Si se alude al nacionalismo económico, la reacción tampoco será favorable. Primero, porque el nacionalismo es malo *per se*. Segundo, porque en la moderna Europa se ha impuesto el libre comercio, la libertad de empresa, la integración y la renuncia a la soberanía nacional en aras de grandes objetivos compartidos.

Sin embargo, el aparente consenso oculta tendencias y políticas de carácter nacionalista, acaso no virulentas o invasivas, y ciertamente contrarrestadas por múltiples factores y pulsiones, mas innegables. A fin de cuentas, cualquier Estado-nación, de forma instintiva, cultiva el nacionalismo mediante símbolos, rituales, establecimiento de derechos y deberes, defensa de sus intereses, con el fin de crear vínculos y un sentido de pertenencia en su población, y de ello depende su supervivencia en no poca medida. Cosa distinta es que tales elementos nacionalistas no se reconozcan o invoquen abiertamente. Simplemente existen como parte del funcionamiento natural de un Estado-nación que aspira a perdurar.

Como dice Hobsbawm (2021: 222-223), el Estado desarrolla en los ciudadanos motivaciones (patriotismo) que le aseguren un sentimiento de obligación hacia él y que desplacen otras posibles vinculaciones, para así poder «movilizar a muchos de sus ciudadanos directa e individualmente».

Esto es trasladable al terreno económico: el Estado vela por los medios de subsistencia de la población nacional, es un parapeto frente a amenazas y depredaciones del exterior y alienta el orgullo por los logros económicos propios (no es inusual oír a los presidentes americanos celebrar el *Made in USA* estampado en los productos de sus fábricas). La población demanda ese tipo de intervención. Aquí hay un componente emocional, inefable, que no se puede combatir con hojas Excel y gráficas. Ejercer la soberanía, conservar la producción local, transmitir un legado de generación en generación, no depender de otros..., puede ser más importante que los fríos resultados de un balance. Valga el ejemplo de Reino Unido en 2016, cuando el argumento *business friendly*, que se decantaba a favor de la permanencia en la UE, no fue capaz de impedir el triunfo de la ruptura.

En 2017, en su discurso inaugural, Donald Trump abrazó el nacionalismo económico: «*We must protect our borders from the ravages of other countries making our products, stealing our companies, and destroying our jobs. Protection will lead to great prosperity and strength*» (6). En el fondo, no era más que una vuelta al Nuevo Nacionalismo de Theodore Roosevelt en su discurso de fecha 31 de agosto de 1910: «*The New Nationalism puts the national need before sectional or personal advantage*» (7).

Posteriormente, acontecimientos tan extremos como la pandemia y la guerra en Ucrania, unidos a problemas relacionados o complementarios, como el encarecimiento de la energía y el colapso de las cadenas de suministro, han justificado la generalización de medidas de cierto sabor a nacionalismo económico, dentro del mayor y más incisivo intervencionismo estatal que está caracterizando esta etapa. Ya no se trata sólo de estimular la economía y proteger a las capas de población más vulnerables. Ahora emerge una expresa voluntad de garantizar la soberanía industrial, el abastecimiento, el suministro energético y, en definitiva, los intereses nacionales en la vida económica.

La pandemia provocó que las fronteras cobraran importancia de nuevo, así como puso de manifiesto que, en una situación de crisis existencial, cada Estado depende de sus propias fuerzas y recursos. Por su parte, la guerra en Ucrania ha deparado lecciones muy dolorosas acerca de los peligros de la dependencia energética.

Es digno de mención el caso de Alemania, país cuya economía ha sido gestionada por supuestos expertos, que, tras el cierre de sus centrales nucleares, debe recurrir a quemar carbón en las antiguas centrales térmicas junto con la introducción del racionamiento energético, incluso pidiendo a su población que limite la higiene personal.

Es posible que fiar el suministro de gas natural a los contratos con Rusia poseyera un sentido económico y también ecológico, en el marco de una estrategia de transición a una economía verde. Sin embargo, desde el punto de vista de los intereses nacionales el resultado ha sido catastrófico, al entregar a una potencia extranjera la llave de un insumo fundamental para la economía. Potencia extranjera que, dicho sea de paso, siempre concibió su comercio de gas natural como medio de obtener objetivos no solamente económicos, sino también políticos y nacionales.

No sorprende, pues, que el nacionalismo económico haya reaparecido en la agenda política, dadas las tribulaciones que nos zarandean. En opinión de Keating (1994:54), «el nacionalismo puede llegar a ser más importante como forma de movilización política, al proporcionar una identidad frente a las presiones desintegradoras del mercado internacional, suministrando una base para la solidaridad social en un momento en que las fuerzas del mercado están aumentando la desigualdad y la marginación social; puede proporcionar una razón fundamental para invertir en bienes colectivos y públicos, y para promover formas de cooperación que aumenten la competitividad económica».

Pero ignoremos esa denominación por un instante. Lo importante son las políticas y el ánimo que las impulsa.

En la presentación de un número de esta revista, el a la sazón Secretario General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa apuntaba a la inseguridad en el suministro de productos y bienes esenciales como un motivo de alarma e invocaba, como remedio, una «soberanía industrial estratégica» y una política comercial «más asertiva», sin llegar al proteccionismo (Blanco Díaz, 2021: 11-12). «Son necesarias inversiones masivas para reforzar y acortar las cadenas de valor industriales y para reubicar de forma inteligente y estratégica la producción en Europa», añadía (*ibidem*: 12).

Para no tergiversar estas palabras, cumple matizar que en todo momento esa soberanía se ejercerá en el marco de la Unión Europea y de su mercado interior. Sea como sea, valen para enfatizar la oportunidad de un concepto (soberanía industrial) que hace no tanto, en pleno encumbramiento de la globalización, habría sido más discutido.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, aprobada por Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, se manifiesta que «la sostenibilidad del crecimiento económico a medio plazo requiere impulsar la modernización y la productividad del ecosistema industrial español. Este aspecto cobra también sentido en relación a determinados activos estratégicos para la Seguridad Nacional que son objeto de inversión directa extranjera. La tecnología, la salud, el sector aeroespacial o las energías renovables, área esta última en la que España ocupa una posición de liderazgo, son sectores industriales estratégicos para la seguridad. Se han de potenciar, desde una economía abierta, en línea con el marco normativo europeo y el mecanismo de coordinación de la Unión Europea, pero también con vistas a asegurar la cadena de valor, contribuir a una mayor autonomía estratégica y, por tanto, a una mayor resiliencia en situaciones de crisis» (p. 88).

A mayor abundamiento, estas concepciones se han encaramado al anteproyecto de Ley de Industria (8), llamado a sustituir a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en el que como objetivos se consagra la «planificación estratégica de la actividad industrial, y la salvaguardia de la base industrial que suministra recursos de primera necesidad y de carácter estratégico» [art. 2.1.i)]. Norma que prevé, además, una estrategia industrial a largo plazo que, entre otros fines, persiga el «fortalecimiento e impulso de una base industrial estratégica y competitiva que genere mecanismos de resiliencia en la economía y garantice una soberanía estratégica abierta en el marco de la Unión Europea» [art. 5.1.k)].

Así pues, se está poniendo el acento en una serie de conceptos —soberanía industrial, seguridad nacional, vigilancia de las inversiones extranjeras, sectores estratégicos, recursos de primera necesidad— que constituyen la base de medidas que, como veremos a continuación, pueden conformar

un nuevo nacionalismo económico, sin perjuicio de que nunca se utilice ese apelativo tan incómodo.

A este renacimiento, para diferenciarlo del nacionalismo económico *totalitario* de París Eguilaz, se le puede denominar nacionalismo económico *estratégico*, por cuanto no se da en todos los niveles de la economía ni de forma generalizada, ni pretende una imposible autarquía, sino que se proyecta sobre elementos críticos, esenciales o de especial vulnerabilidad y procura, en favor del interés nacional, fortalecerlos, favorecerlos y protegerlos.

Con la finalidad de ilustrar esta doctrina, se aportan algunos ejemplos de medidas —en materia de inversiones extranjeras, producción industrial y empresas clave— que poseen un cierto espíritu nacionalista, apartándose del credo liberal y de la globalización.

Con independencia de que cada una de ellas cuenta con su regulación específica, estas disposiciones encuentran acomodo en la propia Constitución Española, la cual limita la propiedad privada con arreglo a su función social (art. 33.2), somete a la libertad de empresa a «las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación» (art. 38), subordina toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1), reconociendo la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128.2), y otorga al Estado la facultad de planificar la economía mediante ley (art. 131.1).

### TRES EJEMPLOS SOBRESALIENTES

España es un Estado miembro de la Unión Europea. Esa pertenencia reduce drásticamente las posibilidades de establecer medidas proteccionistas de corte clásico. La UE ostenta competencia exclusiva en la unión aduanera (que incluye los derechos de exportación e importación) y en política comercial común [art. 3.1, letras a) y e), del TFUE], lo que, sumado a las libertades del mercado interior, excluye una política comercial autónoma. Y, con algunas excepciones, el fomento de las empresas nacionales con subvenciones queda proscrito por el artículo 107.1 del TFUE, que prohíbe las ayudas de Estado «que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

Sin embargo, ante las crisis recientes los Estados se han visto obligados a adoptar no pocas medidas que, siempre al amparo de las reglas de la UE, representan una suerte de nuevo nacionalismo económico.

### El control de inversiones extranjeras

El artículo 63 del TFUE prohíbe las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países. No obstante, el artículo 65.1.b) del TFUE permite a los

Estados miembros «tomar medidas justificadas por razones de seguridad, orden y salud pública». Dicho de otra forma, son restricciones a la libertad reconocida en el artículo 63.

Ello se ha sido objeto de desarrollo en el Reglamento UE 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, sobre el control de las inversiones directas en la Unión.

Hasta 2020, en España, bajo la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior, y el Real Decreto 664/1999, de 23 de abril, sobre inversiones exteriores, era posible un control de inversiones extranjeras que afecten o puedan afectar a actividades relacionadas, aunque sólo sea de modo ocasional, con el ejercicio de poder público, o a actividades que afecten o puedan afectar al orden público, seguridad y salud públicas. Sin embargo, en la práctica no se empleaba, a excepción de las autorizaciones de inversiones extranjeras en España en actividades directamente relacionadas con la defensa nacional.

El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, introdujo en España una nueva intervención administrativa al someter a autorización determinadas inversiones extranjeras consideradas *sensibles*.

Dictado justo al comienzo del estado de alarma, su disposición final 4.1 incorporó a la Ley 19/2003, de 4 de julio, el artículo 7 bis, dedicado a la suspensión del régimen de liberalización de determinadas inversiones extranjeras directas en España.

La razón de este nuevo precepto fue el impacto de la crisis derivada de la pandemia sobre los mercados bursátiles mundiales, «que suponía una amenaza cierta para las empresas españolas cotizadas, pero también para las no cotizadas que están viendo mermado su valor patrimonial, muchas de ellas de los sectores estratégicos de nuestra economía, de que se lancen operaciones de adquisición de las mismas por parte de inversores extranjeros», según el Preámbulo de la norma

La situación justificaba «la modificación del actual modelo de control de las inversiones extranjeras para introducir mecanismos de autorización *ante* de las citadas inversiones».

El artículo 7 bis establece la suspensión régimen de liberalización para las inversiones extranjeras realizadas por residentes de fuera de la UE y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que deberán ser sometidas a un procedimiento de autorización, siempre que como consecuencia ellas el inversor pase a ostentar una participación igual o superior al 10% del capital social de la sociedad española, o cuando como consecuencia de la operación societaria, acto o negocio jurídico se

adquiera el control de dicha sociedad (apartado 1), y además:

- a) Tenga lugar en alguno de los sectores enumerados en el apartado 2 (infraestructuras críticas, tecnologías críticas y productos de doble uso, sectores con acceso a información sensible, suministro de insumos fundamentales y medios de comunicación) y pueda afectar a la seguridad, el orden o la salud pública y/o
- b) El inversor reúna alguna de las características enunciadas en el apartado 3 (control de un gobierno de un tercer país, inversor que haya realizado inversiones o participado en actividades en los sectores que afecten a la seguridad, al orden público y a la salud pública en otro Estado miembro, y si existe un riesgo grave de que el inversor extranjero ejerza actividades delictivas o ilegales, que afecten a la seguridad pública, orden público o salud pública en España).

Por consiguiente, se contempla un elemento objetivo (que la inversión afecte a alguno de los sectores estratégicos) y también un componente subjetivo (las características del inversor), bastando con que concorra uno de ellos para que sea exigible la autorización.

La realización de realización de actos, negocios, transacciones u operaciones sin solicitar autorización cuando sea preceptiva, o con carácter previo a su concesión o con incumplimiento de las condiciones establecidas, en su caso, en la autorización, se tipifica como infracción muy grave en el artículo 8.2.b) de la Ley 19/2003, castigada con multa de como mínimo 30.000 euros y como máximo el tanto del contenido económico de la operación, amén de amonestación pública o privada, según el artículo 9.2.

El art. 7 bis sufrió tres modificaciones posteriores. La primera fue operada por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, que extendió el ámbito de aplicación de la suspensión del régimen de liberalización a las inversiones realizadas por inversores residentes en países de la Unión Europea y de la AELC, cuando dichos inversores están controlados por entidades residentes fuera de ese ámbito territorial.

Asimismo, reguló un procedimiento simplificado para aquellas inversiones cuyo importe esté comprendido entre 1 y 5 millones de euros, eximiéndose de la necesidad de autorización previa las operaciones de menos de 1 millón de euros.

Adicionalmente, el Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, ajustó cuestiones procedimentales y clarificó las definiciones de sectores que se ven afectados por la suspensión del régimen de liberalización de las inversiones extranjeras directas en España (las definiciones eran muy amplias en la redacción original).

También estableció un régimen transitorio (inicialmente hasta el 30 de junio de 2021 y varias veces prorrogado) para determinadas inversiones extranjeras directas realizadas por residentes de UE y de la AELC, siempre que concurren los siguientes supuestos:

- a) Se cumpla con la definición de inversor extranjero del apartado 1 y únicamente si la inversión extranjera directa se produce en empresas cotizadas en España, o en empresas no cotizadas si el valor de la inversión supera los 500 millones de euros.
- b) Se realice en los sectores citados en el apartado 2 y pueda potencialmente afectar a la seguridad, orden o salud públicos.

La última modificación del artículo 7 bis se ha llevado a cabo por el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, que ha precisado que el control se aplica también a operaciones de inversión en activos o ramas de actividad. Actualmente, se halla en tramitación un desarrollo reglamentario que sustituya al Real Decreto 664/1999.

Por lo que se refiere al procedimiento, regulado en el artículo 10 del Real Decreto 664/1999, de 23 de abril, se inicia con la oportuna solicitud de autorización ante la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones (dependiente de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo). En el seno de ese procedimiento, cuyo plazo máximo de resolución es de seis meses, se recaba un informe preceptivo, pero no vinculante, de la Junta de Inversiones Exteriores (JINVEX) y la operación se eleva al Consejo de Ministros, que es el órgano competente para autorizarla.

El procedimiento simplificado, mencionado más arriba, comporta que, en operaciones cuyo importe esté comprendido entre 1 y 5 millones de euros, en lugar del Consejo de Ministros, resuelva el Director General, previo informe de la JINVEX. Las inversiones de menos de un millón de euros no requieren de autorización, como ya se ha dicho.

La JINVEX se configura como un órgano colegiado interministerial «con funciones de informe en materia de inversiones exteriores» y cuya composición aglutina miembros de los distintos departamentos ministeriales, recayendo la presidencia en el Director General de Comercio Internacional e Inversiones y la secretaría en la actual Subdirección General de Inversiones Exteriores (art. 9 del Real Decreto 664/1999).

De acuerdo con datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (9), en 2020 se sometieron a este procedimiento 29 operaciones. Todas fueron autorizadas. En 2021 la cifra ascendió a 55 operaciones e igualmente todas recibieron autorización.

Puede pensarse, pues, que el control es permisivo o laxo, incluso inane, una mera traba burocrática,

ya que la autorización se acaba obteniendo. En realidad, su utilidad no se agota en la autorización en sí. El procedimiento permite obtener abundante información y que sea analizada por la Dirección General, por los diversos departamentos ministeriales concernidos y, en fin, por la JINVEX. En diversas ocasiones, de las que también informa el Ministerio, inclusive se disponen «medidas de mitigación de riesgos» junto con la autorización. Esto es, la autorización se otorga con condiciones, que minimizan los posibles riesgos detectados y son objeto de seguimiento.

En comparación con la situación previa, de libertad casi sin restricciones, este control de inversiones extranjeras ha venido a colmar un peligroso vacío: constituye un formidable instrumento para la salvaguarda de los intereses nacionales en ese tipo de transacciones, donde no puede primar en exclusiva el criterio del nudo beneficio económico.

En la definición de los sectores estratégicos no se tienen en cuenta los intereses privados, que podrían verse satisfechos con una inversión de cuantía suficiente ante, por ejemplo, una dificultad financiera, sino los intereses públicos, pues se trata de que en esos sectores no opere libremente la iniciativa privada, al considerarse su impacto en el país en general. En última instancia, los bienes jurídicos protegidos son el orden público, la seguridad pública y la salud pública.

Ello se acentúa aún más en los supuestos previstos en el apartado 3, especialmente en el caso del inversor extranjero público, que, por su propia naturaleza, puede abrigar intenciones que van más allá de la ganancia.

Aunque la resolución compete al Consejo de Ministros, no cabe duda de que la clave del procedimiento reside en la instrucción que realice la Dirección General y, aún más, en el informe que emita la JINVEX: aun cuando no sea vinculante, es improbable que el Consejo de Ministros autorice una inversión en contra de su criterio. Si la decisión fuera denegar o condicionar la operación, es imprescindible que la motivación sea especialmente consistente y que se respeten los principios de proporcionalidad y necesidad.

Este control es todavía joven y, por ende, susceptible de una larga evolución. Las interpretaciones sobre su alcance y posibilidades están muy abiertas, en la medida en que no existen por ahora pronunciamientos judiciales que delimiten la actividad administrativa.

Tomando en consideración el fin de esta intervención administrativa, es conveniente que en las deliberaciones de la JINVEX no sea el criterio económico la única guía. Ciertamente es que hay inversiones muy cuantiosas y a veces necesarias para la supervivencia de determinadas empresas. Pero si ese dato fuese lo único importante, una vez pasada la

pandemia y sus turbulencias más acuciantes, traducidas en que inversores extranjeros, valiéndose de la disminución del valor de empresas españolas por el impacto de la crisis, lanzaran operaciones de adquisición, el legislador ya hubiese derogado el artículo 7 bis y restablecido la previa situación.

A mi juicio, en la JINVEX debe valorarse el beneficio de la operación junto con el grado de incidencia en el interés nacional en términos estratégicos, de seguridad, de mantenimiento de actividad y empleo en zonas vulnerables, de transferencia de tecnologías, etcétera. Y ha de extremarse la precaución si el inversor es público. Sería inexcusable que la perspectiva empresarial lo copara todo, pues no es eso lo que el legislador ha querido.

En rigor, no es una medida proteccionista en el sentido clásico, pero presenta tintes de nacionalismo económico, de medio defensa económica de la nación ante inversiones extranjeras que puedan generar riesgos.

### La Reserva Estratégica de Capacidades Industriales ↓

Como consecuencia de la pandemia y de la escasez de determinados bienes que se experimentó en aquel entonces, surgió la idea de crear una reserva de capacidades industriales que pudiera paliar riesgos de ese tenor.

El concepto de una reserva ante situaciones de emergencia no es nuevo, toda vez que ya aparece en la Biblia, cuando José, interpretando los sueños del Faraón, le advierte de que vendrán siete años de hambre, circunstancia ante la que debe nombrar intendententes que recauden la quinta parte de la cosecha de Egipto durante los años de abundancia y la almacenen en las ciudades, de suerte que cuenten con una reserva para que el país no muera de hambre (Génesis 41: 29-36).

Tampoco es nueva la movilización de la economía nacional ante un conflicto bélico, como aconteciera en las dos guerras mundiales.

Sin necesidad de remontarse tan atrás, ya existen en el ordenamiento jurídico español disposiciones que prevén una intervención pública sobre industrias y recursos en casos excepcionales.

Así, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, establece que el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que se dicten durante su vigencia, podrán limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, acordar la intervención de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, así como impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción de bienes de primera necesidad [art. 11, letras c), d), e)].

Por añadidura, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, dedica su Título IV a la contribución de recursos a la Seguridad Nacional, «recursos humanos y materiales, tanto públicos como privados» (art. 27.1), con la necesaria participación del sector privado (art. 27.5). A estos efectos, se prevé la aprobación de «un catálogo de recursos humanos y de medios materiales de los sectores estratégicos de la Nación que puedan ser puestos a disposición de las autoridades competentes en la situación de interés para la Seguridad Nacional» (art. 28.1) (10). Recursos que podrán emplearse mediante una declaración aprobada por real decreto, según el artículo 29.1.

Como puede observarse, todas estas previsiones están amparadas por situaciones de excepcionalidad, bien los estados de alarma, excepción y sitio, bien la situación de interés para la Seguridad Nacional.

La reserva de capacidades industriales es un concepto distinto, absolutamente novedoso en España y en Europa, y oficialmente aparece por vez primera en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021.

Cabe subrayar que dicha Estrategia afirma sin ambages que «la dependencia del exterior en el suministro de recursos estratégicos supone una vulnerabilidad que se ha de paliar con una adecuada política industrial, tanto a nivel nacional como europeo, que apoye la capacidad de producción de recursos nacionales» (p. 78).

En este sentido, se incluye como línea de actuación la creación de la Reserva Estratégica de Capacidades Industriales (p. 80), con una triple orientación:

«a) Identificar los recursos industriales esenciales de las diferentes Administraciones Públicas y del sector privado correspondientes a sus respectivos ámbitos competenciales.

b) Garantizar el suministro de aquellos bienes y servicios que sean considerados como de primera necesidad y carácter estratégico.

c) Salvaguardar la base industrial que suministra recursos de primera necesidad y carácter estratégico, como pudieran ser componentes electrónicos, materiales estratégicos, maquinaria de alta tecnología, aeronáutica, semiconductores, química esencial, equipos agrarios avanzados, tecnología de la comunicación o equipos sanitarios, entre otros».

La reserva exige de una labor de identificación de recursos esenciales y de primera necesidad, de que se garantice su suministro y de que se proteja la base industrial que los proporciona. Lógicamente, es una intervención administrativa en la que ha de participar el sector privado.

Esta reserva, tal y como se concibe en la Estrategia, se vincula con la antes mentada soberanía indus-

trial, que significa mitigar la dependencia del exterior y tender a una autosuficiencia como mínimo en lo que atañe a los recursos esenciales, potenciando producción industrial española, por razones de seguridad y también económicas.

A fecha de hoy, diciembre de 2022, se encuentra en fase de tramitación parlamentaria una reforma de la Ley de Seguridad Nacional (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 25 de febrero de 2022) que viene a dar cumplimiento a la citada línea de actuación la Estrategia de Seguridad Nacional.

Para ello, se incorpora a la norma un nuevo Capítulo IV dentro del Título IV. El artículo 36.1 crea la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (en adelante, RECAPI) «que asegure una producción industrial que permita a las Administraciones Públicas cumplir con las obligaciones establecidas en el apartado 2 del artículo 11» (garantizar la disponibilidad de servicios esenciales y bienes de primera necesidad, como agua y alimentación).

El apartado 2 del artículo 36 determina que la RECAPI tiene como fin «facilitar la producción de los recursos, bienes y tecnologías que permitan mitigar la dependencia exterior de aquellos recursos de primera necesidad o de carácter estratégico, con el fin de mantener la eficacia del Sistema de Seguridad Nacional y proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos».

Pues bien, lo primero que debe anotarse es que esta RECAPI ya no deriva de una situación de emergencia, excepcionalidad, etc., sino que su funcionamiento es continuo. No es un mecanismo que sólo se active si se declara un estado de alarma, por ejemplo, sino que funcionará desde el principio para garantizar esos recursos y suministros en el supuesto de que fuera necesario, ante una crisis comercial, una pandemia, un conflicto bélico, etc.

Es más, no tendría sentido crear una reserva si ésta no se dota y organiza con carácter previo a la contingencia a la que pretenda subvenir. Para hacerla realidad, se crea el Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica, que, presidido por el Secretario General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, será el órgano encargado de gestionar la RECAPI (art. 37). Depende funcionalmente del Consejo de Seguridad Nacional y orgánicamente se adscribe al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Entre otras funciones, enumeradas en el artículo 37.3, identificará los medios de producción industrial y sus tecnologías asociadas, y se ocupará de la coordinación y la disposición de la RECAPI que, de forma adaptable y escalable, garantice el suministro de aquellos medios y recursos de primera necesidad y carácter estratégico que considere el Consejo de Seguridad Nacional. Es menester des-

taçar que este Centro contará con el apoyo de una nueva unidad administrativa, con rango mínimo de subdirección general, integrada en la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa (art. 37.2). Lo cual da testimonio de que la RECAPI es una institución que requiere de una arquitectura administrativa permanente y especializada.

En el anteriormente citado anteproyecto de Ley de Industria se han recogido varias especificaciones sobre la RECAPI. Sin ánimo de exhaustividad, puede señalarse que los recursos y capacidades de la RECAPI tendrán la consideración de proyectos industriales de interés general (art. 35.5), lo que despliega efectos destinados a su apoyo (art. 26), y que en la contratación pública, cuando el objeto del contrato englobe alguno de los bienes o servicios cuya producción requiera de alguna de las capacidades recogidas en la RECAPI, «se requerirá que un porcentaje de las mismas contribuya al mantenimiento de dicha reserva y de la autonomía estratégica del país» (disposición adicional única).

La razón de ser de la RECAPI es contribuir a reducir la dependencia del exterior y su motivación no es únicamente económica, pues atiende a los fines de defensa de la libertad, derechos y bienestar de la población. Es una institución de defensa económica surgida de las lecciones aprendidas durante la pandemia y muy apropiada en los tiempos de inestabilidad e incertidumbre que corren. El preámbulo de la reforma de la Ley de Seguridad Nacional es harto revelador: «La crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 ha expuesto vulnerabilidades que afectan a la seguridad nacional y al bienestar de los ciudadanos, como son la dependencia del abastecimiento exterior y la fragilidad del flujo comercial internacional. Además, el actual contexto geopolítico está caracterizado por una considerable inestabilidad y creciente competitividad comercial, energética, tecnológica e industrial cuya dinámica sigue en aumento y produce tensiones que podrían afectar severamente al flujo de suministros críticos a España y la Unión Europea. Esto plantea la necesidad de encontrar soluciones para garantizar el suministro de recursos de primera necesidad o de carácter estratégico, que permitan autoabastecer a España bajo condiciones excepcionales».

No puede ni debe aspirar la RECAPI, en cambio, a una independencia industrial total, lo que sería imposible, ni a cerrar la industria española a la inversión extranjera.

Quedan muchos detalles por concretar. De entrada, ha de aprobarse la reforma de la Ley de Seguridad Nacional y la nueva Ley de Industria; después, deberá desarrollarse por real decreto, tal y como establece el artículo 36.3. Su éxito dependerá de su organización, o sea, de cómo se garantizarán esos recursos críticos o estratégicos (en unos casos puede concebirse una reserva en sentido literal,

de acumulación de determinados stocks, pero en otros se deberán arbitrar medidas diferentes y más creativas, como la inversión estatal en capacidades), y, como es obvio, de que exista una producción nacional capaz de respaldar a la RECAPI. De lo contrario, todo sería una entelequia.

Al margen de su desenvolvimiento, la sola introducción de este concepto es ya una decisión acertada y un interesante ejemplo de nacionalismo económico estratégico.

### El Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas ↓

La última medida que ha de traerse a colación es un tipo de ayuda pública. Tradicionalmente, las ayudas o subvenciones a sectores estratégicos han sido consideradas como una forma de nacionalismo económico. Gracias al Marco Temporal de la UE relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19, ha sido posible crear un fondo con esa finalidad.

El Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, creó en su artículo 2 un Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas. Dotado con 10.000 millones de euros, lo gestiona, a través de la SEPI, un Consejo Gestor adscrito al Ministerio de Hacienda (11).

Su misión, según prescribe el artículo 2.2, no es otra que «aportar apoyo público temporal para reforzar la solvencia empresarial, en particular mediante la concesión de préstamos participativos, deuda subordinada, suscripción de acciones u otros instrumentos de capital, a empresas no financieras, que atraviesen severas dificultades de carácter temporal a consecuencia de la pandemia del COVID-19 y que sean consideradas estratégicas para el tejido productivo nacional o regional, entre otros motivos, por su sensible impacto social y económico, su relevancia para la seguridad, la salud de las personas, las infraestructuras, las comunicaciones o su contribución al buen funcionamiento de los mercados».

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020 (publicado por Orden PMC/679/2020, de 23 de julio) reguló el funcionamiento de este Fondo. En esencia, las empresas que quieran acogerse al mismo presentan solicitudes que, tras ser evaluadas, resuelve el Consejo Gestor (presidido por el Presidente de SEPI y con composición de altos cargos de los departamentos económicos), debiendo autorizarse posteriormente el apoyo por el Consejo de Ministros.

Entre los criterios de elegibilidad previstos en el Acuerdo de 21 de julio de 2020, destaca que la empresa ha de tener su domicilio social y principa-

les centros de trabajo radicados en España y que debe justificar que el cese forzoso de su actividad conllevaría un elevado impacto negativo sobre la actividad económica o el empleo, a escala nacional o regional. Asimismo, «la decisión de utilización del Fondo atenderá, entre otros elementos, a la importancia sistémica o estratégica del sector de actividad o de la empresa, por su relación con la salud y la seguridad pública o su carácter tractor sobre el conjunto de la economía, su naturaleza innovadora, el carácter esencial de los servicios que presta o su papel en la consecución de los objetivos de medio plazo en el ámbito de la transición ecológica, la digitalización, el aumento de la productividad y el capital humano».

La concesión de las ayudas requiere de la aprobación de un documento por la empresa (acuerdo de accionistas o acuerdo de gestión de la compañía) en el que se determinarán «las decisiones estratégicas de la empresa que quedan supeditadas a autorización previa del Consejo Gestor, en la forma más apropiada según la modalidad de intervención, con la finalidad de asegurar el buen fin y adecuada asignación de los recursos públicos, así como el cumplimiento de las condiciones establecidas».

Por lo tanto, este Fondo tiene en cuenta el interés nacional ligado a la subsistencia de la empresa, de un lado, e introduce cierto grado de control estatal de decisiones empresariales en función de ese interés, de otro, por lo que encaja en nuestro concepto de nacionalismo económico estratégico.

No importa su carácter temporal. Una vez que el genio ha salido de la lámpara, es muy difícil que vuelva dentro. Se han puesto en práctica instrumentos que por su alcance y características serán un precedente no fácil de ignorar en el futuro, máxime cuando grandes potencias, como Estados Unidos y China, no tienen reparos a la hora de subvencionar a su industria.

## CONCLUSIONES ↓

No es posible interpretar la realidad económica actual a la luz de obras de 1938 y 1943; tampoco encontrar en ellas soluciones para los problemas de 2023. Sería un empeño absurdo y contraproducente. Ahora bien, hay conceptos, principios y reflexiones que no llegan a desaparecer por entero: pueden cobrar nueva vida, al igual que esos organismos que entran en un estado letárgico, entre la vida y la muerte, y se reactivan ante determinadas circunstancias. Así está aconteciendo, subrepticamente, con el nacionalismo económico, que ha vuelto actualizado, adaptado a las circunstancias del presente y con envoltorios más amables. Los resultados serán mejores o peores, pero es patente la existencia de una corriente en ese sentido y que ésta ha cuajado.

Por cierto que no es una línea hegemónica, omnipresente: convive con otras que van en la dirección opuesta, como la integración en la UE, el multilateralismo, la solidaridad global y los compromisos climáticos. Hay contradicciones que acabarán entrando en conflicto y de ahí surgirá, al final, un modelo ganador.

La principal diferencia es que este nuevo nacionalismo económico no es radical, sino más quirúrgico, limitado, y no puede permeear cualesquiera ámbitos, precisamente por mor de esas otras fuerzas opuestas. A diferencia de lo que plantea París Eguilaz, no hay un propósito de dirigismo total y un programa que afecte a la totalidad de la economía y subvierta radicalmente el libre mercado. Por lo demás, el objetivo autárquico ya se da por superado. Es evidente, en consecuencia, que las medidas a las que se ha pasado revista no han recibido inspiración directa de París Eguilaz. Con todo, algunas de sus ideas, *mutatis mutandis*, siguen vivas y no se antojan tan extrañas o lejanas.

¿Debe inquietarnos que se pueda hablar de nacionalismo económico en España desde 2020, cuando antes parecía impensable? La respuesta debe ser negativa. Hay que tener amplitud de miras y comprender dónde estamos históricamente. Debajo de tratados, compromisos internacionales y documentos de instituciones de toda clase y condición, sigue existiendo la competencia entre naciones. La cooperación puede ser necesaria, pero siempre primando el interés nacional. En esa competición sería suicida dejar todo en manos de la iniciativa privada. Y salta a la vista que no es prudente fiar a la globalización y el libre comercio la provisión de todas las necesidades del país. Las medidas analizadas, que no son las únicas de su clase, atemperarán riesgos que, lejos de ser imaginarios, tristemente se han revelado muy reales, y apoyarán la producción nacional. Este nacionalismo económico estratégico ha cobrado impulso y es una quiebra en el paradigma de la globalización.

## NOTAS ↓

- (1) Disponible en: <https://dbe.rah.es/biografias/41162/higinio-París-eguilaz>. Consultado por última vez el 7 de diciembre de 2022.
- (2) El Consejo de Economía Nacional se definía en su Ley de creación, de 4 de junio de 1940 (BOE de 8 de junio de 1940), como un «organismo autónomo de trabajo, consultivo, asesor y técnico en todos los asuntos que afecten a la economía nacional» (art. 1). Dependía directamente de la Presidencia del Gobierno y, según el artículo 2, sus consejeros eran nombrados por el Jefe del Estado «entre el personal que considere más capacitado de las distintas actividades económicas nacionales», siendo miembros natos el Jefe del Estado Mayor y el Delegado Nacional de Sindicatos. La actuación de París Eguilaz en su seno está descrita en Martínez Mesa (1997).

- (3) Disponible en: <https://web.archive.org/web/20110722063713/http://www.historia.unimi.it/sezione/fonti/codificazione/cartalavoro.pdf>. Consultado por última vez el 8 de diciembre de 2022.
- (4) Principio o máxima que fue recogida en el Preámbulo de la Ley de 4 de junio de 1940, de la que Higinio París fue el principal ideólogo: «La obra económica de un Estado, al igual que su política, a cuyas directrices ha de estar subordinada [...]».
- (5) París Eguilaz pensaba en una Europa unida bajo la égida de Alemania. Un país que siempre ha tenido especial querencia por este tipo de uniones. Es una llamativa rima histórica la que se da entre el Zollverein de la Confederación Germánica, una unión aduanera liderada por Prusia, y la Unión Europea, donde el liderazgo de Alemania es igualmente palmario.
- (6) Disponible en: <https://www.politico.com/story/2017/01/full-text-donald-trump-inauguration-speech-transcript-233907>. Consultado por última vez el 7 de diciembre de 2022. Trump recurrió a la imposición de aranceles, especialmente en relación con importaciones procedentes de China. También, en general, con las importaciones de hierro y aluminio. Renegoció tratados de libre comercio para obtener ventajas y se retiró de algunos, como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica.
- (7) Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/12/06/archives-president-teddy-roosevelts-new-nationalism-speech>. Consultado por última vez el 7 de diciembre de 2022.
- (8) El anteproyecto está disponible en: [https://industria.gob.es/es-es/participacion\\_publica/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=562](https://industria.gob.es/es-es/participacion_publica/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=562). Consultado por última vez el 15 de diciembre de 2022.
- (9) Los datos pueden consultarse en: <https://comercio.gob.es/InversionesExteriores/Paginas/control-inversiones.aspx>. Consultado por última vez el 8 de diciembre de 2022.
- (10) La situación de interés para la Seguridad Nacional aparece concretada como «aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, en los términos previstos en esta ley» (art. 23.2 de la Ley de Seguridad Nacional).
- (11) El Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas ha aprobado operaciones por valor de 3.255,8 millones, el 60,3% del total de los 5.392,7 millones solicitados. Se ha autorizado por el Consejo de Ministros el apoyo a empresas como Air Europa, Plus Ultra Líneas Aéreas, Duro Felguera... Datos

disponibles en: <https://www.sepi.es/es/sala-de-prensa/noticias/el-fondo-de-apoyo-la-solvencia-finaliza-con-30-operaciones-aprobadas-por>. Consultado por última vez el 12 de diciembre de 2022.

## REFERENCIAS ↓

- BLANCO DÍAZ, RAÚL: «La soberanía industrial y la autonomía estratégica como impulsores de la innovación y la transformación económica», en *Economía Industrial*, nº 421, 2021.
- CÁNOVAS DEL CASTILLO, ANTONIO: *De cómo he venido yo a ser doctrinalmente proteccionista*, Imprenta de Fortanet, Madrid, 1891.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, MANUEL JESÚS: «El sector público en el pensamiento económico español del siglo XX», en *Ayer*, nº 21, 1996.
- HOBBSBAWM, ERIC: *Sobre el nacionalismo*, Crítica, Barcelona, 2021.
- KEATING, MICHAEL: «Naciones, nacionalismos y Estados», en *Revista internacional de filosofía política*, nº 3, 1994.
- LIST, FRIEDRICH: *Sistema nacional de economía política*, Aguilar, Madrid, 1955 (3ª edición).
- MARTÍNEZ MESA, FRANCISCO JOSÉ: *El Consejo de Economía Nacional. Un estudio sobre el origen de la representación de los intereses económicos del Estado español*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1997.
- PARÍS EGUILAZ, HIGINIO: *El Estado y la economía. Política económica totalitaria*, Ediciones F.E., Santander, 1938.
- PARÍS EGUILAZ, HIGINIO: *Política económica nacional*, Ediciones Ruta, Madrid, 1943.
- SABINE, GEORGE: *Historia de la teoría política*, Fondo de cultura económica, México, D.F., 1974.