

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA Y ESPAÑOLA EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

MARIO BUISÁN GARCÍA

Técnico comercial y Economista del Estado

La política industrial está en el centro del debate europeo y mundial. Esta afirmación, aparentemente tan simple y posiblemente tan lógica, representa una singularidad en el escenario económico de las últimas décadas. Si realizamos un ejercicio retrospectivo, podemos concluir que, en los últimos treinta años, desde la creación del mercado único con el Tratado de Maastricht no ha existido un momento como el actual en el que la política industrial estuviera tan presente en la agenda política y económica de la Unión Europea. Y ello, en gran medida, es consecuencia de que la política industrial está asimismo centrando el debate en los otros dos grandes polos de poder económico global, como son Estados Unidos y China.

La política industrial ha estado tradicionalmente supeditada a los objetivos y condicionantes de la política macroeconómica a lo largo de las últimas décadas, en especial por lo que se refiere a la disposición de recursos financieros para poder cumplir los objetivos que se derivan de una política industrial activa. Si junto con estas restricciones tenemos en cuenta el énfasis de las autoridades comunitarias en la primacía de la política de defensa de la competencia y la limitación a las ayudas públicas, llegaríamos a la combinación de obstáculos que han lastrado sistemáticamente la posibilidad de implementar una política industrial enérgica y eficaz.

El escenario, sin embargo, ha cambiado radicalmente en los últimos tres años, motivado tanto por causas coyunturales como por otras más de tipo estructural. Entre las primeras deben citarse la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 y más

recientemente los efectos resultantes de la invasión rusa de Ucrania. Entre las razones de tipo estructural deben mencionarse las dos revoluciones a las que estamos asistiendo como son, en primer lugar, la derivada del cambio climático y la necesidad de avanzar y culminar en la descarbonización de las economías, y en segundo lugar, la digital, con la irrupción de la Industria 4.0 (robótica avanzada, impresoras 3D, sensores, ...) y los avances de las nuevas tecnologías encabezadas por el desarrollo de la inteligencia artificial, *Big Data* o internet de las cosas, por citar algunas.

Es cierto, no obstante, que ya desde principios del actual siglo y más específicamente desde la crisis financiera de 2008, la Unión Europea (UE) adoptó una posición más beligerante con respecto a la necesidad de que la política industrial tuviera un mayor protagonismo en el conjunto de la política econó-

mica de los países miembros. En los últimos meses el impulso para el creciente protagonismo de la política industrial está llegando de lo que podemos considerar el «efecto reacción» o, en otras palabras, el intento de no instalarse en la irrelevancia en el futuro económico e industrial como consecuencia de la fuerte apuesta de nuestros principales competidores, EEUU y China, por el desarrollo industrial, en especial de las industrias de futuro. En este sentido, tanto el intento de China por progresar en sus capacidades industriales y pasar a producir bienes intensivos en tecnología, como el más reciente, la «*Inflation Reduction Act*» (IRA), de la administración Biden, han hecho sonar las alarmas en el seno de la Unión Europea, que en el momento de escribir estas líneas ha comenzado a definir su respuesta.

En las líneas que siguen presentaremos, en primer lugar, un repaso de la visión de la Unión Europea sobre la política industrial en los últimos 20 años, incluyendo las iniciativas que las autoridades comunitarias han llevado a cabo en dicho periodo de tiempo. A continuación, procederemos a analizar la política industrial española en el mismo periodo de tiempo, destacando los planes de estrategia industrial que han presentado los sucesivos gobiernos, todo ello en relación con la política industrial desarrollada en la UE. Por último, pasaremos a examinar los últimos tres años (desde la pandemia) de ambas políticas y la situación actual, con una especial referencia a las iniciativas de política industrial recientemente anunciadas.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE LA UNIÓN EUROPEA ↓

Consideraciones previas ↓

En el Tratado de Roma no se contempla de forma explícita la política industrial ya que se consideraba que no era necesaria porque la consecución del Mercado Común y la eliminación de barreras internas serían medidas suficientes para el desarrollo del sector. El artículo 173 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo artículo 157 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea o Tratado de Roma) establece que «*La Unión y los Estados miembros asegurarán la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Unión*». Se trata, por tanto, de una concepción horizontal de la política industrial que tiene como objetivo instaurar unas condiciones marco que favorezcan la competitividad de la industria. En este sentido, el mencionado artículo 173 sigue señalando que la política industrial de la UE «*está específicamente encaminada a: i) acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales; ii) fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Unión y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas; iii) promover un entorno favorable a la cooperación entre empresas; y iv) favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las*

políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico».

En relación con la política industrial, la UE ha estado debatiéndose entre dos escuelas de pensamiento. Según la primera, la política industrial tiene una naturaleza reactiva y restringida dirigida a corregir los fallos de mercado. Por tanto, la intervención pública es casi subsidiaria y se produce de manera puntual y con carácter horizontal. La segunda visión parte de la necesidad de una política industrial activa y de gran alcance, dirigida a los sectores industriales y a las actividades que fomenten el cambio tecnológico y al conjunto del entorno económico e institucional.

La Unión Europea abrazó durante el final del siglo pasado y los primeros años de la presente centuria la visión reactiva, como se puso de manifiesto en la Agenda de Lisboa de la UE (año 2000), para la que «*el principal papel de la política industrial es proveer de forma proactiva el marco y las condiciones adecuadas para el desarrollo empresarial y la innovación en orden a convertir a la UE en una plaza atractiva para el desarrollo industrial y la creación de empleo*». En aquel momento, por tanto, existía una identificación con la naturaleza horizontal de la política industrial y un distanciamiento respecto al enfoque sectorial. Esta orientación era coherente con el mantra que seguía predominando en aquellos momentos, el Consenso de Washington, que reconocía el papel predominante de las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos.

Sin embargo, en política industrial no sólo ha existido este conflicto respecto al grado de activismo, sino que debe también mencionarse otro debate que tradicionalmente ha tenido lugar dentro de la UE: es el que se refiere a la relación entre la política industrial y la política de competencia. La cuestión fundamental radica en que, si se defiende y se sostiene la separación y autonomía recíproca entre ambas políticas, el margen de actuación de la política industrial queda muy reducido puesto que sus iniciativas chocarían frecuentemente con las directrices de la política de competencia. La idea anterior conduciría, por tanto, a la subordinación de la política industrial a la de la competencia. En este sentido, en la UE ha existido y sigue existiendo un pulso entre la política de competencia y la política industrial, y el objetivo debería ser alcanzar un equilibrio entre ambas que, salvaguardando las normas de competencia en la medida de lo posible, evite el deterioro de la competitividad de sectores clave de la industria europea y permita que se pueda competir a nivel mundial en las industrias más innovadoras y de más alto potencial.

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA UNIÓN EUROPEA ↓

La Unión Europea ha transitado en las dos últimas décadas desde una política no intervencionista y

horizontal (primera visión), que era la recogida en el Tratado de Roma, hacia una política de mayor activismo (segunda visión), en especial a partir de la crisis financiera de 2008, y que se ha visto reforzada por la crisis de la pandemia y por los posteriores acontecimientos geopolíticos. Por tanto, la cuestión actualmente ya no es si el Estado debe articular una política industrial activa, sino cómo debe hacerlo para conseguir los mejores resultados. Puede afirmarse por tanto que existe actualmente un «nuevo consenso» sobre la conveniencia de la acción pública en política industrial.

Este cambio tan significativo estuvo motivado en la primera década del presente siglo por una serie de factores, entre los que se pueden citar los siguientes:

- i. La evidencia de experiencias exitosas de industrialización en los países asiáticos y en alguno europeo, como es el caso de Alemania, así como nuevos trabajos empíricos que parecían avalar la eficacia de varias actuaciones de política industrial emprendidas en países desarrollados.
- ii. La evidencia de que los países con un sector industrial con mayor peso en el PIB habían transitado mejor que el resto de países por la crisis financiera de la primera década del siglo.
- iii. El cambio de apreciación respecto a la necesidad de la intervención del Estado, en especial en el impulso de la innovación y en concreto de la I+D+i.
- iv. Los nuevos retos, en particular la globalización y un progreso tecnológico más acelerado, que debían abordarse con un menor número de instrumentos de actuación, a tenor de los límites impuestos por la OMC a las antiguas políticas de subsidios.
- v. La incorporación de nuevos miembros a la UE con niveles sensiblemente más bajos de renta por habitante y la redefinición del espacio europeo, en términos de un espacio mayor para las regiones.
- vi. El miedo europeo a perder algunas de sus industrias centrales y a que se deslocalicen sus empresas

El primer indicio de un cierto cambio de percepción en la UE se produjo ya en 2005 con la aprobación por parte de la Comisión de la Comunicación «Implementación del programa comunitario de Lisboa: Un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE -hacia un enfoque más integrado de política industrial-» donde se establecía por primera vez un enfoque integrado de la política industrial, basado en un programa de trabajo concreto con iniciativas intersectoriales y sectoriales. En este sentido, la «Revisión intermedia de la política industrial» en 2007 concluyó que las actuaciones descritas en la Comunicación de 2005 habían redundado

en beneficio de las industrias europeas, tanto por lo que respecta a grandes empresas como a las pyme. Destacó que el enfoque integrado había tenido éxito y que contaba con el apoyo del Parlamento y de los Estados miembros. Por consiguiente, se abogó por mantener el marco establecido, ya que permitiría a la industria responder mejor a los retos de la globalización y el cambio climático.

Fue en marzo de 2010 cuando se dio un paso muy significativo hacia la política industrial más intervencionista, sustituyendo la predominante hasta entonces Estrategia de Lisboa por la Estrategia Europa 2020 («Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»), explicitando el cambio de filosofía en relación con la manera de enfocar la política industrial en Europa y sentando las bases para una política industrial activa.

Esta nueva estrategia presenta siete iniciativas (denominadas emblemáticas), cuatro de ellas resultan especialmente pertinentes para el aumento de la competitividad de la industria de la UE: (i) «Unión por la innovación»; (ii) «Una Agenda Digital para Europa»; (iii) «Una política industrial integrada para la era de la globalización»; y, (iv) «Nuevas capacidades para nuevos empleos».

La iniciativa «Una política industrial integrada para la era de la globalización» gira en torno a diez acciones para promover la competitividad industrial de la UE, de las cuales las más relevantes son las siguientes:

- Establecer una política industrial que cree el mejor entorno para mantener y desarrollar en Europa una base industrial fuerte, competitiva y diversificada, así como para apoyar la transición de los sectores manufactureros a una mayor eficacia en el uso de la energía y los recursos.
- Desarrollar un enfoque horizontal de la política industrial que combine diferentes instrumentos políticos (por ejemplo, regulación «inteligente», normas modernizadas sobre contratación pública o normas sobre competencia).
- Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las pyme, entre otras medidas mediante la reducción de los costes de transacción en Europa, la promoción de agrupaciones y un acceso mejor y más abordable a la financiación.
- Promover la reestructuración de sectores en crisis hacia actividades con futuro, inclusive mediante un rápido redespiegue de cualificaciones hacia sectores y mercados emergentes de rápido crecimiento con el apoyo por parte de los regímenes de ayudas estatales de la UE y el Fondo de Ajuste a la Globalización.

Posteriormente se adoptaron otras comunicaciones como la de 2011 «Política industrial: Refuerzo de la competitividad», donde se recomiendan profundas reformas estructurales, así como políticas coherentes y coordinadas en todos los Estados miembros para aumentar la competitividad económica e industrial de la UE y fomentar el crecimiento sostenible a largo plazo; o la de 2012, «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica - Actualización de la Comunicación sobre política industrial», destinada a apoyar la inversión en innovación centrándose en seis áreas prioritarias con gran potencial (tecnologías avanzadas de fabricación con vistas a una producción limpia; tecnologías facilitadoras esenciales; bio-productos; política industrial y de la construcción, y materias primas sostenibles; vehículos y buques limpios; y redes inteligentes).

La culminación del giro hacia una política industrial proactiva y dinámica se produjo en enero de 2014, cuando la Comisión presentó la Comunicación titulada «Por un renacimiento industrial europeo», que puede considerarse como uno de los hitos fundamentales del reforzamiento de la política industrial en la Unión Europea.

Dicha Comunicación se centra en invertir la tendencia del declive industrial, introduciendo el objetivo de alcanzar el 20% del PIB para las actividades manufactureras para 2020. La Comisión afirma que, para atraer nuevas inversiones y crear un mejor entorno empresarial, la UE necesita políticas más coherentes en el ámbito del mercado interior, incluida las dirigidas a la mejora de las infraestructuras europeas como las redes de energía, transporte e información. Se pone en valor a la industria señalando que *«la crisis ha puesto de relieve la importancia de la economía real y de una industria fuerte, destacando la interacción de la industria con el resto del entramado económico europeo y su importancia económica, ya que la industria representa más del 80% de las exportaciones europeas, el 80% de la investigación y la innovación privadas, más del 20% del empleo al tiempo que cada empleo adicional en el sector manufacturero genera entre 0,5 y 2 empleos en otros sectores. La Comisión considera que una base industrial fuerte es fundamental para la recuperación económica y la competitividad europeas»*. Los puntos más relevantes a los que se refiere son los siguientes:

- Reforzar la integración y el mercado interior para favorecer la iniciativa empresarial y la innovación, así como un mayor aprovechamiento de las economías de escala.
- Garantizar un acceso a la energía y a las materias primas a precios asequibles.
- Aplicar instrumentos europeos de financiación, combinando de modo eficaz los programas COSME y Horizonte 2020, los fondos estructurales y la financiación nacional.

- Restablecer el crédito a la economía real, donde el Banco Europeo de Inversiones (BEI) debe desempeñar un papel más estratégico y conceder más préstamos a la innovación y a proyectos industriales.
- Facilitar la integración progresiva de las empresas de la UE en las cadenas de valor mundiales.

La Comunicación que está actualmente en vigor es la aprobada en marzo de 2020, «Un nuevo modelo de industria para Europa», donde se menciona la doble transición, ecológica y digital, que pone en juego la soberanía de Europa y se señala que *«ahora necesitamos un nuevo modelo de industria para Europa, que se adapte a los objetivos del presente y a las realidades del futuro»*. Introduce asimismo el concepto de autonomía industrial y estratégica para Europa. Se destacan tres ejes:

- I. Primero, los factores fundamentales en la transformación industrial en Europa, que son el impulso de un mercado único más profundo y digital, la defensa de la igualdad de condiciones para competir a nivel mundial (*«level playing field»*), el apoyo a la industria en su avance hacia la neutralidad climática, y la integración de la innovación industrial en la formulación de las políticas horizontales, así como también de la capacitación y el reciclaje profesional. Por último, se considera clave la movilización de la inversión para la financiación de la transición, haciendo mención a los «proyectos importantes de interés común europeo» (IPCEI, en inglés).
- II. Se destaca un nuevo concepto, el de la autonomía estratégica e industrial de Europa, cuyo objetivo consiste en reducir la dependencia de otros en relación con los materiales y las tecnologías críticas, así como en el resto de los ámbitos estratégicos. Además, el reforzamiento de la autonomía estratégica brinda a la industria europea la oportunidad de desarrollar sus propios mercados, productos y servicios que impulsarán su competitividad.
- III. Se menciona de manera explícita la gobernanza, destacando los ecosistemas industriales, los Foros de discusión y las alianzas industriales como alternativas al enfoque puramente sectorial de la industria.

La crisis derivada de la pandemia motivó en mayo de 2021 la presentación de una actualización de la Comunicación de marzo de 2020 (que había quedado desfasada por la irrupción de la pandemia y los confinamientos) denominada la «Nueva estrategia industrial europea», que se consideró necesaria tras el «*shock*» económico consecuencia del estallido de la pandemia COVID-19 y los fuertes efectos económicos que trajo consigo, tratando de extraer lecciones de lo acontecido. La principal justificación

de esta actualización fue que la pandemia había afectado gravemente a la economía de la UE, como se puso de manifiesto por la caída del 6,3% en la economía de la UE y, que al mismo tiempo, el 60 % de las pymes declararon una disminución de su volumen de negocios en 2020. Por lo que respecta a los efectos sobre la industria, según datos de Eurostat, la producción industrial en la zona del euro disminuyó un 17,1% en abril de 2020 y el 20,4% en mayo de 2020, en comparación con los mismos meses del año anterior.

Las lecciones que se extraen son tres: (i) la necesidad esencial de mantener la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales en el mercado único, y la necesidad de trabajar conjuntamente para reforzar su resistencia a las perturbaciones; (ii) una mayor conciencia sobre la necesidad de analizar y abordar las dependencias estratégicas, tanto tecnológicas como industriales; y, (iii) que la justificación empresarial para la transición ecológica y digital se considera más sólida que nunca.

Las medidas se centran en los siguientes aspectos:

- i. El refuerzo de la resiliencia del mercado único, para lo que propone diversas iniciativas:
 - El Instrumento de Emergencia del Mercado Único, cuya aplicación debería garantizar la disponibilidad y la libre circulación de personas, bienes y servicios en el contexto de posibles crisis futuras.
 - La profundización del mercado único para facilitar la integración de las empresas de todos los tamaños en las cadenas de valor europeas y mundiales, y el reforzamiento digital de la vigilancia del mercado.
 - El seguimiento del mercado único con el análisis anual de su situación, en particular en lo que concierne a determinados ecosistemas industriales (se citan 14).
- ii. El apoyo a la autonomía estratégica abierta de Europa abordando sus dependencias. En este sentido, se considera que la COVID-19 ha causado graves perturbaciones en la cadena de suministro mundial, lo que ha dado lugar a la escasez de determinados productos esenciales en Europa, y por ello debemos seguir mejorando nuestra autonomía estratégica abierta en ámbitos clave, tal como ya se estableció en la estrategia industrial de 2020. Esta segunda medida se debe instrumentar, por un lado, a través del seguimiento de las dependencias estratégicas con la publicación de informes en los que se analicen las mismas. A este respecto, ya se ha publicado un primer informe en el que se concluye que la UE es altamente dependiente de proveedores extranjeros para el aprovisionamiento de 137 productos utilizados en ecosistemas

sensibles, de un total de 5.200 productos analizados. Más de la mitad de estas dependencias corresponden a productos originarios de China y, en menor medida, de Vietnam y de Brasil. Además, la mayor vulnerabilidad se da en materias primas y productos químicos utilizados en industrias de alto consumo energético y en el sector de la salud. Por otro lado, la autonomía estratégica abierta de la UE se debe también instrumentar impulsando las Asociaciones internacionales diversificadas para garantizar que el comercio y la inversión sigan desempeñando un papel fundamental en el desarrollo de nuestra resiliencia económica, y las Alianzas industriales, para acelerar actividades que de otro modo no se desarrollarían y ayuden a atraer inversores privados; se pondrán en marcha, entre otras, la de tecnologías de procesadores y semiconductores, y la de datos industriales y computación en la nube. Asimismo, se seguirán apoyando los IPCEIs.

- iii. El impulso a la aceleración de la doble transición: la estrategia industrial de 2020 incluía una lista de acciones destinadas a apoyar las transiciones ecológica y digital de la industria de la UE, muchas de las cuales ya se han adoptado o se han puesto en marcha, si bien la pandemia ha reducido drásticamente la velocidad y la escala de esta transformación. La Comisión propone el desarrollo, juntamente con la industria y las partes interesadas, de vías que permitan determinar las acciones necesarias para acelerar la doble transición; asimismo la Comisión apoyará a los Estados miembros en proyectos conjuntos para maximizar las inversiones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y potenciará otras iniciativas como el análisis del sector del acero para garantizar una industria de acero limpia y competitiva o la promoción de las Asociaciones de Horizonte Europa para reunir fondos privados y públicos con el fin de financiar la investigación y la innovación en tecnologías y procesos hipocarbónicos.
- iv. Dedicar, por último, un capítulo específico a las pymes marcándose los objetivos de reducir su burocracia, ayudarlas a desarrollar su actividad dentro y fuera del mercado único, y facilitar su acceso a la financiación.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA ¶

La política industrial española se ha desarrollado en el último cuarto de siglo de acuerdo con dos orientaciones o restricciones: por un lado, adaptándose al marco establecido por las directrices de las autoridades comunitarias que hemos analizado en el apartado anterior y, por otro lado, según el grado de disponibilidad de recursos financieros, lo que ha

supuesto una limitación para financiar las escasas actuaciones que pudieran considerarse como iniciativas de política industrial, sobre todo a partir de la crisis financiera que tuvo su origen en 2008.

En este sentido, y como ya hemos visto a nivel de la Unión Europea, en España en los primeros años del siglo actual no existió lo que podría entenderse como una política industrial activa, ya que prevaleció una concepción liberal que desconfiaba de la intervención pública para impulsar el desarrollo del sector.

El cambio de filosofía que aconteció con respecto a la necesidad de desarrollar una política industrial activa se puso de manifiesto en España con los planes que se presentaron desde el Ministerio de Industria a partir de principios del actual siglo. En este sentido, desde el año 2000 conviene mencionar tres ambiciosos planes estratégicos industriales, dos de ellos presentados públicamente y otro que no vio la luz por el cambio de gobierno que se produjo en 2018. Los dos primeros son el Plan Integral de Política Industrial de 2010, bajo un gobierno socialista, y la Agenda para el Fortalecimiento del Sector industrial, con gobierno del partido popular. El que no llegó a ver a luz pública es el Marco Estratégico de la España industrial 2030, asimismo con gobierno del partido popular.

El análisis de dichos planes nos muestra que el diagnóstico del que parten y la filosofía que los impregna es bastante similar en los tres casos e incluso la estrategia propuesta no difiere mucho de uno a otro a pesar de ser concebidos por distintos equipos bajo gobiernos de diferente signo.

Si nos detenemos en los pilares, medias o áreas que los componen, observamos que todos ellos tratan de enfrentarse a las principales debilidades que asolan a la industria española y, al mismo tiempo, intentan reforzar aquellos elementos que deberían permitir un desarrollo sólido y sostenido del sector industrial. De hecho, si comparamos los ejes de acción o pilares, se observa una gran similitud entre los mismos: los tres se refieren a los factores de competitividad (costes energéticos, laborales, logísticos), las TIC y la digitalización, la formación y el capital humano, la innovación y la I+D, la regulación y el marco normativo, el dinamismo y el crecimiento de las pymes, y el impulso a la exportación e internacionalización de las empresas.

La principal diferencia tal vez se encuentre en la referencia explícita del PIN 2020 a determinados sectores industriales (como la automoción, el aeroespacial, o la biotecnología) que no se mencionan en las otras estrategias, si bien en el caso del Marco Estratégico de la España Industrial 2030 se impulsó la elaboración y presentación de las denominadas Agendas Sectoriales de los principales sectores industriales españoles. En definitiva, se podría concluir que en España existe consenso en el diagnóstico y diseño de la Política Industrial y las di-

ferencias estriban más en la forma de ejecutar las medidas planteadas.

El primero de los planes mencionados es el denominado **Plan Integral de Política Industrial (PIN 2020)** cuyas líneas generales fueron aprobadas por el Consejo de ministros en julio de 2010 y presentado en la segunda mitad de ese mismo año. El PIN 2020 fija cuatro objetivos estratégicos para los distintos sectores industriales que se desarrollarían mediante una serie de políticas industriales articuladas en torno a cinco ejes prioritarios de actuación. Los cuatro objetivos estratégicos son los siguientes:

1. Modernizar el modelo de crecimiento, lo que implica aplicar una política industrial que facilite la transición a un nuevo modelo.
2. Aumentar el peso del sector industrial en el PIB hasta los niveles europeos. La industria en España representaba entonces el 15,1% del PIB, porcentaje que estaba por debajo de la media europea en esos momentos (17,7%).
3. Aumentar la competitividad de la industria española.
4. Alinear la política industrial española con la europea.

Por lo que respecta a los ejes de actuación prioritarios, el PIN 2020 recogía los cinco siguientes:

1. Mejorar la competitividad de la industria: establece como los principales factores de competitividad los costes de producción (laborales, energéticos, logísticos, precios de las materias primas), los determinantes de la productividad (tecnología, TIC, y la formación y el talento) y el marco institucional, y pretende actuar sobre todos ellos.
2. Fomentar la innovación y la I+D: con medidas ligadas a facilitar la financiación, la transferencia de conocimiento o la protección de la propiedad industrial.
3. Fomentar el dinamismo y el crecimiento de las pymes: pretende crear las condiciones para que las microempresas y las pequeñas empresas puedan adquirir tamaño y evolucionar para convertirse gradualmente en medianas empresas.
4. Favorecer la orientación de las empresas hacia los mercados internacionales: con medidas que se centrarían en la formación, el apoyo a la identificación de nuevos mercados, el apoyo financiero o el incremento de la base exportadora.
5. Reforzar los sectores estratégicos: señala que el PIN 2020 adopta una posición intermedia entre el enfoque horizontal de la política industrial y el enfoque sectorial, conjugando

una orientación principalmente horizontal con el apoyo a determinados sectores que resultan estratégicos para la industria española, citando en concreto, la automoción, el aeroespacial, el biotecnológico, el sector de las tecnologías de la información, el sanitario y farmacéutico, la protección medioambiental, el sector de energías renovables y la eficiencia energética, y el agroalimentario.

Sin fijar objetivos cuantitativos (lo que se haría en planes posteriores siguiendo la estela comunitaria), pretendía igualar el peso del sector industrial español con el de la media de la UE. El plan se fijaba un horizonte temporal 2011-2015 para la puesta en marcha de las medidas, con lo que estuvo vigente apenas un año puesto que las elecciones de noviembre de 2011 significaron un cambio en la mayoría parlamentaria y en el gobierno.

El nuevo gobierno del partido popular presentó en 2014 la denominada **Agenda para el Fortalecimiento del Sector industrial**. Durante 2013 se realizó un diagnóstico y análisis de la situación del sector industrial español que culminó con la formalización de un plan de acción en cuyo diseño participaron 25 organizaciones y asociaciones empresariales, entidades y organismos públicos y privados relacionados con la actividad industrial, así como la Confederación Española de Asociaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y las organizaciones sindicales UGT y CCOO.

La Agenda contiene 97 medidas que se estructuran en torno a diez líneas de actuación para fortalecer el sector y mejorar la competitividad de la industria española, que son las siguientes:

1. Estimular la demanda de bienes industriales con efecto multiplicador en la economía.
2. Mejorar la competitividad de los factores productivos clave.
3. Asegurar un suministro energético estable, competitivo y sostenible dentro de la UE.
4. Reforzar la estabilidad y uniformidad del marco regulatorio español.
5. Incrementar la eficiencia y la orientación al mercado y a los retos de la sociedad de la I+D+i.
6. Apoyar el crecimiento y la profesionalización de las PYME españolas.
7. Adaptar el modelo educativo a las necesidades de las empresas.
8. Aumentar el peso de la financiación no convencional en las empresas industriales.
9. Apoyar la internacionalización de las empresas industriales y diversificación de mercados.

10. Orientar la capacidad de influencia de España a la defensa de sus intereses industriales.

La Agenda recogía actuaciones del Ministerio de Industria y de otros departamentos ministeriales y entidades públicas, orientadas a crear un entorno empresarial favorable al desarrollo de nuestro tejido industrial. Debe destacarse especialmente este aspecto puesto que pone de manifiesto que la competitividad de la economía española y, por consiguiente, la política industrial, requiere del liderazgo del área de industria de la administración, pero al mismo tiempo para el éxito de las estrategias industriales se necesita la colaboración y la implicación de gran parte del resto de ministerios y responsables de la administración del Estado: sin su acuerdo y aprobación de las medidas propuestas, las estrategias de política industrial no cumplirán sus objetivos y dejarán de ser eficaces.

Posteriormente, en 2017 se elaboró el denominado **Marco estratégico de la España Industrial 2030** (Marco, en adelante). El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 11 de mayo de 2017, instó al Gobierno a elaborar una estrategia integral con un horizonte de largo plazo (2020-2030) para el impulso de la industria que estableciera los objetivos prioritarios de impulso de los diferentes sectores industriales e incluyera medidas transversales complementarias. Pues bien, el Marco es el resultado de dicha instrucción del Congreso y contó con la participación del sector público (todos los ministerios y organismos cuya labor afecta a la competitividad de la economía española), el sector privado (las asociaciones sectoriales) y un numeroso grupo de académicos y expertos en política industrial.

El Marco se organiza en cuatro partes: (i) en la primera, denominada «El Entorno Económico y la Empresa Industrial», se revisan las tendencias del sector manufacturero español y la productividad, competitividad y el grado de internacionalización de la economía española; (ii) la segunda parte, define los objetivos de la política industrial activa e identifica los principales elementos que la van a caracterizar; (iii) la tercera parte, se dedica a la descripción del modelo de gobernanza que se pretende instaurar para la puesta en marcha y seguimiento de las medidas contenidas en este Marco Estratégico; (iv) la cuarta parte, contiene los denominados Pilares de la política industrial, y es donde se recogen las palancas competitivas y líneas estratégicas de actuación, a través de las cuales se cristaliza la nueva estrategia de política industrial.

Divididas en 10 pilares, se definen un total de 40 palancas competitivas que, a su vez, dan lugar a 140 líneas estratégicas de actuación. Los diez pilares que constituyen la base de la estrategia serían:

1. Impulsar la digitalización de las empresas industriales.

2. Fomentar la innovación en el sector industrial.
3. Propiciar el desarrollo continuo del capital humano y la efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
4. Diseñar un marco regulatorio que favorezca el ejercicio de la actividad industrial.
5. Promover las estrategias empresariales dirigidas al crecimiento de la dimensión media de la empresa industrial.
6. Facilitar el acceso a la financiación, en especial la no bancaria, en condiciones similares a las empresas de otros países de nuestro entorno.
7. Instrumentar una política coordinada en materia de energía, cambio climático e industria que compatibilice la sostenibilidad económica y financiera del sistema con la descarbonización de la economía y la lucha contra el cambio climático, y la preservación de la competitividad de la industria, garantizando el suministro energético a un precio competitivo.
8. Mejorar la eficiencia, competitividad y sostenibilidad de los diferentes modos de transporte y distribución de mercancías.
9. Coadyuvar a la incorporación de modelos de negocio sostenibles en la industria manufacturera, incorporando la economía circular como paradigma en los procesos industriales, explotando al máximo las oportunidades que ofrece esta evolución para mejorar la competitividad a través de la innovación y para la protección del medio ambiente.
10. Ayudar a la internacionalización del tejido industrial español.

El Marco combina elementos horizontales, que se manifiestan en el hecho de que las líneas estratégicas tratan de incidir sobre el desarrollo del sector industrial en su conjunto, con elementos sectoriales que vienen dados por la elaboración de Agendas Sectoriales de cada uno de los principales sectores españoles. En este sentido, a lo largo de 2017 y 2018 se presentaron una serie de agendas sectoriales que recogen la situación del sector al que se refieren, los retos que debe afrontar y las políticas públicas para superarlos y conseguir los objetivos. Se presentó, en primer lugar, la Agenda sectorial de la industria de automoción y, posteriormente, también después del cambio de gobierno en 2018, han continuado las presentaciones de las agendas sectoriales, como la del sector aeronáutico, el naval, el químico, la industria del papel o la industria eólica. El Marco no llegó a ver la luz pública puesto que la moción de censura de mayo de 2018 pro-

dujo un cambio de gobierno y truncó su presentación y su posible vigencia.

La actual estrategia en vigor, que fue presentada en **2019**, tiene como objetivo fundamental definir el posicionamiento a medio y largo plazo de nuestra industria y está formada por:

- a) La Estrategia de Política Industrial para España 2030 – bajo el nombre de las Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030.
- b) Una nueva Ley de Industria para adaptar el actual marco regulatorio industrial de la Ley 21/1992 a los nuevos retos de digitalización y descarbonización, cuyo Anteproyecto fue presentado en el mes de diciembre de 2022.

Las Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030 (Directrices en adelante) constituyen el marco estratégico del sector y sus objetivos son: la reindustrialización de la economía; la transformación del tejido industrial ante la irrupción de las nuevas tecnologías y la creciente competencia internacional; y la adaptación a la transición ecológica.

El diseño de dicha política habrá de seguir cinco vectores básicos:

1. El fin último de la política industrial es la mejora de la productividad y la competitividad internacional, así como incrementar la aportación del sector industrial al PIB y al empleo nacional y autonómico.
2. Conciliar el progreso de la industria con la sostenibilidad y los objetivos de descarbonización de la economía.
3. Aprovechar especialmente el potencial de la digitalización como palanca competitiva que ha de contribuir esencialmente a la consecución de los objetivos anteriores.
4. Alinear esta política industrial con la impulsada desde la Unión Europea, así como con las políticas transversales que inciden especialmente en dicha política industrial, especialmente en digitalización, sostenibilidad y descarbonización.
5. Desarrollar una política industrial que tenga en cuenta el papel y la contribución de la pyme en este sector.

Las Directrices Generales definen 10 ejes de acción, claramente inspirados en los pilares del Marco Estratégico de la España Industrial 2030:

1. Digitalización
2. Innovación
3. Capital humano

4. Regulación
5. Tamaño y crecimiento empresarial
6. Financiación
7. Costes energéticos
8. Logística e infraestructuras
9. Sostenibilidad
10. Internacionalización

Si bien como es conocido la crisis del COVID-19 ha afectado al contexto económico y social en el que se diseñó esta visión estratégica, con impactos que vienen tanto de la parte de la oferta (muchas cadenas de valor en sectores estratégicos como la automoción han quedado gravemente dañadas), como desde la demanda (se ha incrementado la participación del sector público en las economías para garantizar medidas que permitan la recuperación de la crisis), se puede concluir, no obstante, que la crisis del COVID-19 no ha planteado una disrupción de toda la política industrial española, pero ha agudizado los riesgos para los procesos en curso de digitalización, sostenibilidad e industrialización.

LOS DESARROLLOS MÁS RECIENTES EN LA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA Y ESPAÑOLA ↓

El cambio de percepción o de filosofía respecto a la necesidad de instrumentar una política industrial activa y vigorosa que al mismo tiempo suponga la consideración de la política industrial como un elemento fundamental de la política económica de los países desarrollados, recibió un impulso formidable por la crisis derivada de la pandemia COVID-19. Las razones que se encuentran tras este impulso, además de la evidencia empírica de que los países con una proporción alta de PIB industrial han tenido en general un mejor desempeño económico durante la pandemia, son las derivadas de los siguientes elementos:

- La constatación durante la pandemia, de que los Estados miembros carecían de capacidad de fabricación propia de suministros básicos como medicinas y equipos médicos.
- La confirmación de la gran dependencia de ciertos países asiáticos de los suministros de componentes fundamentales de aplicación en numerosos productos, como puede ser el caso de los semiconductores.
- La comprobación de que las decisiones políticas de ciertos países suministradores de materias primas y componentes clave pueden condicionar el desarrollo económico e incluso la seguridad de los países occidentales.

La respuesta de la UE a la grave crisis provocada por la pandemia fue, por un lado, la flexibilización de

la normativa de ayudas de estado de manera que los Estados miembros pudieran instrumentar amplios paquetes de ayuda para que sus empresas hicieran frente a la caída de actividad derivada de la crisis, y, por otro lado, la aprobación y puesta en marcha de un plan de créditos y subvenciones a los estados miembros, denominado *Next Generation EU*.

El Consejo Europeo acordó el 21 de julio de 2020 poner en marcha el Fondo de Recuperación *Next Generation* por un importe total de 750.000 millones de euros para garantizar una respuesta europea coordinada con los Estados Miembros y tratar de hacer frente a las consecuencias económicas y sociales derivadas de la pandemia COVID-19.

El elemento central del *Next Generation EU* es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (otro elemento novedoso es el *React-UE*), que está dotado con 723.800 millones, de los cuales 385.800 millones se destinarán a préstamos y 338.000 millones de euros se constituirán como transferencias no reembolsables. Para financiar el *Next Generation EU*, la Comisión Europea, en nombre de la Unión Europea, obtiene préstamos en los mercados a costes más favorables que la mayoría de los Estados miembros y redistribuye los importes.

La finalidad del *Next Generation EU* es apoyar la inversión y las reformas en los Estados Miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la UE. A fin de recibir fondos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), los Estados miembros deben elaborar Planes de recuperación y resiliencia, en los que describan cómo van a invertir los fondos. En concreto, deben definir programas de actuación con el objetivo de intensificar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social, así como de acelerar las transiciones ecológica y digital. Los Planes deben asimismo incluir estrategias detalladas para afrontar los retos específicos identificadas en los informes del Semestre Europeo. Además, estos planes deben cumplir con las siguientes condiciones:

- Deben dedicar al menos el 37% del gasto total a inversiones y reformas que apoyen los objetivos de la acción por el clima.
- Deben dedicar un mínimo del 20% del gasto a apoyar la transición digital.
- Todas las inversiones y reformas deben respetar el principio de no causar daños significativos al medio ambiente.
- Deberán proponer medidas firmes para proteger los intereses financieros de la UE, especialmente para prevenir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

El desembolso de los fondos en el marco del MRR está condicionado a que los Estados Miembros al-

cancen los hitos y objetivos pertinentes, cuyo cumplimiento es evaluado por la Comisión Europea.

El renacimiento de la política industrial europea al que nos hemos venimos refiriendo en este artículo ha recibido otro impulso en los últimos meses como consecuencia, en primer lugar, de la invasión rusa de Ucrania y, en segundo lugar, y muy especialmente, por las iniciativas que han tomado los principales competidores de la Unión Europea, como es el caso de EEUU y China.

La invasión de Ucrania ha puesto nuevamente de manifiesto los problemas en el suministro derivados de las roturas de las cadenas de valor a nivel global, lo que ha resultado en la reafirmación de la necesidad de profundizar en la estrategia de autonomía estratégica de la UE presentada en 2021.

Sin embargo, el auténtico acicate para el nuevo estímulo al activismo de la política industrial europea ha venido dado por la reacción a las iniciativas de nuestros competidores. En este sentido, las propuestas más recientes de la UE en política industrial representan la respuesta a la ambiciosa y, en parte agresiva, política industrial emprendida por los principales competidores económicos de la UE, en especial EEUU y China, y a la necesidad de dedicar recursos públicos para afrontar con éxito las dos revoluciones en marcha, como son la ecológica y la digital.

Con respecto a las medidas de política industrial de nuestros competidores, en el caso de EEUU se trata de la entrada en vigor de la ley aprobada el pasado año denominada «*Inflation reduction Act*» (1). Esta ley es la medida más importante adoptada en Estados Unidos para combatir el cambio climático: se estima que la inversión podría permitir al país reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 40% en 2030. Cuenta con un presupuesto previsto de 369.000 millones de dólares (si bien el montante final dependerá de la demanda, ya que los planes no están limitado ni en volumen ni en cuantía y, según algunos análisis, puede llegar a ser hasta cuatro veces más de la cifra prevista) de subvenciones y créditos fiscales previstos a lo largo de 10 años para avanzar en soluciones climáticas como la eólica y la solar, la energía nuclear, la captura y el almacenamiento de carbono, la energía geotérmica y los combustibles sin carbono, e incluye importantes disposiciones para reducir las emisiones de metano y, en definitiva, pretende acelerar la transición a un sistema de energías renovables. Otro elemento especialmente controvertido de esta ley es que incluye cláusulas conocidas como de «contenido local» que obligan a las empresas a producir en territorio estadounidense para beneficiarse de las subvenciones y los créditos fiscales, lo que puede afectar negativamente a la industria europea.

Asimismo, aunque con menor repercusión mediática, EEUU ha aprobado también las denominadas «*Infrastructure Investment and Jobs Act*» (IJA) y «*Chips and Science Act*» que contienen disposiciones sobre

el clima y las energías renovables, destinando en total alrededor de 200.000 millones de dólares a este ámbito concreto. El IJA incluye partidas tales como un plan de 9.000 millones de dólares para apoyar a la industria del hidrógeno, 5.000 millones para el desarrollo de una red nacional de estaciones de carga eléctrica, o 7.500 millones para la electrificación de los autobuses escolares. El Chips and Science Act, por su parte, proporciona aproximadamente 67.000 millones de dólares de financiación para los programas de investigación del Departamento de Energía, lo que debería contribuir a acelerar la innovación en materia de energías con bajas emisiones de carbono y eficiencia energética, y asimismo destina 52.700 millones de dólares para el desarrollo de semiconductores.

Por su parte, China puso en marcha el «*Made in China 2025*» en 2015 con el objetivo fundamental de progresar en sus capacidades industriales y pasar a producir bienes intensivos en tecnología. En esta misma línea, el pasado año anunció inversiones en energías limpias por más de 280.000 millones de dólares, y en diciembre de 2022 informó asimismo de un paquete de más de 143.000 millones de dólares para su industria de semiconductores, en forma de incentivos fiscales y subvenciones a la producción y la investigación.

Ante estas medidas de política industrial tan agresivas que, por un lado, entrañan significativas ventajas competitivas para las empresas de estos países, en detrimento por tanto de las empresas europeas, y, por otro lado, pueden llegar a suponer la deslocalización de las empresas europeas hacia el mercado estadounidense por la necesidad de estar establecido en ese país para beneficiarse de los apoyos financieros, la UE ha reaccionado con la presentación en febrero de este año del denominado «*Plan Industrial Green Deal*».

Este plan pretende mejorar la competitividad de la industria europea con cero emisiones netas y apoyar la transición rápida hacia la neutralidad climática. El Plan tiene como objetivo proporcionar un entorno de mayor apoyo para la ampliación de la capacidad de fabricación de la UE para las tecnologías y productos con cero emisiones netas necesarios para cumplir los ambiciosos objetivos climáticos de Europa. Consta de cuatro pilares:

- Establecer un marco regulatorio más simple, adecuado para el rápido despliegue de las energías limpias, garantizando permisos simplificados y rápidos, promoviendo proyectos estratégicos europeos y desarrollando estándares para respaldar la escala de tecnologías en el mercado único.
- Acelerar la inversión y la financiación para la producción de tecnología limpia en Europa, con financiación pública y privada. En el marco de la política de competencia, la Comisión tiene la intención de garantizar unas condicio-

nes de igualdad dentro del mercado único, al tiempo que proyecta simplificar para los Estados miembros la concesión de las ayudas necesarias para acelerar la transición ecológica; para ello, la Comisión Europea consultará a los Estados miembros sobre un Marco temporal de transición y crisis de ayudas estatales modificado y revisará el Reglamento general de exención por categorías, aumentando los umbrales de notificación para el apoyo a las inversiones verdes. La Comisión Europea también facilitará el uso de los fondos existentes de la UE para financiar el despliegue de tecnologías limpias y, a medio plazo, pretende dar una respuesta estructural a las necesidades de inversión, proponiendo un Fondo de Soberanía Europeo en el contexto de la revisión del marco financiero plurianual antes del verano de 2023.

- Mejorar la formación para adecuar la oferta de trabajo a la demanda derivada de la transición verde. La Comisión Europea propondrá establecer Academias de Industria con cero emisiones para implementar programas de actualización y actualización de habilidades en industrias estratégicas.
- Impulsar el comercio abierto para cadenas de suministro resilientes. Con ese fin, la Comisión Europea seguirá desarrollando la red de acuerdos de libre comercio de la UE y otras formas de cooperación con socios para apoyar la transición ecológica.

Los puntos más polémicos son los que se refieren a la financiación y a la flexibilidad en las ayudas de estado. Respecto al primero, parece que existe consenso para utilizar inicialmente la financiación de instrumentos ya existentes. Más adelante habrá que esperar a la propuesta de la Comisión Europea antes del verano de este año sobre el Fondo de Soberanía Europeo. En relación con el segundo, existe el peligro de distorsionar fuertemente el mercado único si se flexibiliza el marco de ayudas y se permite que aquellos países con mayor músculo financiero puedan apoyar a sus empresas, mientras que aquellos que carecen de recursos disponibles no puedan hacerlo.

Del «Plan Industrial *Green Deal*» se derivan varias iniciativas legislativas como son las propuestas del Reglamento de la «Industria *Neto-Zero*» (*Net-Zero Industry Act*) o la del Reglamento europeo de «Materias primas críticas» (*European Critical Raw Materials Act*), que están acompañados por la Comunicación sobre el banco europeo del hidrógeno y respaldado por la reforma del diseño del mercado de la electricidad de la UE. Con todas ellas se persigue crear un marco estratégico que ayude a reducir la dependencia de la UE de las importaciones de inputs estratégicos.

El gran objetivo del proyecto de Reglamento de Industria *Neto-Zero*, presentado recientemente, en

marzo de 2023, es que la capacidad de producción de las tecnologías sin emisiones más estratégicas alcance en la UE al menos el 40% de sus necesidades en 2030. Se mencionan ocho tecnologías estratégicas: fotovoltaica y sistemas solares térmicos, energía eólica terrestre y energía renovable marina, baterías y almacenamiento, bombas de calor y energía geotérmica, electrolizadores y pilas de combustible, biogás/biometano, captura, uso y almacenamiento de carbono, y tecnologías de red.

La *Net Zero Industry Act* se basa en los siguientes pilares:

- Condiciones favorables de inversión, incluso a través de períodos de aprobación más cortos y procedimientos más estrictos.
- Acelerar la captura de CO₂, en particular mediante la creación de 50 millones de toneladas anuales para 2030.
- Facilitar el acceso al mercado, como por ejemplo mediante criterios obligatorios de sostenibilidad y resiliencia de las tecnologías cero emisiones en las licitaciones públicas.
- Mejores cualificaciones, mediante la creación de academias industriales cero emisiones netas.
- Promover la innovación y crear una plataforma «*Net Zero Europe*» que ayudará a la Comisión Europea y a los Estados miembros a coordinar acciones e intercambiar información.

Por lo que respecta a la propuesta de Reglamento europeo de «Materias primas críticas», su objetivo radica en garantizar el acceso de la UE a un suministro seguro y diversificado de materias primas, fundamentales para una gran variedad de sectores estratégicos como la industria con cero emisiones netas, la industria digital, el sector aeroespacial y el sector de la defensa. La UE debe mitigar los riesgos para las cadenas de suministro relacionados con esas dependencias estratégicas a fin de mejorar su resiliencia económica, como han puesto de manifiesto los problemas de abastecimiento tras la COVID-19 y la crisis energética, como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania. Esta vulnerabilidad puede poner en peligro los esfuerzos de la UE por cumplir sus objetivos climáticos y digitales.

Se establecen parámetros cuantitativos para las capacidades nacionales a lo largo de la cadena estratégica de suministro de materias primas y para diversificar el suministro de la UE de aquí a 2030. En concreto, se fijan como referencias que se produzca internamente al menos el 10% del consumo anual de la UE en el caso de la extracción; el 40% del consumo anual en el caso de la transformación; el 15% del consumo anual en el caso del reciclado; y que no más del 65% del consumo anual de la UE de cada materia prima estratégica en cualquier fase

pertinente de la transformación pueda proceder de un solo tercer país.

Por último, la Comisión ha presentado a finales de marzo la Comunicación «*Long-term competitiveness of the EU: looking beyond 2030*», que complementa el Plan Industrial del Pacto Verde con un enfoque global y a largo plazo de la competitividad de la UE, en un momento clave en el que se necesita un impulso conjunto de las empresas y los responsables políticos para situar a Europa en el camino correcto más allá de 2030.

Sobre la base de esta Comunicación, el Consejo Europeo del 23-24 de marzo de 2023 insta a avanzar en el trabajo en las siguientes áreas: (i) un entorno normativo favorable al crecimiento simplificando y reduciendo los trámites administrativos; (ii) inversión, profundizando la unión de los mercados de capitales, (iii) investigación e innovación, aumentando la inversión en investigación y desarrollo hasta el 3% del PIB; (iv) digitalización, fomentando la adopción de herramientas digitales en toda la economía; (v) habilidades, fomentando la educación y capacitación para enfrentar, entre otros, a los desafíos de la escasez de mano de obra; (vi) impulsar la transición hacia una economía más circular para mejorar la sostenibilidad y reducir los costes de los insumos para la industria de la UE, al tiempo que se reducen las dependencias con respecto a las materias primas.

Si pasamos a considerar las iniciativas de política industrial más recientes en España, debe destacarse el extraordinario reforzamiento de la política industrial derivada de la recepción de los fondos del Next Generation EU. España es uno de los principales beneficiarios del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia con una suma total de 140.000 millones de euros. Esta cantidad incluye 69.528 millones de euros en transferencias no reembolsables, junto con más de 70.000 millones de euros en préstamos en el periodo 2021-2026.

El Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia detalla una agenda de inversiones y reformas especificando las metas, objetivos e indicadores para su seguimiento y control. El Plan se desarrolla a través de diez Palancas que a su vez se desagregan en 30 Componentes. En la Palanca 5 (Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora) se encuentra el Componente 12, que se refiere a la Política Industrial España 2030.

En el mismo se proclama que los principales retos a los que se enfrenta la industria y a los que responde este componente son: (i) la transformación digital basada en los datos en el ámbito de la industria y los servicios; (ii) el refuerzo de su peso en la economía española y el aumento de la dimensión de las empresas industriales; y (iii) la mejora de la eficiencia en la gestión del agua, los residuos, la energía y de

los recursos, emisiones y energías renovables en el marco de la economía circular.

Las inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se instrumentan a través de los denominados PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica) que son una nueva figura, con vocación de permanencia, concebida como un mecanismo de impulso y coordinación de proyectos muy prioritarios, especialmente complejos, o en los que exista un claro fallo de mercado, externalidades importantes o una insuficiente iniciativa o capacidad de inversión por parte del sector privado. Su objetivo es contribuir a una gestión ágil y eficiente de los fondos y reforzar aquellos proyectos que contribuyan claramente a la transformación de la economía española y al impulso a la competitividad y la sostenibilidad industrial.

Se han aprobado 12 PERTE y prácticamente todos recogen elementos de política industrial, pero deben destacarse especialmente los siguientes: desarrollo del vehículo eléctrico y conectado; energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento; agroalimentario; economía circular; industria naval; aeroespacial; digitalización del ciclo del agua; microelectrónica y semiconductores; y, descarbonización industrial. El montante de inversión pública total asociado a los PERTE estaría en torno a los 33.000 millones de euros.

CONCLUSIONES ↓

A lo largo del artículo hemos analizado cómo la política industrial de la UE ha pasado de estar relegada en los últimos años a ser una parte relevante en las prioridades de su agenda económica y política, lo que debería ser una condición necesaria para que el viejo continente no llegue a instalarse en la irrelevancia a nivel mundial. Esta evolución ha sido fruto de una reflexión interna en el seno de la UE derivada de las circunstancias económicas que han definido el desempeño económico de las últimos dos décadas, pero asimismo ha venido provocada, especialmente en los últimos tiempos, por la necesidad de no quedarse atrás frente a la política industrial ambiciosa de nuestros principales competidores a nivel mundial. La UE se había preocupado tanto de proteger el equilibrio del mercado único, la competencia y la armonía entre los Estados miembros, que aparentemente daba la impresión de haberse olvidado de la competencia de fuera de Europa.

Las iniciativas de nuestros competidores, y especialmente de EEUU, pueden representar en principio un problema para las empresas europeas y el desarrollo de proyectos en Europa a corto plazo por su orientación proteccionista, pero en todo caso ha supuesto un acicate para la toma en consideración del apoyo a las industrias que son la base de la transición energética como lo demuestra la respuesta de la Comisión con el plan del «Plan Industrial *Green Deal*». Otra cuestión sería la valoración de si dicha

respuesta es suficiente para contrarrestar el impulso industrial de nuestros competidores.

Por otro lado, debe enfatizarse la necesidad de que la respuesta a las iniciativas de nuestros rivales sean respuestas europeas y no respuestas nacionales, de manera que la Comisión Europea y el Consejo Europeo sean capaces de aunar voluntades para conseguir acuerdos que permitan hacer frente a los retos a nivel mundial sin ahondar las diferencias entre los países y las empresas de la UE.

En el caso de nuestro país, la evolución de la relevancia de la política industrial ha transitado en paralelo a la política comunitaria, como se puso de manifiesto con la presentación del primer plan integral a finales de la primera década del siglo actual y al que han seguido otros hasta las directrices generales actualmente vigentes. El acuerdo comunitario sobre la instrumentación del *Next Generation EU* con el mecanismo del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, del que España es uno de los principales beneficiarios con una suma total de 140.000 millones de euros, ha abierto una ocasión histórica para poder desarrollar una política industrial potente y profundamente ambiciosa. Esta concentración de fondos disponibles en tan corto periodo de tiempo exige la puesta en marcha de todos los mecanismos necesarios para poder aprovecharlos íntegramente para reforzar el sector industrial, puesto que la disposición de una cantidad de fondos tan ingente difícilmente se repetirá en el futuro más o menos inmediato.

Por último, sería necesario avanzar en el establecimiento de un Pacto de Estado a favor del desarrollo de la política industrial que sirva de marco de actuación para los futuros gobiernos y que consolide una apuesta nacional de forma sostenida y a largo plazo por una política industrial activa.

NOTAS

- (1) El nombre del proyecto de ley pretende reflejar el efecto deflacionario que se espera que tenga la tecnología de energía limpia en el mediano y largo plazo.

REFERENCIAS

Comisión Europea (2005). Comunicación de la Comisión: «Implementación del Programa Comunitario de Lisboa: Un marco político para fortalecer la fabricación en la UE -hacia un enfoque más integrado de la política industrial». COM(2005)474.

Comisión Europea (2007). Comunicación de la Comisión: «Revisión intermedia de la política industrial». COM(2007)374.

Comisión Europea (2008). Comunicación de la Comisión: «Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos». COM(2008)868.

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión: «Unión por la innovación». COM(2010)546.

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión: «Una Agenda Digital para Europa». COM(2010)245.

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión: «Una política industrial integrada para la era de la globalización». COM(2010)614.

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión: «Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». COM(2010)2020.

Comisión Europea (2011). Comunicación de la Comisión: «Política industrial: Refuerzo de la competitividad». COM(2011)642.

Comisión Europea (2012). Comunicación de la Comisión: «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica - Actualización de la Comunicación sobre política industrial». COM(2012)58.

Comisión Europea (2014). Comunicación de la Comisión: «Por un renacimiento industrial europeo». COM(2014)0014.

Comisión Europea (2020). Comunicación de la Comisión: «Un nuevo modelo de industria para Europa». COM(2020)102.

Comisión Europea (2021). Comunicación de la Comisión: «Actualización de la estrategia industrial de 2020: Hacia un mercado único más fuerte para la recuperación de Europa». COM(2021)350.

Comisión Europea (2023). Comunicación de la Comisión: «Propuesta para un reglamento estableciendo un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas críticas». COM(2023)160 final.

Comisión Europea (2023). Comunicación de la Comisión: «Propuesta para un reglamento sobre el establecimiento de un marco de medidas para fortalecer el ecosistema europeo de fabricación de productos de tecnología neta cero (Net Zero Industry Act)». COM(2023)161 final.

Comisión Europea (2023). Comunicación de la Comisión: «Competitividad a largo plazo de la UE: Mirando más allá de 2030». COM(2023)168 final.

Gobierno de España (2021). Componente 12: Política Industrial España 2030. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). Directrices de la nueva política industrial española 2030.