

EsadeGeo JUNIO 2024

Hacia una nueva política industrial de España en la Unión Europea

BACKGROUND PAPER

Observatorio de Política Industrial Europea

La política industrial de España se enmarca dentro del contexto europeo y global, donde las grandes potencias han intensificado sus esfuerzos para fortalecer sus cadenas de suministro y fomentar industrias estratégicas, como las energías renovables o los semiconductores. Esta tendencia implica una competencia geopolítica intensa para asegurar competitividad y liderazgo en nuevas tecnologías y en sectores esenciales para la seguridad nacional.

Este informe se centra en las políticas industriales de la Unión Europea (UE) y España, en ese orden. La UE ha desarrollado un conjunto de políticas y estrategias para hacer frente a los desafíos económicos, tecnológicos y geopolíticos actuales. La primera parte del informe repasa las políticas industriales europeas, evaluando cómo se distribuyen de manera transversal por sectores y tienen un impacto en materias como la doble transición o defensa. Por otro lado, España no es ajena a esta tendencia y deberá alinear sus políticas industriales con las estrategias europeas para fortalecer su base industrial y tecnológica. La segunda parte de informe proporciona un análisis detallado de las estrategias y medidas adoptadas a nivel nacional para fortalecer la competitividad y resiliencia de su sector industrial.



HACIA UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA

1. La nueva política industrial de la UE

1.1. Contexto: retorno de la política industrial y respuesta de la Unión Europea.

1.2. Transición ecológica: la dimensión industrial del Pacto Verde Europeo

Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas

Ley Europea de Materias Primas Fundamentales

Reforma del mercado eléctrico

1.3. Transición digital: asegurar tecnologías estratégicas

1.4. Defensa: la nueva estrategia industrial

1.5. Retos para el Mercado Único

2. El estado actual de la política industrial en España

2.1. Componente 12: Política Industrial España 2030

2.2. Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)

2.3. Estrategia Industrial de Defensa 2023

2.4. Industria Conectada 4.0

2.5. La nueva Ley de Industria y Autonomía Estratégica

Conclusión



1. La nueva política industrial de la UE

1.1. Contexto: retorno de la política industrial y respuesta de la Unión Europea.

En los últimos años, las grandes potencias comerciales se han enfrascado en una competencia acelerada para fortalecer sus cadenas de suministro e industrias nacionales, especialmente en áreas como la energía limpia, los vehículos eléctricos o los chips informáticos. Se trata de una tendencia bautizada como el «retorno de la política industrial». Dicho fenómeno rompe con décadas caracterizadas por la estricta limitación de medidas proteccionistas y el auge del libre comercio. Solo en 2021 y 2022, se adoptaron respectivamente más de 1.500 políticas en todo el mundo para promover industrias específicas, en comparación con casi ninguna a principios de la década de 2010 (*The Economist*, 2024).

La política industrial consiste en el conjunto de medidas que toman las administraciones para transformar la estructura de la actividad económica con un objetivo concreto, normalmente para fomentar la productividad, el crecimiento o la innovación en un sector concreto (Juhász et al., 2023). La pugna global para asegurar la competitividad económica y el liderazgo en sectores estratégicos es un factor clave detrás de este fenómeno. En general, la actual corriente de política industrial supone una respuesta a intereses estratégicos o una forma de mitigar riesgos ante vulnerabilidades derivadas de dependencias (Evenett & Martín, 2024). En un escenario de creciente rivalidad geopolítica que permea al mercado global, junto con el desafío de satisfacer las demandas públicas de estrategias de mitigación y adaptación climática, los gobiernos recurren a intervenciones políticas en industrias y sectores fundamentales, es decir, a la implementación de política industrial.

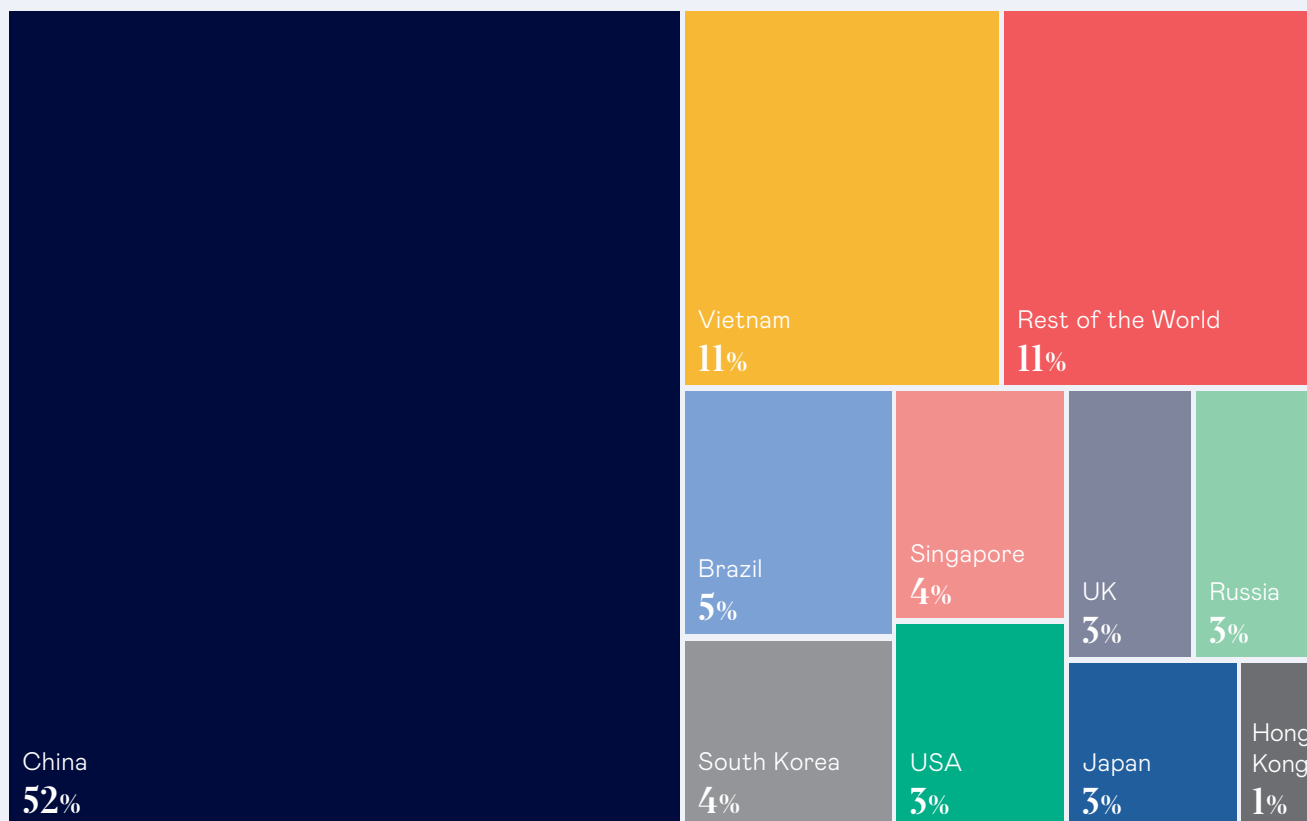
Un hito fundamental de esta tendencia es la publicación en 2015 por parte del gobierno chino de su ambicioso plan «Made in China 2025», que pretendía reducir su dependencia de la tecnología extranjera promoviendo la autonomía tecnológica de sus industrias. Estados Unidos, por su parte, ha perseguido mantener su ventaja tecnológica desde la administración Obama, que utilizó salvaguardias especiales para imponer aranceles y bloqueó el sistema de resolución de disputas en la Organización Mundial del Comercio (OMC). La llegada de Donald Trump al gobierno estadounidense conllevó medidas todavía más contundentes, como la imposición masiva de aranceles y la retirada del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Siripurapu & Berman, 2024).

El resurgimiento de la política industrial se ha exacerbado, además, a raíz de crisis como la invasión rusa de Ucrania o la pandemia de la COVID-19 y sus consecuentes disrupciones en las cadenas de valor globales de elementos críticos, incluidas vacunas, gas natural o materias primas. Por ello, Estados Unidos ha destinado importantes recursos a la investigación y producción de tecnologías estratégicas con medidas como la Ley de CHIPS o la Ley de Reducción de la Inflación (IRA, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es reducir la dependencia del exterior y reforzar la seguridad nacional. Asimismo, el presidente Biden ha mantenido la política arancelaria de Trump hacia los bienes de origen chino, acompañándola de políticas para fortalecer la industria nacional. El coletazo más reciente de dicha escalada es el anuncio en mayo de 2024 por parte del gobierno estadounidense de la imposición de un arancel del 102,5% a vehículos eléctricos fabricados en China (Sevastopulo et al., 2024).

En este escenario marcado por la urgencia de abordar la competencia geopolítica, mitigar los riesgos que supone la deslocalización de la producción y la dependencia del exterior para materias y tecnologías fundamentales, así como los desafíos del cambio climático y la revolución digital, la UE también ha redoblado sus esfuerzos para fortalecer su base industrial y tecnológica. En este sentido, la [Estrategia Industrial de la UE](#), presentada en mayo de 2021, marca un primer paso en la búsqueda de una economía más competitiva, resiliente y sostenible en un mundo en rápida transformación. La Estrategia Industrial de mayo de 2021 tiene los siguientes objetivos: reforzar la competitividad y la resiliencia del Mercado Único, fortalecer la autonomía estratégica abierta de la UE y acelerar la transición hacia una economía verde y digital. Propone medidas para fortalecer el Mercado Único, como el Instrumento de Emergencia del Mercado Único, o para el desarrollo de alianzas industriales, como la Alianza Europea de la Batería¹.

Además, la Estrategia viene acompañada de un [primer informe](#) en el que se realiza un mapeo y análisis de las dependencias estratégicas de la UE. En él, se identifican 137 productos cuyo suministro en la UE depende ampliamente de fuentes extranjeras. Las dependencias se analizan a través de varios prismas, desde las potencias comerciales a las que la UE recurre con más frecuencia para el aprovisionamiento de dichos productos (ver Fig. 1) hasta los sectores más afectados por ellas (ver Fig. 2).

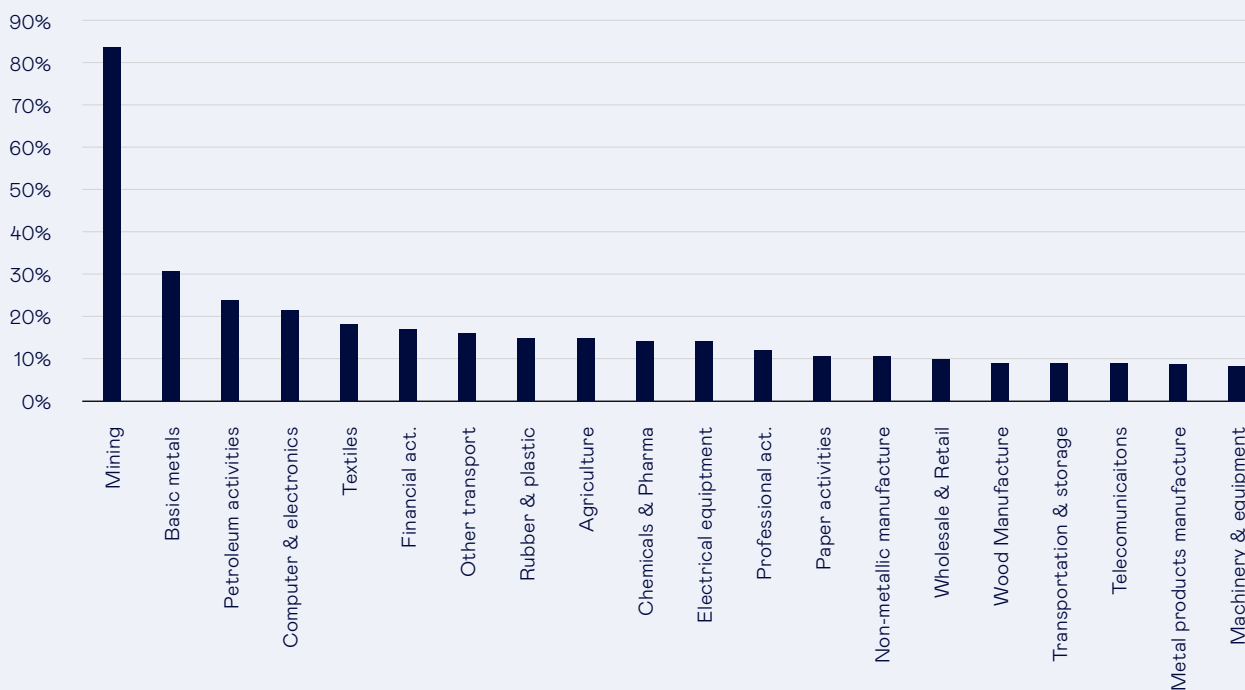
Figura 1. Porcentaje del valor de las importaciones de productos dependientes de la UE.



Fuente: Comisión Europea (2021, p. 23).

¹ Entre las alianzas industriales previas y nuevas, destacan la Alianza Europea de Baterías (desde 2017), Alianza Europea sobre Materias Primas (desde 2020), Alianza Europea de Hidrógeno Limpio (desde 2020) o la Alianza Europea sobre Energía Solar Fotovoltaica (desde 2022).

Figura 2. Dependencia exterior (extracomunitaria) de la producción de la UE por sector.



Fuente: Comisión Europea (2021, p. 18) según datos de OCDE-AMNE 2016.

Además de fortalecer su productividad, la UE también busca diversificar las cadenas de valor y establecer asociaciones y alianzas a nivel internacional para, por ejemplo, garantizar el suministro de materias primas. La UE impulsó en 2023 una [Estrategia de Seguridad Económica](#), enfocada en minimizar los riesgos derivados de ciertos flujos económicos en el contexto de tensiones geopolíticas crecientes y cambios tecnológicos acelerados, mientras se preserva el máximo nivel de apertura y dinamismo económico. La estrategia propone un marco común para lograr la seguridad económica promoviendo la competitividad de la UE, protegiéndola de riesgos y estableciendo asociaciones con un amplio rango de países para abordar preocupaciones e intereses compartidos.

Todo ello se concreta en la evaluación exhaustiva de los **riesgos para la seguridad económica en cuatro grandes áreas:**

- la resiliencia de las cadenas de suministro, incluida la seguridad energética;
- la seguridad física y cibernética de infraestructuras críticas;
- la seguridad tecnológica y la prevención de la fuga de tecnologías; y
- la instrumentalización de dependencias económicas o de coerción económica.

A su vez, estas dos estrategias industriales y económicas se complementan con medidas previas o paralelas y avances de objetivos transversales (p. ej., los proyectos importantes de interés común europeo, que son ayudas estatales desde 2018 a sectores industriales como el hidrógeno, las baterías o los microelectrónicos) que conforman el nuevo marco de la política industrial en la UE. Dentro de estos objetivos, identificamos tres grandes áreas de prioridad para la política industrial: la transición ecológica, transición digital y defensa.

1.2. Transición ecológica: la dimensión industrial del Pacto Verde Europeo

El [Pacto Verde Europeo](#), presentado por la Comisión Europea en diciembre de 2019, tiene como objetivo primordial convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro para el año 2050. Para alcanzar este ambicioso objetivo se establecen compromisos vinculantes, incluyendo la reducción de al menos un 55% de las emisiones netas de gases de efecto invernadero para el año 2030, respecto a los niveles de 1990.

En este contexto, se han fijado una serie de metas concretas: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un **55%** para **2030** y en un **90%** para **2040**, aumentar la proporción de energías renovables a más del **32%** y mejorar la eficiencia energética en al menos un **32.5%**. Para financiar estas medidas, se destinará un tercio de los 1.8 billones de euros de inversiones del plan de recuperación NextGenerationEU, así como el presupuesto 2021-2027 de la UE.

En el ámbito industrial, el [Plan Industrial del Pacto Verde Europeo](#), presentado en enero de 2023, destaca como una iniciativa clave para impulsar la competitividad de la UE a través de inversiones en tecnologías limpias. Este plan se basa en cuatro pilares principales:

1. **Entorno regulatorio:** con el objetivo de simplificar el marco regulatorio, el Plan propone la [Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas](#) y la [Ley de Materias Primas Fundamentales](#). Ambas medidas buscan simplificar y acelerar los procesos administrativos y regulatorios relacionados con la industria, con el fin de facilitar la rápida implantación de proyectos estratégicos y promover el crecimiento de tecnologías sostenibles en toda la UE.
2. **Acceso a la financiación:** a través de una combinación de mecanismos de financiación públicos y privados, incluida la Unión Europea de Mercados de Capitales (UMC), el plan busca desbloquear la inversión para proyectos de transición verde, garantizando al mismo tiempo la competencia leal y la utilización de los fondos existentes de la UE.
3. **Desarrollo de competencias profesionales:** el plan prioriza el desarrollo de habilidades profesionales a través de iniciativas como las academias para una industria con cero emisiones, así como medidas para fomentar y armonizar la financiación pública y privada para programas de reciclaje y perfeccionamiento profesional.
4. **Comercio abierto para cadenas de suministro resilientes:** el plan aboga por ampliar los acuerdos de libre comercio y establecer el Club de Materias Primas Fundamentales que reúna los consumidores de materias primas y a los países ricos en recursos, fomentando así las asociaciones industriales de tecnologías limpias y cero emisiones netas con terceros países o internas.

Los objetivos fijados en el plan se han ido concretando a través de tres grandes iniciativas legislativas aprobadas en 2023: la Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas, la Ley de Materias Primas Fundamentales y la reforma del mercado eléctrico.

Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas

La Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas (NZIA, por sus siglas en inglés) es fundamental para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo. Aprobada en diciembre de 2023 y con un acuerdo provisional entre el Parlamento y el Consejo en febrero de 2024, esta ley incluye medidas para innovar y expandir la capacidad de fabricación de tecnologías de cero emisiones en la UE. Sus disposiciones principales son:

- **Tecnologías estratégicas:** en el texto legal se identifican ocho grupos de tecnologías clave (ver Fig. 3), además de la energía nuclear a pequeña escala y los combustibles alternativos.

Figura 3. Tecnologías clave identificadas por la NZIA.

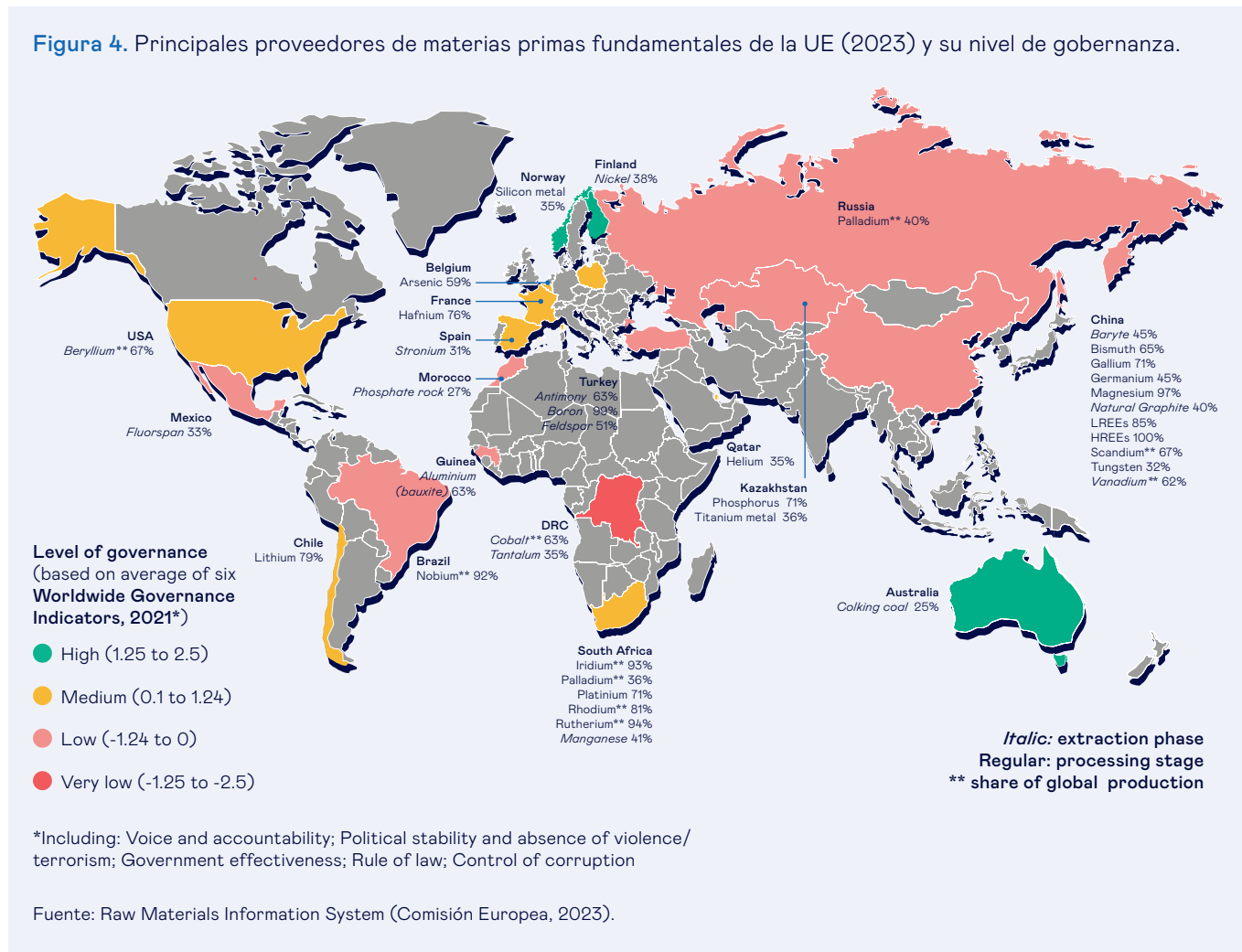


- **Objetivos de fabricación:** la NZIA establece que para 2030, la capacidad de fabricación estratégica global de tecnologías de cero emisiones netas de la UE alcance al menos el 40% de las necesidades anuales de despliegue. La Ley fija asimismo un objetivo de 50 millones de toneladas anuales de capacidad de almacenamiento de CO₂ para el mismo año, facilitando así los proyectos de captura y almacenamiento de carbono.
- Sistema de gobernanza basado en la identificación de **proyectos estratégicos de cero emisiones netas** (NZPS, por sus siglas en inglés) por parte de los Estados miembros*, con una supervisión mínima por parte de la Comisión Europea. Los NZSP deben incluir tecnologías próximas a la comercialización, lo cual supone un gran cambio, ya que anteriormente el apoyo se centraba en las primeras fases de desarrollo.
- **Instrumentos de apoyo:** la ley prevé la aceleración de permisos y gestión, así como la coordinación de la financiación público-privada. Mediante la activación de capital semilla del sector público, se establece un objetivo de 92.000 millones de euros, de los cuales el 80% provendrá del sector privado.

Ley Europea de Materias Primas Fundamentales

La UE depende considerablemente de las importaciones de materias primas esenciales provenientes de países terceros. Esta dependencia es particularmente problemática debido al aumento de la demanda global impulsada por la transición hacia una economía digital y ecológica, lo que hace vulnerables las cadenas de suministro. En algunos casos, la UE depende de un solo país casi en exclusiva para materias clave, como en el caso del magnesio (China) o el litio (Chile). Ello implica que, en ocasiones, la UE sea vulnerable frente a países con niveles bajos en índices de gobernanza, corrupción o estabilidad política (ver Fig.4). En entornos de baja gobernanza, las regulaciones pueden ser ineficaces, inconsistentes o cambiar de manera impredecible. Esto dificulta la planificación a largo plazo y aumenta el riesgo para las inversiones extranjeras.

Figura 4. Principales proveedores de materias primas fundamentales de la UE (2023) y su nivel de gobernanza.



Ante esta situación, la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales (CRMA, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo mitigar la amenaza de escasez de materias primas cruciales mediante el impulso de su producción, refinado y reciclaje dentro de las fronteras europeas. La ley pretende asegurar un suministro estable y diversificado de estas materias primas, esenciales para la economía digital y ecológica, reduciendo así la dependencia de la UE de las importaciones de terceros países.

En el marco de la CRMA, se identifican una lista de materias primas esenciales para tecnologías verdes, digitales y de defensa, estableciendo objetivos nacionales que deben alcanzarse para 2030. Estos hitos incluyen cubrir un **10%** de las necesidades anuales de la UE con fuentes europeas y otro **15%** con material reciclado, y alcanzar el **40%** de transformación de materias dentro de la UE. Asimismo, el consumo anual de la UE de cada materia prima estratégica procedente de un país tercero no podrá superar el **65%** en cualquiera de las fases de transformación.

Además, se impulsa la coordinación de los permisos industriales dentro de la UE y la mejora de la supervisión de la cadena de suministro, almacenamiento y reciclaje de estas materias. Sin embargo, y a pesar de simplificar los mecanismos regulatorios, las limitaciones existentes dificultan que la provisión de materias primas fundamentales provenga exclusivamente de dentro de la UE. Por ello, la CRMA plantea también una estrategia internacional para diversificar las importaciones y fortalecer asociaciones globales con mercados emergentes y economías en desarrollo.

Reforma del mercado eléctrico

En diciembre de 2023, el Parlamento y el Consejo de la UE alcanzaron un acuerdo para [reformar el mercado eléctrico](#). El objetivo principal de esta reforma es hacer que el mercado energético sea más asequible, resistente y sostenible. Las medidas clave incluyen:

- **Fomento de los contratos de compraventa de energía a largo plazo (PPAs):** la reforma insta a los Estados miembros a eliminar obstáculos injustificados y a fomentar la celebración de PPAs, proporcionando garantías respaldadas por el Estado, garantías privadas e instrumentos que agrupen la demanda de estos contratos. Esto ofrece estabilidad de precios a largo plazo tanto para productores como para consumidores de energía.
- **Contratos bidireccionales por diferencia (CfD):** la propuesta establece también el uso obligatorio de CfD para nuevas instalaciones de generación de energía con bajas emisiones de carbono. Estos contratos permiten a los productores vender energía a precios estables y razonables, mientras que las autoridades nacionales evitan picos de precios excesivos.
- **Protección al consumidor:** la reforma aspira a poder ofrecer precios más estables basados en energías renovables y permite a los consumidores elegir entre contratos a largo plazo y precios dinámicos. Además, se presta especial atención a la protección de los consumidores vulnerables y a la promoción de la eficiencia energética.

1.3. Transición digital: asegurar tecnologías estratégicas

En materia de transición digital, la principal iniciativa legislativa de la Unión Europea ha sido la [Ley Europea de Chips](#). Esta ley tiene como objetivo abordar la escasez de semiconductores y reforzar el liderazgo tecnológico en Europa, además de preparar al continente para responder rápidamente a posibles interrupciones en la cadena de suministro.

La Ley Europea de Chips se estructura en tres pilares fundamentales:

- El primero es la **Iniciativa Chips para Europa**, que apoya el desarrollo de capacidades tecnológicas e innovación a gran escala mediante la movilización de inversiones privadas a través de la nueva Empresa Común para Chips, en el marco de Horizonte Europa. Además, garantiza el acceso de las pymes y startups a la financiación mediante un Fondo para Chips y un mecanismo de inversión en capital propio dedicado a los semiconductores.
- El segundo pilar fomenta las **inversiones públicas y privadas en instalaciones de producción** para los fabricantes de semiconductores y sus socios. Así, se establece un marco para garantizar la continuidad del suministro, atrayendo inversiones y fortaleciendo las capacidades productivas en el sector de los semiconductores. Además, propone un esquema para crear instalaciones de producción integrada y fundiciones abiertas en la UE con el fin de que sean líderes regionales y contribuyan a la seguridad del suministro.
- El tercer pilar es un **mecanismo de coordinación a través del Consejo Europeo de Semiconductores**, que incluirá a la Comisión Europea, los Estados miembros y las partes interesadas. Este mecanismo asegurará una colaboración efectiva y una respuesta coordinada a los desafíos del sector.

La financiación de la Ley Europea de Chips moviliza 43.000 millones de euros de inversiones públicas y privadas. De esta cantidad, 15.000 millones de euros corresponden a inversiones adicionales que complementan acciones existentes en el ámbito de la investigación, como Horizonte Europa y el programa Europa Digital. Además, 3.300 millones de euros procederán del presupuesto de la UE.

De publicación paralela a la [Estrategia de Seguridad Económica](#) de 2023 (ver 1.1.), se encuentra la creación de la [Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa](#) (STEP, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es fomentar el desarrollo de tecnologías críticas. Esta plataforma busca apoyar la industria europea e impulsar la inversión en tecnologías esenciales para Europa, en respuesta a desafíos como la inflación, la escasez de mano de obra, interrupciones en la cadena de suministro o el aumento de los tipos de interés y los precios de la energía. También es una reacción a la competencia con otras potencias en la producción de tecnologías esenciales como la Inteligencia Artificial, el 5G, los semiconductores, las tecnologías ecológicas o las biotecnologías.

La STEP dirigirá fondos de 11 programas de la UE a tres ámbitos de inversión: tecnologías digitales e innovación tecnológica, tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos y biotecnologías. La STEP pretende fortalecer las cadenas de valor de estos sectores, fomentar las inversiones en materias primas críticas y abordar la escasez de mano de obra y cualificaciones. Además, introduce el Sello STEP, una etiqueta de la UE para proyectos de alta calidad que otorgará visibilidad y facilitará el acceso a fuentes de financiación adicionales.

La financiación de STEP provendrá de la reasignación de instrumentos existentes de la Unión, como el programa Europa Digital, el Fondo Europeo de Defensa, el programa EU4Health, Horizonte Europa, el Fondo de Innovación, InvestEU, el Instrumento de Recuperación y Resiliencia, y los fondos de política de cohesión. Esta reasignación estará acompañada de financiación adicional con cargo al Marco Financiero Plurianual, con el objetivo de movilizar 160.000 millones de euros.

1.4. Defensa: la nueva estrategia industrial

La [Estrategia Industrial Europea de Defensa](#) (EDIS, por sus siglas en inglés) se inspira en la Brújula Estratégica, así como en la Declaración de Versalles de 2022. Estas iniciativas reconocen la necesidad de reevaluar el entorno geopolítico actual y sus efectos sobre la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea (BTID). En un contexto global de crecientes tensiones y desafíos de seguridad, la BTID es crucial para garantizar la autonomía estratégica de la UE y su capacidad de respuesta ante amenazas emergentes.

Actualmente, el 78% de las adquisiciones de defensa de los Estados miembros de la UE proceden de fuera del bloque. Para revertir esta tendencia y fomentar la autosuficiencia, la EDIS propone una serie de incentivos destinados a promover la cooperación y la inversión conjunta en capacidades de defensa desarrolladas dentro de Europa. El objetivo principal es aumentar la resiliencia y la competitividad de la BTID, asegurando que Europa pueda depender de sus propias capacidades para satisfacer sus necesidades de defensa. Así, la Estrategia marca las siguientes metas:

- Adquirir al menos el **40%** de los equipos de defensa de forma colaborativa para **2030**.
- Garantizar que al menos el **50%** del presupuesto de contratación pública en materia de defensa se adjudique dentro de la UE en **2030**, y el **60%** en **2035**.
- Que el comercio entre países de la UE suponga el **35%** en **2030** del total del mercado de defensa europeo.

A su vez, la estrategia se articula en varias líneas de acción, que incluyen i) reforzar la base industrial y tecnológica mediante una mayor inversión en investigación y desarrollo, ii) mejorar la capacidad de respuesta de la industria de defensa en cualquier circunstancia y horizonte temporal, iii) integrar la cultura de preparación para la defensa en todas las políticas relevantes de la UE y iv) fomentar la cooperación con socios estratégicos afines, promoviendo alianzas que fortalezcan la posición de la UE en el escenario global.

Para llevar a cabo estas medidas, la estrategia incluye el lanzamiento del **Programa Europeo para la Industria de Defensa** (EDIP), que tiene como objetivo abordar las lagunas existentes entre 2025 y 2027. Este programa contará con una financiación de 1.500 millones de euros para reforzar la competitividad y capacidad de respuesta de la industria, garantizando la disponibilidad y el suministro de productos de defensa. Además, se facilitarán y apoyarán programas conjuntos utilizando múltiples herramientas financieras y reglamentarias, basadas en la **Ley de Contratación Pública Común** y la **Ley de Apoyo a Producción de Municiones**.

La EDIS se financiará a través del Programa Europeo para la Industria de Defensa, dotado con 1.500 millones de euros. Además, se llevará a cabo un debate con los Estados miembros sobre las necesidades de financiación de la UE antes del próximo Marco Financiero Plurianual (MFP). Esta financiación permitirá a la UE fortalecer su BTID, asegurar una mayor autosuficiencia en materia de defensa y mejorar su capacidad de respuesta ante posibles amenazas futuras.

1.5. Retos para el Mercado Único

Tras evaluar las principales políticas industriales de Bruselas, resulta evidente que la UE no pretende mantenerse al margen de la creciente competencia geopolítica por capacidad industrial. Sin embargo, es importante recalcar que, además de las medidas para diversificar las cadenas de suministro y reforzar el tejido industrial europeo, la UE también ha relajado sus tradicionales reglas estrictas contra las ayudas estatales en el Mercado Único.

En respuesta al IRA estadounidense, la Comisión Europea anunció en 2023 una flexibilización de los estrictos límites a las ayudas estatales permitidas en el marco del Mercado Único europeo. Este instrumento, conocido como [Marco Temporal de Crisis y Transición](#) (TCTF, por sus siglas en inglés), permite, entre otras cosas, que los Estados miembros de la UE «igualen» los incentivos extranjeros, lo que implica que puedan ofrecer la misma cantidad que un estado extranjero a una empresa que esté considerando ubicar una fábrica en un sector de la industria verde fuera de la UE. A pesar de que la crisis energética provocada por la ofensiva rusa en Ucrania, motivo inicial para la aprobación del mecanismo, se haya controlado, el TCTF ha sido prorrogado nuevamente hasta diciembre de 2024.

Este instrumento podría suponer un gran riesgo. Los Estados miembros de la UE con menor capacidad fiscal que Alemania o Francia advierten que el TCTF podría poner en peligro la integridad del Mercado Único, ya que permite a los países con mayor capacidad económica apoyar a sus empresas, "distorsionando así la competencia", por lo repetitivo del Mercado Único. En 2022, Alemania y Francia representaron el 77% del total de las ayudas estatales notificadas en el marco temporal de la crisis (ver Fig. 5).

Figura 5. Presupuesto por estado miembro, en valor absoluto.



Fuente: Vestager, M. (2022).

Enrico Letta, en su informe sobre el Mercado Único publicado en abril de 2024, advierte sobre este mismo problema e insta a las autoridades europeas a abordar el debate sobre las ayudas estatales. Si bien la relajación sucesiva de las ayudas estatales ha contribuido a mitigar los efectos negativos de la crisis energética, también ha causado distorsiones en la competencia. De no replantear este marco, las reglas actuales podrían distorsionar la igualdad de condiciones dentro del Mercado Único debido a las diferencias en la capacidad fiscal de los distintos Estados miembros. Por ello, Letta propone que el apoyo financiero se recanalice, aplicando de manera más estricta las ayudas estatales y ampliando la financiación a nivel comunitario (Letta, 2024).



2. El estado actual de la política industrial en España

La política industrial y la autonomía estratégica no son conceptos ajenos a la economía española de la última década. La crisis financiera del 2008 ya demostró que las economías industriales son más resilientes y que España, en su contexto europeo, no había desarrollado todo su potencial. Como respuesta, en 2009, se aprobó el [Plan Integral de Política Industrial 2020](#) (PIN 2020). La administración pública también avanzó políticas como la [Agenda para el Fortalecimiento del Sector Industrial en España de 2014](#) o las [Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030 de 2019](#), que buscaban precisamente reindustrializar la economía, transformar el tejido industrial español e impulsar la adaptación a la transición ecológica. En estas iniciativas, quedan reflejados el imperativo de desarrollar una industria española competitiva a largo plazo y la importancia de la integración y coordinación con la comunidad europea.

A partir del 2020, tras la crisis sanitaria del COVID-19, conflictos con implicaciones en la seguridad europea y las consecuentes interrupciones en las cadenas de valor, España tenía aún más incentivos para fortalecer la industria, sobre todo aquella ligada a la seguridad, la transición energética y otros sectores estratégicos. Para hacer frente a un nuevo orden mundial, el gobierno español ha desarrollado iniciativas en el marco de la política industrial europea que transformen la industria española y aceleren la transición energética y digital. Entre las grandes medidas en materia de política industrial destacan el Componente 12, los PERTE, la Estrategia Industrial de Defensa 2023, Industria Conectada 4.0 o la nueva Ley de Industria y Autonomía Estratégica, que se exponen a continuación.

2.1. Componente 12: Política Industrial España 2030

El componente 12 es una subsección de un plan estratégico que define los pilares para una estrategia de Política Industrial España 2030. En concreto, el componente 12 forma parte de la Palanca V del [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) (PRTR). El PRTR fue propuesto para la asignación de fondos europeos NextGenerationEU que catalizasen la transformación económica de España a través de cuatro pilares fundamentales: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. Estos cuatro pilares, a su vez, se proyectan en 10 políticas palanca. En lo relevante a la industria, [la Palanca V](#) se centra la «Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora». Tiene como objetivo facilitar apoyo financiero para la digitalización y la mejora de la eficiencia energética en el sector industrial secundario, especialmente para pequeñas y medianas empresas (pymes). Esta Palanca representa un 86,3 % de préstamos y un 23,5 % de transferencias de los fondos Next Generation EU. A nivel estructural, la Palanca V está dividida en cuatro componentes, entre ellos el componente 12: Política Industrial España 2030².

[El componente 12](#) busca impulsar el tejido productivo español en sectores trectores para la economía. La industria manufacturera (excluido el sector energético) solo representa un 12,3% del Valor Añadido Bruto en España, una cifra que queda rezagada frente a otras economías europeas. A la industria se le atribuye un 83% de las exportaciones

² Cabe destacar que otros componentes o políticas palancas en el PRTR (p. ej., Componente 13: Impulso a la pyme o la Palanca III: Transición energética justa e inclusiva), aunque su enfoque explícito no sea el ecosistema industrial español, tienen repercusiones directas en la industria española y también forman parte del nuevo marco de políticas industriales.

totales en España y tiene una de las mayores ratios de estabilidad de empleo y mayores salarios en comparación con otros sectores. La industria, además, destaca por su resiliencia y productividad en contextos de crisis. Este componente responde a las vulnerabilidades industriales en España con la misión de conseguir la transformación digital, el aumento del peso de la industria en la economía y la mejora en la gestión de recursos y energías renovables. El componente 12, se compone de dos reformas principales:

- El desarrollo de una Estrategia Española de Impulso Industrial 2030, que consistirá en una adaptación de la Ley de Industria de 1992 a las realidades de las transiciones ecológica y digital para aumentar la competitividad (ver 2.5).
- La activación de un paquete normativo, la política de residuos e impulso a la economía circular, para dar continuidad a instrumentos más recientes como la Estrategia Española de Economía Circular.

Además, la medida propone una inversión total de 8.356,5 millones de euros, con 6.031,5 millones provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el periodo 2021-2026.

2.2. Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)

Las inversiones del componente 12 se inscriben de manera transversal en los [Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica \(PERTE\)](#). Los PERTE son un instrumento de carácter estratégico para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad en España. Se caracterizan por una fuerte colaboración público-privada y abarcan diversas áreas administrativas. Estos proyectos de larga duración buscan impulsar aquellos sectores donde el funcionamiento del mercado es deficiente o no existe una suficiente inversión privada. Su gestión eficiente y transparente es fundamental y por ello se han establecido diversas herramientas con el fin de hacer público el desarrollo de los diversos proyectos, como [ELISA](#). Aunque los PERTE se crearon bajo el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, tienen intención de permanencia más allá del 2026.

Hasta ahora, se han identificado doce sectores estratégicos, pero los PERTE relativos a la transformación de la industria española y su financiación quedan reflejados en la tabla 1.

Tabla 1. Financiación de los PERTE de interés estratégico para la industria

PERTE	Objetivo	Financiación Total
Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC)	Convertir a España en centro europeo de electromovilidad	4.120 millones
Energías Renovables, Hidrógeno (ERHA)	Fortalecer la transición energética en España	10.797 millones (Total incluye medidas facilitadoras)
Economía Circular	Impulsar un sistema productivo más eficiente y sostenible	792 millones
Industria Naval	Diversificar, digitalizar y mejorar la sostenibilidad del sector naval	150 millones

Aeroespacial	Fortalecer la industria aeroespacial española	931 millones
Microelectrónica y Semiconductores	Fortalecer la industria de semiconductores en España	12.250 millones
Descarbonización Industrial	Creación de una industria verde en España	3170 millones
Industria Agroalimentaria	Fortalecimiento de la cadena agroalimentaria española	1.357 millones
Salud de Vanguardia	Transformación del sector de la salud con innovación y digitalización	1.640 millones
TOTAL		35.207 millones

Fuente: [La Moncloa](#)⁵

2.3. Estrategia Industrial de Defensa 2023

Desde la primera [Estrategia Industrial de Defensa de 2015](#), España ha pasado por la crisis sanitaria del COVID-19, disrupciones de las cadenas de suministro, conflictos en regiones cercanas y el aumento de nuevos retos en seguridad nacional, como los ciberataques o las amenazas híbridas. Las tecnologías punteras necesarias para hacer frente a este nuevo contexto de seguridad redundan en la capacitación del sector industrial y el impulso de la economía española.

En 2023, se presentó una nueva [Estrategia Industrial de Defensa](#). Esta política industrial del Ministerio de Defensa busca potenciar la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa para el beneficio de las Fuerzas Armadas y la independencia estratégica. La estrategia 2023 expande los proyectos de estratégicos en defensa y desarrollo, define la estructura industrial de los proyectos e identifica cómo maximizar la creciente inversión en defensa en España, sobre todo en armamento. La Estrategia Industrial de Defensa expone que el presupuesto en defensa en España aumentó un 26% en 2023, pero todavía está lejos de la frontera del 2% del PIB acordada con la OTAN. El documento estratégico sirve como hoja de ruta para alcanzar una inversión de 21.922 millones de euros en defensa para 2029 y presenta algunos de los grandes programas de armamento ya firmados. En esta línea, se identifican también proyectos estratégicos como la Base Logística del Ejército de Tierra en Córdoba o la nueva Unidad de Drones de la UME en León.

2.4. Industria Conectada 4.0

El concepto de industria 4.0, conocida como la Cuarta Revolución Industrial, hace referencia a la integración de técnicas avanzadas de producción y la tecnología inteligente en la economía y sociedad. Se trata de una revolución que afectará los procesos de producción en todos los sectores de la industria (Cotteleer y Sniderman, 2017).

Con la Estrategia Nacional de [Industria Conectada 4.0 de 2015](#), el gobierno español pretende acelerar la transformación digital de la industria española. Tiene el objetivo de ayudar a las empresas, en particular las pymes, a poder beneficiarse

⁵ Se excluyen de la tabla los PERTE que no se relacionan directamente con la estrategia del Componente 12 (PERTE Nueva economía de la lengua, PERTE de digitalización del ciclo del agua, PERTE de economía social y de los cuidados y PERTE para la salud de vanguardia)

del acceso al mercado global a través de la hiperconectividad. Se trata de crear un nuevo modelo industrial en el que la innovación sea colaborativa, los medios productivos estén conectados y sean completamente flexibles, las cadenas de suministro estén integradas y los canales de distribución y atención al cliente sean digitales. Para la consecución de estos objetivos, la Secretaría General de Industria y de la PYME ha desarrollado herramientas de asesoramiento y financiación mediante programas de apoyo (siete en la actualidad) a empresas industriales. Entre estos programas, [ACTIVA Industria 4.0](#) de 2023 cuenta con un presupuesto de 24.4 millones de euros y se enmarca dentro del Plan de Recuperación. [ACTIVA Financiación](#) de 2022 se dotó con 140 millones, distribuidos en 100 como préstamos y 40 en subvenciones.

2.5. La nueva Ley de Industria y Autonomía Estratégica

De acuerdo con los compromisos del componente 12 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Gobierno aprobó en 2022 el [anteproyecto de una nueva Ley de Industria](#) que modernice el marco jurídico industrial actual.⁵ La industria es esencial para la estructura económica y social del país, pero se ha visto afectada por la situación geopolítica actual en asuntos como transición energética y digital, financiación o seguridad. La nueva Ley de Industria adoptará instrumentos para mejorar la competitividad de la industria en el marco de la autonomía estratégica española y europea. Entre ellos, destaca la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI), un mecanismo de anticipación y respuesta a crisis de suministro de recursos de primera necesidad o carácter estratégico. Además, la reforma abordará los retos de la digitalización, la transición ecológica y eficiencia energética que no se contemplan en la Ley del 1992. La Ley reforzará el papel de la industria en la estructura económica y social de España dentro de su contribución a la doble transición verde y digital.

El Consejo de Ministros aprobará el anteproyecto de la nueva Ley de Industria el próximo mes de julio. En mayo de 2024, el ministro de Industria y Turismo, Jordi Hereu, explicó que el anteproyecto de ley será renombrado para incluir el concepto de «autonomía estratégica» e incorporará más medidas, entre ellas, la consolidación de los PERTE más allá de los fondos europeos NextGeneration. Además, el ministro ha afirmado que se pondrá en marcha una Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica y un Consejo Estatal de Política Industrial.

Conclusión

La industria es un pilar fundamental para la autonomía estratégica y la resiliencia de España y la Unión Europea. Iniciativas como el Pacto Verde Europeo o el nuevo anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica evidencian un nuevo compromiso firme hacia la reindustrialización, la competitividad y la transición ecológica y digital. Por otro lado, las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y los conflictos geopolíticos recientes subrayan la necesidad de formular una política industrial para Europa y España que gestione las vulnerabilidades y dependencias de aquellos sectores estratégicos para nuestras economías en beneficio del Mercado Único. Para construir una industria resiliente y competitiva, los responsables nacionales y de instituciones europeas deberán continuar avanzando en esta dirección con una visión ambiciosa, capaz de afrontar los desafíos del futuro y asegurar una economía sostenible, digital y próspera. Este será un reto para la Comisión 2024-2029 y la administración española.

⁵ La actual Ley de Industria data del 1992.

Bibliografía

Comisión Europea. (2021). *Strategic dependencies and capacities* [Commission Staff Working Document].

https://commission.europa.eu/document/download/0a5bdf82-400d-4c9c-ad54-51766e508969_en?filename=swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf&prefLang=es

Comisión Europea. (2023). *Critical, strategic and advanced materials*. Raw Materials Information System.

<https://rmis.jrc.ec.europa.eu/eu-critical-raw-materials>

Cotteleer, M., y Sniderman, B. (2017). *¿Qué es la Industria 4.0?*. Deloitte.

<https://www2.deloitte.com/es/es/pages/manufacturing/articles/que-es-la-industria-4.0.html>

Evenett, S., y Martín, F. (2024). *Why the return of industrial policy matters for business*. IMD.

<https://www.imd.org/ibyimd/strategy/why-the-return-of-the-industrial-policy-matters-for-business/>

Juhász, R., et al. (2023). *The New Economics of Industrial Policy*. National Bureau of Economic Research Working Paper.

<https://www.nber.org/papers/w31538>

Ledo, S. (2024). Hereu anuncia que la nueva ley de industria «y autonomía estratégica» se aprobará en julio. *Levante: el mercantil valenciano*.

<https://www.levante-emv.com/economia/2024/05/08/hereu-anuncia-nueva-ley-industria-autonomia-estrategica-julio-102090389.html>

Letta, E. (2024). *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*.

<https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Sevastopulo, D., Politi, J., Williams, A., (2024, May 11). US set to impose 100% tariff on Chinese electric vehicle imports. *Financial Times*.

<https://www.ft.com/content/9b79b340-50e0-4813-8ed2-42a30e544e58>

Siripurapu, A., y Berman, N. (2024).

The Contentious U.S.-China Trade Relationship. Council on Foreign Relations.

<https://www.cfr.org/backgrounder/contentious-us-china-trade-relationship>

The Economist. (2024). The world's economic order is breaking down. Critics will miss globalisation when it is gone (Briefing – The great regression).

<https://www.economist.com/briefing/2024/05/09/the-worlds-economic-order-is-breaking-down>

Vestager, M. (2022). *Letter to Ministers in the Economic and Financial Affairs Council*.

https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/01/16/Letter_EVP_Vestager_to_Ministers__Economic_and_Financial_Affairs_Council__Competitiveness_Council_aressv398731.pdf

Arnal, J., y Feás, E. (2024). *La competitividad de la Unión Europea frente a Estados Unidos: la brecha se agranda*. Real Instituto Elcano.

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-competitividad-de-la-union-europea-frente-a-estados-unidos-la-brecha-se-agranda/c>