

EsadeGeo JULIO 2024

La reindustrialización europea: apuntes sobre el Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica

Policy Brief del Observatorio de Política Industrial Europea de EsadeGeo¹

RESUMEN EJECUTIVO

La publicación del nuevo Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica supone una oportunidad a la par que un reto. Esta iniciativa responde al retorno de la política industrial a la Unión Europea (UE), a los compromisos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y a la necesidad de actualizar el marco jurídico industrial español, que data de 1992. La nueva ley de industria tendrá que adaptarse a nuevos retos (como la doble transición digital y ecológica), nuevos mecanismos de financiación, el creciente papel de las inversiones públicas, el cariz geopolítico y de la defensa en la política industrial, así como la comunitarización de buena parte de las iniciativas industriales en la UE.

Con este informe del Observatorio de Política Industrial Europea (OPIE), EsadeGeo analiza el anteproyecto de ley e identifica la importancia de definir una postura coordinada en Bruselas, así como las carencias del sistema de gobernanza de la industria en España y los desafíos en prioridades, financiación y talento. Además, el informe destaca la necesidad de contar con una visión estatal, de desarrollar una política industrial basada en la ciencia y la capitalización financiera, fiscal, humana, tecnológica y de investigación, y de concentrarse en ecosistemas industriales específicos de alto valor en la cadena productiva para fortalecer la posición de España en Europa.

Finalmente, se argumenta que la política industrial supera ampliamente lo que contempla esta nueva ley de industria. La política industrial necesita ir más allá del marco jurídico, que constituye una línea de partida, y también fomentar capacidades económicas, técnicas y de infraestructura, así como de capitalización de recursos. Aunque no puede ser la única herramienta de una política industrial ambiciosa, la nueva Ley de Industria y Autonomía Estratégica supone un elemento indispensable y la base de actuación para alcanzar los nuevos objetivos de la recién anunciada Agenda Estratégica 2024-2029, que identifica la competitividad como elemento central del próximo mandato de la Comisión Europea.



1. Introducción	P. 02
2. Una ley que posicione a España en Bruselas	P. 03
2.1 España en las cadenas de valor	P. 03
3. Una ley para la financiación y consolidación estructural de la industria	P. 04
4. Una nueva ley de industria no se traduce automáticamente en una política industrial completa	P. 06
5. Una ley que necesita talento	P. 07
6. Conclusiones	P. 08

¹ Este documento ha sido elaborado por Angel Saz-Carranza, Juan Moscoso del Prado, Raquel Jorge Ricart y Elisa Lenker Andrade.

1. Introducción

La reindustrialización, objetivo de fondo de la nueva Ley de Industria y Autonomía Estratégica, es la contraparte de un proceso de desindustrialización originado por la externalización de las cadenas de valor hacia Asia y otras regiones. La inestabilidad geopolítica actual, marcada por eventos como la pandemia de COVID-19, la invasión de Ucrania y la competencia entre Estados Unidos y China, ha impulsado la necesidad de dicha reindustrialización y una reformulación de la política industrial, pero en una realidad muy distinta a la que se daba cuando se produjo esta migración productiva. Aunque el retorno de la política industrial no sea incompatible con el enfoque comunitario en áreas como la competencia y el mercado único, este cambio sin duda requiere una reevaluación de estas políticas.

En el ecosistema industrial europeo conviven diferentes intereses económicos, geopolíticos e industriales internos. En este contexto, España, una economía europea con evidente riesgo de periferización, tiene que priorizar sus intereses y su cadena de valor para buscar, después, la complementariedad con el resto de Europa, asentando con autoridad un esquema solvente para España junto a

Portugal como “comunidad ibérica económica”, conforme a sus intereses y necesidades. Una vez definido ese esquema económico e industrial, resulta imprescindible garantizar y reforzar su viabilidad al tiempo que se gestiona su encaje frente a otros espacios geoeconómicos internos europeos, e incluso escalarlo desde la base estructural ibérica para el resto de Europa en determinados ámbitos.

Para posicionar con autoridad los intereses y la de cadena de valor de España, es crucial la creación de un ecosistema industrial propio, sustentado en la ciencia y en la I+D+i, donde las empresas líderes puedan generar tracción y transmitirla tanto a las pymes como a ámbitos clave como la Formación Profesional y la generación de talento. Por esta razón, la ley de Industria y de Autonomía Estratégica no debería ser solamente una nueva Ley que promueve el Gobierno, sino una cuestión de Estado de máxima trascendencia para nuestro bienestar, que condicionará nuestra estructura económica durante décadas.



2. Una ley que posicione a España en Bruselas

La industria juega un papel fundamental en las economías modernas y en su competitividad, proporcionando el valor añadido diferencial que garantiza nuestro modo de vida por encima del que generan otro tipo de actividades productivas. La crisis financiera del 2008 demostró que las economías industriales son más resilientes y que España, en su contexto europeo, no había desarrollado todo su potencial en este ámbito. En los últimos años, nuestro ecosistema industrial se ha visto otra vez afectado por un nuevo contexto geopolítico de disrupciones en la cadena de valor y por el imperativo de acelerar la doble transición ecológica y digital. Los gobiernos de los países que hoy lideran la jerarquía global competitiva, como China o Estados Unidos (EE. UU.), respondieron con el retorno de la política industrial. Bajo el nuevo esquema de la política industrial, estos gobiernos han desplegado medidas para transformar la estructura de la actividad económica con unos objetivos concretos: fomentar la productividad, el crecimiento y la innovación en sectores específicos².

Del mismo modo, la industria es esencial para la estructura económica y social en Europa. Sin una dimensión europea coherente y sin una alineación efectiva entre los Estados miembros y la UE, los planes y estrategias industriales nacionales están condenados al fracaso y dejarán, sin ningún margen de duda, a Europa rezagada en la competencia global frente a Estados Unidos y China. Como indica el informe de Enrico Letta³, el papel del Mercado Único en la estrategia industrial europea no puede ser subestimado. Europa se enfrenta al reto de cubrir sus necesidades industriales, pero todavía no ha terminado de desarrollar los instrumentos para mejorar su competitividad. Las políticas europeas horizontales tradicionales, imprescindibles y relativas a la innovación, a la formación y al talento, no son suficientes. En la UE, para poder competir con China y EE. UU., se necesitan políticas verticales que promuevan sectores industriales específicos de alto valor en la cadena productiva, así como la puesta en marcha de instrumentos tangibles para

alcanzar los objetivos de seguridad económica de una manera práctica y directa, y la simplificación del esquema de cooperación público-privado.

Cuando la nueva Comisión Europea empiece a delinear la nueva estrategia industrial europea a finales de 2024, será imperativo maximizar la capacidad de influencia de España en el diseño del marco común. El Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica supone el compromiso de la Administración española para adaptar la industria al marco jurídico europeo y contribuir a la competitividad comunitaria. Sin embargo, este primer paso también deberá acompañarse de un esfuerzo de concreción y enfoque estratégico sobre el valor de la industria española en las cadenas de valor globales.

1.1. España en las cadenas de valor

La discusión sobre la industria está ligada de manera interdisciplinar al análisis de las cadenas de valor y de los recursos estratégicos. Por ejemplo, Estados Unidos siempre ha tenido en cuenta la dimensión de los recursos naturales por su enfoque desde los Departamentos de Defensa y de Energía. La UE tiene una dependencia estructural de países terceros, a potenciales crisis y disrupciones, en ciertas cadenas de valor esenciales de recursos estratégicos y materias primas. Para prevenir estos riesgos, el objetivo de la UE es reposicionarse en las cadenas de valor mediante una nueva estrategia de seguridad económica.

El enfoque planteado por la Comisión Europea para gobernar la transición energética, la tecnología, la defensa y la política industrial ofrece una oportunidad para reorientar nuestras estrategias nacionales. La Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas (NZIA, por sus siglas en inglés) apuesta por una política industrial vertical en materia de redes eléctricas, energía nuclear y captura y

² Juhász, R., et al. (2023). *The New Economics of Industrial Policy*. National Bureau of Economic Research Working Paper. <https://www.nber.org/papers/w31538>

³ 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-marketreport-by-enrico-letta.pdf>

almacenamiento de carbono; y no sólo de generación de energía renovable. Tanto la NZIA como el anteproyecto de ley de industria abogan por la promoción de sectores estratégicos de manera vertical, subrayando la importancia de la autonomía estratégica abierta y el desarrollo de los recursos propios. Sin embargo, en su implementación deberá considerarse también el impacto negativo que tiene la complejidad regulatoria en la UE, ya que desincentiva la innovación y el emprendimiento en suelo europeo. Para fomentar la competitividad, resulta imprescindible acometer transversalmente la simplificación de todos los trámites jurídicos, regulatorios, financieros y administrativos, tomando buena nota de las prácticas impulsadas por otros entornos como los EE. UU. con el *Inflation Reduction Act*, entre otros.

Con esta nueva Ley de Industria y Autonomía Estratégica, España también deberá fomentar sus ecosistemas industriales en concordancia con los recursos estratégicos y las necesidades de una industria europea autónoma y abierta. Para ello, España necesita una visión estatal clara

de sus prioridades industriales, atendiendo a lo esencial y a su encaje en el ecosistema industrial europeo, sin intentar abarcar todo. La descarbonización energética, la industria y la política industrial vinculada a la defensa, por ejemplo, deben saber integrarse de manera coherente. Por lo tanto, para posicionar a España como un líder industrial en Europa, resulta imprescindible **un ejercicio de concreción y enfoque estratégico**.

La nueva estrategia industrial española deberá, entre otras cosas, apoyarse en la ciencia y en la información empírica obtenida rigurosamente sobre las capacidades de España en las cadenas de valor europeas. Con esta misión, es preciso señalar objetivos cuantitativos claros pautados en el tiempo para poder medir, primero, y evaluar, después, las nuevas políticas industriales desplegadas. La Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica prevista para los próximos 6 años debe contar con objetivos cuantitativos que permitan medir la evolución del proceso de reindustrialización y evaluar las políticas aplicadas.



3. Una ley para la financiación y consolidación estructural de la industria

La ley contempla tanto la inversión –mediante la agilización de la financiación o la realización de inversiones estratégicas– como la prevención mediante la creación de la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI).

La financiación de la política industrial o de la reindustrialización es probablemente la cuestión más crítica de esta ley. La ley pretende la consolidación de los PERTE más allá de los fondos europeos *NextGeneration*, convirtiéndolos en medidas estructurales. Por esta vía, los PERTE quedarán enmarcados en lo que la ley define como Ecosistemas Industriales Estratégicos, así definidos para facilitar su financiación. No obstante, depender únicamente de subvenciones públicas no sólo puede no ser sostenible, sino también insuficiente e ineficaz. La atracción de inversión privada y el papel de las grandes empresas industriales con capacidad de tracción son factores clave para el éxito de la economía española y deberán formar parte de la estrategia industrial pública. Para que funcione, la ley deberá contar con el apoyo del sector privado, que no solo deberá acompañar su desarrollo sino también hacer suya una estrategia público-privada industrial más amplia que cuente con una visión estratégica y de gobernanza eficaz.

Como nuevo mecanismo para canalizar financiación destaca la RECAPI, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional y que permitirá realizar un proceso de identificación de las industrias consideradas como estratégicas. La RECAPI evaluará dónde promover la producción industrial y asegurar aprovisionamientos estableciendo actuaciones por sexenios. Articular la RECAPI de manera coherente y coordinada es un requisito fundamental para contar con una unidad de decisión en materia de inversiones estratégicas capaz tanto de canalizar las inversiones extranjeras directas hacia el ecosistema industrial español, como de activar en términos presupuestarios una asignación eficiente y con impacto de los recursos.

Entre los otros nuevos instrumentos del anteproyecto, el nuevo Consejo Estatal de Política Industrial, que contribuirá a la coordinación interministerial, deberá ser el órgano tractor garante de la eficiencia presupuestaria en la asignación de recursos procedentes de distintos Ministerios hacia objetivos o “misiones” comunes. El Comité Ejecutivo del Foro de Alto Nivel adoptará un papel consultivo y directo con las Administraciones Públicas a la hora de emitir recomendaciones sobre ordenación e implementación de los recursos, y deberá ser capaz de operar con agilidad. Así mismo, la Conferencia Sectorial de Industria y PYME se deberá traducir en un canal de conversación fluido para incluir nuevos temas en la agenda con capacidad ejecutiva. Es fundamental garantizar que las diferentes formaciones administrativas contempladas por la ley funcionen de manera coordinada y coherente, contribuyendo a agilizar la toma de decisiones, la eficacia de la política industrial y la financiación de los proyectos, permitiendo una verdadera gobernanza en la que el sector privado se sienta representado y copartícipe de las decisiones.

En el contexto de financiación comunitaria, las instituciones europeas deberán trabajar en la alineación vertical de objetivos claros de inversión. Para ello, la creación de un fondo soberano europeo podría actuar como un instrumento estratégico para financiar inversiones en sectores clave y avanzar la competitividad de la industria europea. Además, la creación definitiva de la unión de mercados de capital de la UE facilitaría el acceso a recursos financieros y promovería una asignación más eficiente del capital.

4. Una nueva ley de industria no se traduce automáticamente en una política industrial completa

La intersección entre tecnología, energía y defensa se perfila como un eje central para el desarrollo industrial en el contexto global actual, donde Europa debe posicionarse frente a potencias como China y Estados Unidos. Países como Francia y Alemania ya han adoptado políticas industriales claras, y ejemplos como el de Polonia muestran una actividad significativa en este ámbito. La inclusión de la defensa en la política industrial o su relación con la energía son fundamentales para una estrategia integral y coherente. Por este motivo, España necesita un planteamiento sólido, un marco jurídico transversal y una gobernanza eficaz para no quedarse atrás.

El actual anteproyecto se configura como una ley de bases que se centra en la calidad y seguridad industrial, sin avanzar tanto en los detalles de la estrategia industrial. Aunque supone una propuesta ambiciosa, necesita ir más allá de una visión compartimentada y administrativa para acercarse en el mayor grado posible a un esquema de política industrial integral completo. Por esta razón, si el enfoque preponderante es el regulatorio, y no tanto la promoción tecnológica, la industria competitiva o la ciencia, la capacidad de influir de esta ley en la política industrial será limitada.

Por otro lado, actualmente, las competencias del Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica están limitadas al ámbito del Ministerio de Industria y Turismo, excluyendo áreas cruciales como la energía, el transporte, la defensa o las infraestructuras. El encaje competencial de esta nueva ley de industria, más preventivo que proactivo, así como la temporalidad que da a la RECAPI, son factores que indican que la implementación de la ley necesita ser más ágil, transversal y actualizada a los requerimientos y la velocidad europea en el desarrollo de política industrial. Además, la propia velocidad europea resulta insuficiente a su vez también si se compara con la del resto del mundo o nuestros principales competidores tecnológicos e industriales, como China y los EE. UU.

Ante estos retos, es imperativo fomentar la transversalidad del anteproyecto de ley, ampliándolo a cuestiones de contenido y no solamente regulatorias. Así mismo, es preciso garantizar la coordinación interministerial en los asuntos que sean competencia de cada Ministerio y promover un listado de prioridades, tanto de los sectores convencionales tradicionales (industria química, petrolífera, etc.), como de los nuevos (digitalización, tecnologías limpias) y de aquellos reavivados recientemente en la política industrial como el sector de la defensa. La ley también deberá promover la integración del sistema ciencia-tecnología-empresa nacional para fortalecer la competitividad industrial de España.

Esta perspectiva estratégica, centrada en una política de Estado, es necesaria para que la posición industrial española en las instituciones europeas no se debilite de manera estructural a corto y medio plazo.

Las barreras de gobernanza de política industrial, velocidad y estrategia que subsisten en España generan incertidumbre. La política industrial española debe ser una prioridad del Estado, apoyada por una gobernanza adecuada y una mayor interrelación entre todos los ministerios y Presidencia de Gobierno. Para simplificar y agilizar los procedimientos, se debería crear una estructura de comisión de análisis y toma de decisiones respecto a las inversiones estratégicas.

5. Una ley que necesita talento

Para abordar la escasez de talento cualificado en el sector industrial español es crucial implementar políticas públicas orientadas a la formación y atracción de profesionales. Primero, se debe potenciar la colaboración entre instituciones educativas y empresas industriales para diseñar programas de formación específicos que respondan a las necesidades del mercado laboral actual. Esto incluye la creación de centros de excelencia en tecnologías avanzadas y sostenibles, así como la puesta en marcha de programas de formación dual que combinen teoría y práctica en un entorno laboral real.

Además, es fundamental incentivar la movilidad internacional de talento. Ello puede lograrse mediante la creación de visados especiales para profesionales altamente cualificados y la promoción de España como un destino atractivo para el talento extranjero. También es esencial ofrecer incentivos fiscales y subvenciones para la contratación de personal cualificado y la inversión en formación continua dentro de las empresas. Estas medidas, combinadas con una estrategia de marketing internacional que destaque las oportunidades y calidad de vida en España, pueden ayudar a atraer y retener el talento necesario para impulsar la transformación del sector industrial.

La nueva ley necesitaría incluir medidas específicas para atraer, crear y retener talento cualificado en la industria. Proponemos la implementación de modelos como la Formación Dual (basados en el sistema alemán), clústeres de innovación, incentivos fiscales y subvenciones en OPEX (gastos operativos como personal, formación continua de sus empleados y contratación) en lugar de CAPEX, centros de excelencia en ámbitos industriales identificados y programas de retención de talento. Para ello, podrían integrar estas propuestas en programas ya existentes como el Programa Industria Conectada 4.0, que busca la transformación digital de la industria española mediante la formación y capacitación de trabajadores y directivos en tecnologías avanzadas, o la iniciativa de apoyo a las pymes.



6. Conclusiones

La reindustrialización, objetivo fundamental de la nueva Ley de Industria y Autonomía Estratégica, se presenta como una respuesta al proceso de desindustrialización que surgió de la externalización de las cadenas de valor hacia Asia y otras regiones. La inestabilidad geopolítica actual, marcada por eventos como la pandemia de COVID-19, la invasión de Ucrania y la competencia entre Estados Unidos y China, ha impulsado una reformulación de la política industrial, adaptándola a una realidad distinta de la que existía durante la migración productiva. Aunque la reindustrialización no sea incompatible con el enfoque comunitario en áreas como la competencia y el mercado único, este cambio requiere una reevaluación de estas políticas.

En el ecosistema industrial europeo, diversos intereses económicos, geopolíticos e industriales internos coexisten. En este contexto, España, una economía con evidente riesgo de periféricación, debe priorizar sus intereses y su cadena de valor. Debe buscar complementariedad con el resto de Europa, estableciendo un esquema solvente junto a Portugal como una "comunidad ibérica económica", alineada con sus intereses y necesidades. Este esquema económico e industrial debe garantizar su viabilidad y encaje en otros espacios geoeconómicos europeos, y potencialmente escalar desde su base ibérica hacia el resto de Europa en ciertos ámbitos.

Con el objetivo de la reindustrialización, el Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica busca actualizar el marco jurídico industrial de España, alineándose con la política industrial europea y los retos actuales como la doble transición o las disrupciones en la cadena de valor. La ley se enfoca en la inversión y financiación estratégicas, así como en la prevención mediante la RECAPI. Sin embargo, para lograr esos objetivos, la coordinación interministerial y la integración de sectores tradicionales y emergentes, incluyendo actores privados, resultan cruciales para posicionar a España como líder industrial en Europa, lo

cual exige afinar y acertar plenamente con el esquema de gobernanza administrativa propuesto por la ley. Para su éxito, el esquema de gobernanza deberá incluir instrumentos cuantitativos para establecer objetivos y evaluar las medidas de política industrial aplicadas, así como para atraer y retener talento cualificado, potenciando la colaboración entre instituciones educativas y empresas.

En España, es crucial la creación de un ecosistema industrial propio, sustentado en la ciencia y la I+D+i, donde las empresas líderes generen tracción tanto sobre las pymes como sobre ámbitos esenciales como la Formación Profesional y el desarrollo de talento. En los próximos años, España tendrá que adoptar una posición clara ante las instituciones europeas, constituida por una visión estratégica estatal centrada en ecosistemas industriales específicos españoles. Este enfoque es vital porque la nueva Ley de Industria y Autonomía Estratégica no debería ser solo una nueva normativa, sino una cuestión de Estado de máxima trascendencia para nuestro bienestar, que condicionará nuestra estructura económica durante décadas.