



Apuntes

Comentarios al Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica

Diego Rodríguez Rodríguez

Apuntes 2025/23
Junio de 2025

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Comentarios al Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica

Diego Rodríguez Rodríguez (UCM y Fedea)

Junio de 2025

1. Introducción

Desde diciembre de 2024 se encuentra en periodo de enmiendas en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica (PLIAE en adelante). Esta nueva ley responde a una de las reformas comprometidas por España en el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (hito nº 176) e inicialmente tenía prevista su entrada en vigor para el último trimestre de 2023. En la descripción de este hito se indicaba que, como resultado de esta nueva ley, se produciría una mejora de la coordinación, de la calidad y seguridad industrial, así como una actualización del sistema de infracciones¹. El título de la ley se ha ampliado en el Proyecto actual añadiendo “autonomía estratégica”, lo que da cuenta de la relevancia adquirida por este concepto en los años transcurridos entre la elaboración del PRTR y el momento actual. Cuando se apruebe, esta nueva Ley vendrá a sustituir a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, poniendo al día un marco normativo que, después de más de 40 años, se encuentra desfasado en objetivos e instrumentos.

Conviene partir de esta idea de “marco” porque, salvo en cuestiones puntuales, el PLIAE no entra en aspectos de detalle y, básicamente, establece un sistema de gobernanza y una serie de objetivos deseables. En ese sentido, difiere notablemente de leyes sectoriales, especialmente en sectores regulados como la energía, donde las normas correspondientes (Ley del Sector Eléctrico y Ley de Hidrocarburos) sí que definen de modo preciso muchos elementos de la operativa del sector, con independencia de los desarrollos reglamentarios adicionales. El Anteproyecto de la LIAE obtuvo informes previos del Consejo Económico y Social (CES, 2023) y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC, 2024). En particular, el informe del CES lamentaba que el Anteproyecto adoleciera de suficiente ambición y precisión.

El contexto en el que se sitúa el PLIAE en relación con el sector industrial es bien conocido. En primer lugar, se caracteriza por una tendencia de largo plazo de pérdida del peso relativo de la industria en el conjunto del valor añadido doméstico, tendencia que se observa tanto en España como en otros países de nuestro entorno. Esta circunstancia ha sido ampliamente analizada por la literatura económica, que también ha señalado algunos factores explicativos (véase, por ejemplo, Fariñas *et al.*, 2015).

¹ “Los objetivos de la Ley serán mejorar los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de la Administración en materia de política industrial y mejorar la calidad y la seguridad industriales mediante un sistema reforzado de vigilancia del mercado, en consonancia con el Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011. Por último, se revisará la definición de infracciones en este ámbito y se actualizará el nivel de las sanciones que pueden aplicarse.” (Consejo UE, 2021, p.126).

En segundo lugar, hay una renovada preocupación por la pérdida de competitividad de la industria europea, manifestada en el Informe sobre el Futuro de la Competitividad Europea, habitualmente conocido como Informe Draghi (Draghi, 2024), y las medidas que a ese respecto comienza a proponer la actual Comisión Europea. Como se explica en de la Fuente (2025), algunas de esas medidas van en la línea de una “revolución simplificadora”, que se recoge en la Declaración de Budapest de noviembre de 2024 y en la Comunicación de la CE sobre la Brújula de Competitividad de febrero de 2025. Esta creciente preocupación por la competitividad europea, acrecentada además por el nuevo entorno internacional de tensiones con la administración Trump, ha contribuido también a una reemergencia del debate sobre las políticas industriales. De hecho, el diagnóstico y las medidas a implementar en distintos sectores productivos vertebran el contenido fundamental del informe Draghi. Adicionalmente, no debe olvidarse que la política industrial no es sino un instrumento más, que conecta con otras muchas políticas que afectan a la competitividad de las empresas tales como la política fiscal, la de infraestructuras, la energética o la de innovación, entre otras.

2. Contenidos del PLIAE

2.1 Ámbito de aplicación, objetivos y principios

El ámbito de aplicación del PLIAE es el de las actividades manufactureras, incluidas las de reparación, instalación y reciclaje, así como las actividades logísticas y de almacenamiento directamente relacionadas (divisiones 10 a 33 de la CNAE). Adicionalmente, atañe a los servicios de aplicación industrial de orden intelectual (por ejemplo, formación especializada, ingeniería, auditoría, diseño, consultoría, desarrollo e implementación de tecnologías y software industrial y asistencia técnica, seguridad y calidad...) siempre que estén directamente relacionados con las actividades industriales. También afecta a i) los agentes de la infraestructura de la seguridad industrial, de la calidad industrial o de ambas, ii) a la creación y desarrollo de espacios productivos, áreas o polígonos industriales y atracción de inversión industrial y iii) en la medida en que incluyan un componente industrial, también quedarían afectadas supletoriamente por la Ley otras actividades no industriales como, por ejemplo, las de generación y almacenamiento de energía.

A riesgo de simplificar, el contexto europeo actual se caracteriza por una visión más favorable de las políticas industriales verticales. La nueva norma comparte esta perspectiva e incide en la necesidad de acometer iniciativas a nivel de los sectores industriales, si bien con un cambio de semántica que lleva a hablar de “ecosistemas industriales”. Estos se definen en el Anexo del PLIAE² de un modo poco preciso e innecesariamente complejo que permitiría, por ejemplo, definir un ecosistema de “fabricación de baterías” pero, también, un conjunto más extenso como el de “componentes para la movilidad” e incluye referencias

² “Ecosistema industrial: Conjunto de elementos, actores e interrelaciones que operan en una determinada cadena de valor bajo un enfoque de análisis sistémico. Los ecosistemas son aglomeraciones espontáneas de varios actores económicos, que toman la forma de redes complejas. Si bien los ecosistemas pueden diferir en tamaño, duración y ambición, todos deben contemplar como características comunes: la búsqueda de la mejora de la competitividad y el crecimiento empresarial a través de la innovación, la vocación por la transformación digital y verde, y la existencia de redes formales e informales de cooperación. En el diseño y ejecución de políticas deben contemplarse principios básicos de la teoría de sistemas: resiliencia, auto-organización, jerarquía, complejidad, no linealidad, etc. La organización de un ecosistema industrial debe incorporar la participación de un clúster industrial o un centro de innovación o tecnológico, con una orientación que puede ser multidisciplinar, pero que debe contemplar al menos la transformación digital y verde.” (Anexo del PLIAE).

a conceptos de dudosa relevancia como la teoría de sistemas o la no-linealidad. En último término, se trata de una aproximación que recupera la idea de clúster, aunque de un modo algo contradictorio. Por un lado, define a los ecosistemas industriales como “aglomeraciones espontáneas de varios actores económicos” pero, por otro lado, indica que su organización tendrá “una orientación que puede ser multidisciplinar, pero que debe contemplar al menos la transformación digital y verde”. Todas las empresas están de algún modo involucradas en la transición digital y verde (por convicción o porque están afectadas por medidas o instrumentos en ambas áreas), sin que quede claro qué significa que su organización “debe contemplarlas”.

Sí se utiliza el término “sector” (más allá de la referencia al “sector industrial”) para referirse a “sectores estratégicos”, aunque en este caso aparece también la referencia a “ecosistemas industriales estratégicos”. Estos se definen, según el Anexo, como “aquellos expresamente incluidos en la Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica”. Todo ello se combina con la referencia a los “retos estratégicos” que serán definidos en la Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica. En el Anexo se hace una definición de los retos estratégicos como *“desafíos sociales relevantes que implican a uno o varios ecosistemas industriales y que requieren soluciones innovadoras, ambiciosas y coordinadas, involucrando múltiples agentes económicos y sociales. Estos retos deben ser específicos, medibles y orientados a resultados, inspirando una dirección clara para la innovación y el desarrollo económico. Los retos, que podrán estar alineados con los de las estrategias de ciencia e innovación españolas o de la Unión Europea, se integrarán en la Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica, de forma que las acciones propuestas permitan dar solución a los mismos.”* De nuevo, se trata de una definición lo suficientemente vaga como para que pueda caber cualquier cosa y trufada de referencias innecesarias a conceptos bien sonantes. Así, un desafío social puede ser la lucha contra el cambio climático (lo que daría cabida a cualquier tecnología que avanzase en la descarbonización), pero también la mejora de la salud (lo que podría apoyar, por ejemplo, el desarrollo de la computación cuántica en la medida en que ésta facilita la investigación en el campo de terapias o productos médicos). Adicionalmente, el término “estratégico” también se utiliza para referirse a la autonomía estratégica (lo que incluye, como se verá, la Certificación de empresas para la autonomía estratégica), a los Proyectos Industriales Estratégicos, a los ya conocidos Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) y a la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI).

La enumeración de los principios generales que inspiran la nueva Ley es muy amplia y no controvertida: libertad de ejercicio, de circulación y acceso, no discriminación, cooperación institucional, fomento de la competencia efectiva, neutralidad tecnológica, cohesión económica y social, simplificación de cargas, seguridad jurídica, etc. Son también importantes, por el papel que juegan en la ley, la mención a los principios de resiliencia y autonomía estratégica, así como los relacionados con la transición energética (descarbonización, protección ambiental, circularidad, eficiencia energética) y digital. Como técnicas de regulación, se aplica lo ya establecido en la normativa actual, y que de modo muy sucinto consiste en utilizar autorizaciones administrativas previas tan solo en casos muy tasados, y siempre que se exija en una norma con rango de ley. A ese respecto, se sigue lo establecido en la Ley 20/2013 de garantía de unidad de mercado (LGUM) sobre un uso de las autorizaciones administrativas que debe estar basado en condiciones estrictas de necesidad y proporcionalidad. Debe recordarse que la LGUM viene funcionando desde hace una década como un instrumento clave para identificar y reducir obstáculos no solo en relación con el establecimiento de operadores sino, también, con la libre circulación de bienes y servicios por el territorio nacional y la igualdad de las condiciones de ejercicio.

2.2 Gobernanza

El Título I del PLIAE desarrolla dos grandes tipos de **instrumentos para la gobernanza**. Por un lado, una Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica, con un futuro Plan Estatal y una serie de Programas que lo desarrollarán. La Estrategia, que será aprobada mediante Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM), contendrá las directrices generales y tendría cierto paralelismo con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima en el sentido de que se trataría de un instrumento de largo plazo (seis años), con diagnóstico, objetivos y líneas de acción. La Estrategia identificará ecosistemas industriales y, dentro de estos, los que se consideren como estratégicos. Como se ha señalado, el término “ecosistemas” es recurrente en todo el PLIAE, sin que quede claro cómo se definen estos. Tampoco, y esto es más relevante, en qué se va a basar la consideración de un ecosistema como “estratégico”, más allá de lo señalado anteriormente sobre que debe atender a un desafío social relevante. La Estrategia dará lugar a un Plan Estatal de tres años, también aprobado por ACM, donde se deberán definir medidas y programas, identificar los recursos necesarios y concretar los mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos. El Plan podrá prever la aprobación de programas específicos sobre distintos aspectos: mejora de la competitividad y productividad industrial, mejora de la resiliencia y la autonomía estratégica, sostenibilidad ambiental (y conceptos relacionados) de la industria, transformación digital, impulso de ecosistemas industriales, desarrollo de tecnologías estratégicas, impulso de la I+D+i, fomento de la formación, cualificación y desarrollo de capacidades. También hay una referencia a que se podrá desarrollar un Plan Conjunto de Gobernanza, acordado con las CCAA, para desarrollar los objetivos de la Estrategia, aunque no se entiende qué aportaría este otro plan.

Tanto la Estrategia Española como el Plan Estatal serán evaluados cada tres años. No se indica por parte de quién, señalándose tan solo que el procedimiento y los criterios podrán regularse mediante real decreto. Esto hace suponer que la evaluación será realizada por el propio ministerio competente. Sería importante que la evaluación la realizara una agencia independiente, que puede aportar un análisis más riguroso e imparcial (de la Fuente et al, 2023). Ello sería compatible con el hecho de que una unidad del mismo ministerio competente realizara un seguimiento cercano de la Estrategia o el Plan y de las recomendaciones de esa evaluación externa, máxime con vistas a introducir reformas en ambos documentos. Adicionalmente, en el PLIAE se propone que el Foro de Alto Nivel, que se comenta a continuación, haga un seguimiento (que no evaluación) de la Estrategia y el Plan.

Por otro lado, en el PLIAE se introduce la creación de una serie de órganos para la gobernanza: un Consejo Estatal de Política Industrial, una Conferencia Sectorial de Industria y Pyme y un Foro de Alto Nivel de la Industria Española. En concreto, el Consejo Estatal sería un órgano consultivo interministerial, con distintos representantes de la Administración General del Estado (AGE), la Conferencia Sectorial es el órgano de cooperación entre la AGE y las comunidades autónomas, y el Foro de Alto Nivel se constituye como órgano colegiado. Este órgano colegiado tendría naturaleza de comisión de trabajo y, como se contempla en la Ley 40/2015, acogería a representantes del Ministerio de Industria y Turismo y de los agentes económicos y sociales del sector industrial de ámbito estatal, especialmente de los declarados estratégicos. A partir de ese Foro se constituiría también un Comité de Diálogo Industrial.

En el PLIAE se enumeran las funciones generales del Consejo Estatal y del Foro de Alto Nivel (no así de la Conferencia Sectorial) que, con distinta intensidad, deberán participar en la elaboración de las estrategias

y planes, así como informar sobre los programas o medidas elaboradas por otros ministerios. Sin embargo, casi todo se deja a un posterior desarrollo reglamentario. Sí debe señalarse que un posterior artículo 19 recoge las competencias del Consejo Estatal para la elaboración de un dictamen previo a los proyectos de disposiciones normativas elaborados por la AGE con repercusión significativa en la actividad industrial³.

2.3 El apoyo a la industria

El Título II del PLIAE aborda el apoyo a la competitividad y la sostenibilidad industrial. De nuevo, se señalan objetivos generales no controvertidos: productividad, competitividad, emprendimiento, reducción de dependencias, fomento de la innovación, descarbonización, formación, cooperación, etc. El único que realmente resulta novedoso es el objetivo referido al **“impulso de una base industrial estratégica y competitiva que pueda abastecer a España de ciertos recursos de primera necesidad y carácter estratégico bajo condiciones excepcionales o razones de seguridad nacional** o autonomía estratégica, que genere mecanismos de resiliencia en la economía, e incremente la autonomía estratégica de la Unión Europea”. Es la persecución de este objetivo lo que da soporte a la introducción de las llamadas **reservas estratégicas**, que es uno de los aspectos más novedosos de la nueva Ley.

El PLIAE hace un llamamiento, bastante obvio, a que las medidas que se implementen se adecuarán a la normativa sobre defensa de la competencia y unidad de mercado. Esas medidas podrán instrumentarse a través de la concesión de ayudas e incentivos públicos, el apoyo a la financiación u otros instrumentos de apoyo, criterios de selección en procesos de compra pública, la adopción de medidas laborales, de seguridad social específicas y mercantiles que el Gobierno determine, y otras que se consideren necesarias para la consecución del fin objetivo. Es positiva la referencia a la coordinación de los programas que se desarrollen con otros programas ya existentes. Por un lado, los de I+D+i con la Estrategia y el Plan Estatal que ya se prevén en la Ley de la Ciencia, de la Tecnología y la Innovación. Por otro lado, los de descarbonización con el Plan Integrado de Energía y Clima y otros planes medioambientales.

En relación con los beneficiarios de ayudas, se establece la obligación de que *“los beneficiarios de subvenciones computadas a nivel de grupo empresarial, que en el conjunto de las Administraciones Públicas superen los **3 millones de euros** en los últimos cinco años, y que se otorguen en el ámbito de aplicación de los programas y medidas de esta ley, **deberán mantener la actividad productiva al menos durante cinco años en el caso de grandes empresas, tres en el caso de medianas empresas y dos en el caso de pequeñas empresas, a partir de la fecha en la que se publique o notifique la resolución de concesión de la última de las ayudas que haya motivado la superación de la citada cantidad, sin perjuicio de las obligaciones que deban cumplirse de acuerdo con el marco regulatorio de la Unión Europea.**”* El incumplimiento de la obligación de mantenimiento de la actividad productiva se produciría cuando, durante el periodo que proceda, se haya reducido en más de un 65 por ciento la producción o en 500 personas o más su plantilla, descontando los efectos de estacionalidad anual, calculados sobre los datos de los tres últimos ejercicios. Se establecen excepciones en los casos en que hay un movimiento empresarial (fusión, adquisición, escisión) y la entidad resultante mantiene la actividad, cuando hay un procedimiento de liquidación en un concurso no calificado como culpable o, cuando habiendo reducido en más de 500 trabajadores, esta

³ Desde el punto de vista formal, resulta extraña la aparición en ese lugar (art. 19) de un asunto sobre la actividad del Consejo Estatal de Política Industrial, entre la descripción de las obligaciones de los beneficiarios de las ayudas (art. 18) y las medidas de apoyo a los ecosistemas industriales (art. 20).

reducción es temporal durante el proceso de búsqueda de nuevos inversores o por una causa de fuerza mayor (y se recupera al menos el 50% del empleo previo en al menos un año).

Cuando se concede financiación pública es lógico condicionar esa ayuda al cumplimiento de una serie de condiciones, incluida la de evitar que una empresa se pudiese beneficiar inicialmente de una ayuda vinculada a una actividad productiva para, a continuación, cerrarla y trasladarse a una localización fuera de España. Sin embargo, resulta llamativo que, en una ley que deja buena parte de su contenido a desarrollos normativos posteriores, no se deje la formalización de este principio general para las bases reguladoras de los procedimientos de concesión de las ayudas y se establezcan de una forma tan taxativa e imprecisa en una norma con rango de ley. En ese sentido, resulta extraño que se defina con carácter general un umbral, y así lo señaló también el CES en su informe al Anteproyecto en 2023, que se basa parcialmente en un volumen absoluto del empleo (reducción de más de 500 empleados) que, obviamente, no afecta a las pymes ni responde a ningún análisis sobre la idoneidad de esa cifra. Adicionalmente, tampoco se conoce la motivación del umbral de 3 millones de euros, que puede resultar desproporcionadamente bajo y que en una versión anterior del Anteproyecto se establecía en 6 millones de euros.

A modo de ilustración, en las bases reguladoras de las ayudas concedidas en el marco de los PERTEs hay una larga lista de supuestos que darían lugar a la devolución de la ayuda por parte de la empresa, pero esos supuestos no son siempre los mismos sino que se adaptan a la realidad de la actividad productiva correspondiente. Pongamos como ejemplo concreto las ayudas a la instalación de electrolizadores⁴, que podrían ser instalados también por empresas manufactureras y cuyas bases se recogen en la Orden TED/801/2024. En esas bases ya hay una obligación según la cual: *“Los beneficiarios deberán justificar el cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y la aplicación de los fondos percibidos ante el órgano concedente o designado para tal fin, así como garantizar el mantenimiento y operación de la actuación subvencionada al menos durante diez (10) años desde la fecha de finalización del plazo de realización de las actuaciones al que se refiere el artículo 20 de las presentes bases.”* Si la empresa manufacturera que ha recibido una ayuda para instalar un electrolizador incumple esa obligación, o cualquier otra de las muchas incluidas en las bases de la convocatoria, podrá estar obligada al reintegro total o parcial de la ayuda concedida. Esta obligación se adapta a las condiciones de esta actividad concreta y no requiere de una obligación general e imprecisa establecida con rango de ley, como la que resultaría de aplicar un porcentaje de reducción del 65% en un plazo de tiempo determinado.

El Título II recoge dos aspectos adicionales. Por un lado, un conjunto de artículos (art. 20 a 24) en los que se describen los objetivos de las medidas de apoyo a ecosistemas industriales: crecimiento, innovación, transformación verde y digital, internacionalización, cualificación, mejora de procesos administrativos, apoyo a la sostenibilidad, orientación a las pymes, apoyo a la industria intensiva en energía, etc. En algunos casos son principios generales o que dependen de medidas “de buena voluntad”⁵. También se indica que

⁴ Orden TED/801/2024, de 26 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para las convocatorias del Programa de incentivos para proyectos de producción y consumo de hidrógeno renovable (clústeres o valles), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-Next Generation EU.

⁵ Hay diversos ejemplos de ello. Por ejemplo: “el Gobierno, de conformidad con la normativa de la Unión Europea, vigilará y velará por que la industria tenga acceso a energía a largo plazo a precios competitivos y estables, con seguridad y certidumbre, reduciendo su exposición a la volatilidad de los mercados energéticos globales.” ... “Asimismo, el Gobierno velará porque las ayudas de estado permitidas por las directrices europeas, y con los límites establecidos en la materia, sean efectivas y permitan reducir los costes de las empresas industriales”.

las AAPP deben promover el desarrollo, gestión y modernización de las áreas industriales, definidas en el Anexo como espacios de suelo industrial.

Por otro lado, se regulan las certificaciones de lo que se denomina **empresa industrial excelente**, con dos instrumentos. El primero sería una certificación voluntaria sobre el impacto económico, social y medioambiental de inversiones realizadas por las empresas. No se hace alusión alguna al tamaño de las empresas, por lo que en principio parece dirigida a cualquier empresa industrial. La propuesta que se realiza consiste en que un organismo de evaluación certifique el impacto “sobre la base de las normas técnicas que se aprueben por los organismos de normalización internacionales o nacionales, en defecto de norma técnica internacional.” Esa certificación podrá ser utilizada por las AAPP en las convocatorias de ayudas públicas. Sin embargo, aunque el mecanismo sea voluntario, cabe plantear si en unos momentos en que hay una intensa preocupación en la Unión Europea por la carga administrativa impuesta sobre las empresas, con diversas propuestas legislativas (paquetes Ómnibus) para simplificar y flexibilizar esa carga, un instrumento añadido de certificación para algo tan amplio como el “impacto económico, social y medioambiental” es realmente una medida necesaria y proporcionada.

El segundo instrumento se refiere a la calificación crediticia o rating de empresa, también de carácter voluntario y que nuevamente podrá ser usada por las AAPP en la concesión de ayudas. Por lo tanto, como el anterior, es un instrumento de certificación dirigido a facilitar los procesos de baremación en concursos públicos, sin que se detecte ninguna ventaja desde el punto de vista de su incidencia en la mejora del desempeño empresarial y, por el contrario, se incurre en un riesgo de aumento de costes.

2.4 Instrumentos estratégicos

El título III del PLIAE aborda la Resiliencia y Autonomía Estratégica Industrial, desplegando el adjetivo “estratégico” en diferentes áreas.

En primer lugar, se definen las condiciones que podrían llevar a calificar un proyecto industrial como estratégico: elevado volumen de inversión (sin concretar), realizado por una empresa con certificación para la autonomía estratégica (que posteriormente se comenta), que implica el desarrollo de tecnologías de cero emisiones netas (siguiendo la tipología del Reglamento (UE) 2024/1735), que sea de extracción, procesamiento (concentración y refinado) o reciclado para la obtención de las materias primas fundamentales listadas en el Reglamento (UE) 2024/1252, que se considere como estratégico en un reglamento europeo publicado, o que forme parte de las soluciones adoptadas en su correspondiente Mesa de Reindustrialización (que posteriormente se comenta). Será el Ministerio el encargado de calificar a un proyecto como estratégico, creándose para su seguimiento una Comisión Permanente de Apoyo al Proyecto Industrial Estratégico. Las principales ventajas de esa calificación para la empresa inversora serían dos. Por un lado, la posibilidad de lograr una tramitación más rápida o simplificada en los procedimientos administrativos. Por ejemplo, una tramitación preferente de solicitudes de patentes y modelos de utilidad o prevalencia en declaración sobre utilidades públicas. Sin embargo, no son efectos automáticos y tendrán que ser acordados entre las distintas Administraciones Públicas implicadas en cada caso. Por otro lado, la ayuda pública para un Proyecto Industrial Estratégico podría ir en concurrencia no competitiva (prelación temporal de solicitudes) cuando “no requieran de valoración comparativa con otros supuestos”.

En segundo lugar, se definen los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), así como los Ecosistemas Industriales Estratégicos y retos estratégicos. En realidad, los PERTE ya

están desarrollados normativamente y son operativos, pero ahora se contemplarían a nivel de Ley más allá de la vigencia del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para los que fueron inicialmente definidos. Como en la norma actual, serían proyectos de colaboración pública-privada y los criterios para su identificación son muy amplios y no precisos: importante contribución, remedio de importantes deficiencias, importante carácter innovador, etc.

Por lo que se refiere a los Ecosistemas Industriales Estratégicos y retos estratégicos, también se introducen criterios de determinación muy amplios; aportación estratégica, potencial de crecimiento, contribución a objetivos europeos en la transición ecológica, entre otros. Los efectos prácticos de declarar a un ecosistema industrial como estratégico serían escasos: conllevará definir Hojas de Ruta específicas e indicadores, habilitará la posible concesión de ayudas en concurrencia no competitiva y podrán crearse grupos de trabajo específicos sobre ellos en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Industria y Pyme y en el Consejo Estatal de Política Industrial.

En tercer lugar, se crea una **Reserva Estratégica** basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI) y la salvaguardia de la base industrial de sectores de importancia estratégica. Este es quizás uno de los aspectos más novedosos del PLIAE y está **pensado para responder a una crisis de suministro sobre la base de un sistema de corresponsabilidad entre la Administración Pública y los operadores industriales**. Como es razonable, en la norma no se especifican recursos concretos de primera necesidad o carácter estratégico, pero sí criterios generales para su inclusión, particularmente los reconocidos como tales por la legislación europea. La RECAPI sería gestionada por un Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica (CECOPIE), adscrito a la Secretaría de Estado de Industria, sobre el que se requerirá desarrollo reglamentario posterior.

En cuarto lugar, y en conexión con lo anterior, se crea un sistema de certificación de empresas para la autonomía estratégica, que vendría a certificar la capacidad para la producción y suministro de los recursos, bienes y tecnologías objeto de la RECAPI. Ello requerirá, a su vez, la elaboración de normas técnicas, sobre las que se establecen algunos criterios generales.

Por último, el Título III introduce la **ordenación de los procesos de reindustrialización**. El punto de partida sería la elaboración de un Plan de Reindustrialización que trataría de prevenir o mitigar los efectos asociados a la pérdida significativa de capacidad industrial o de recursos considerados de primera necesidad o carácter estratégico. La pérdida significativa de capacidad industrial se define nuevamente como una reducción del empleo de más de 500 personas en una misma empresa (o más de 750 en un mismo territorio geográfico) o una reducción superior al 65 por ciento de la producción en un mismo centro de trabajo, descontando los efectos de estacionalidad anual y calculado sobre los datos de los tres últimos ejercicios. Claramente, la introducción de esta Ordenación de los procesos de reindustrialización (que es el título del capítulo en el PLIAE) va dirigida a afrontar ex ante el cierre o reducción de actividad de grandes empresas industriales, ya que la empresa debe comunicar a la Secretaría de Estado de Industria con al menos nueve meses de antelación que va a proceder a esa reducción del empleo. En ese momento, la Administración podrá poner en marcha un proceso de reindustrialización que implica que durante nueve meses la empresa no podrá hacer operativa la reducción de actividad. La forma de canalizar la negociación entre las AAPP y la empresa es a través de una Mesa de Reindustrialización. Esa Mesa trataría de establecer un calendario de actuaciones para revertir la decisión inicial de la empresa o buscar otras propuestas que permitiesen mantener las capacidades industriales. No se explicita, pero cabría pensar que se exploraría la

posibilidad de obtener ayudas públicas de algún tipo que colaborasen al mantenimiento de la actividad. En el PLIAE se alude también a que la empresa debe contratar un servicio de asistencia técnica independiente para la búsqueda de soluciones. Se trata de una carga, con costes de ejecución para la empresa, que no parece justificada y, sobre todo, que no parece práctica si realmente la Administración Pública quiere ser activa en la búsqueda de soluciones.

2.5 Otros aspectos

El PLIAE añade también, en sus títulos IV a VI un conjunto de medidas, con efectos prácticos variados:

- apuesta por el impulso del talento industrial (creando una comisión de trabajo específica) y de la innovación, diseño y propiedad industrial, así como de la cultura industrial
- introduce los bancos de prueba regulatorios, ya habituales en otras actividades (por ejemplo, en los sectores energético y financiero). Estos bancos de pruebas, a los que habitualmente nos referimos como *sandboxes* regulatorios, permiten exenciones regulatorias limitadas en el tiempo para el desarrollo de proyectos piloto⁶
- crea el Visor Cartográfico Estatal Industrial como instrumento centralizado de captación de datos sobre el suelo industrial y sus dotaciones. Este Visor deberá integrarse en la ya existente Infraestructura de Datos Espaciales de España (<https://www.ideo.es/>)
- promueve la cooperación estadística entre el Ministerio y otras instituciones
- introduce en la Ley el Registro Industrial Integrado, ya existente (<https://industria.gob.es/registros-industriales/RII/Paginas/Index.aspx>)
- define aspectos generales relativos a la seguridad y calidad industrial: agentes involucrados, objeto, aspectos generales a incluir en los Reglamentos de Seguridad y organismos de control, entre otros.

El PLIAE se cierra con el habitual título relativo a infracciones y sanciones. Además, en las disposiciones adicionales se crea un Comité de Inversiones Estratégicas, dependiente de la Presidencia del Gobierno. Sus funciones serán la de i) proponer y ejecutar la estrategia del Gobierno en relación con la inversión nacional y extranjera en proyectos estratégicos, ii) diseñar y coordinar el alcance de las actividades asociadas a estos proyectos, incluido promover mejoras normativas y iii) asegurar la implementación de la política de inversión en proyectos estratégicos. Como ocurre en otros aspectos del PLIAE, habrá que esperar a un desarrollo reglamentario posterior para conocer la composición y gobernanza del citado comité, así como su funcionamiento y cuáles serán los criterios para la cualificación de los proyectos como Estratégicos de Inversión y los beneficios asociados a dicha declaración. En el PLIAE solo se indica que la estrategia del Gobierno será aprobada en la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, por lo que de momento no resulta posible pronunciarse sobre qué se desea contemplar en esa estrategia, que naturalmente deberá ser consistente con la reglamentación europea (Reglamento (UE) 2019/452) y nacional (Real Decreto 571/2023).

⁶ Un ejemplo práctico podría ser el desarrollo de pruebas de conducción autónoma en un espacio delimitado, que en principio no se podrían desarrollar si se aplicasen las normas de seguridad contempladas con carácter general en la normativa.

3. Conclusiones

El PLIAE actualiza y extiende una norma desarrollada a comienzos de los años noventa y, por tanto, en un contexto tecnológico y de prioridades muy distinto al actual. De modo, natural, en el PLIAE se introducen conceptos que no podían estar presentes hace más de cuarenta años, como los de nube o de prestador de mercados en línea, y se incide en objetivos y medidas vinculadas a la transición digital y ecológica (recuperación, reciclaje,...). Además, en relación con la Ley de Industria actual, **se pretende mejorar el sistema de gobernanza**. La ley actual solo se refiere a los programas de promoción industrial, a la Comisión para la Competitividad Industrial y al Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial. En contraste, el PLIAE articula una estructura institucional a varios niveles: Consejo Estatal de Política Industrial, Conferencia Sectorial de Industria y Pyme y Foro de Alto Nivel⁷, que estaría encargada de desarrollar e implementar una Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica, con un Plan Estatal y Programas⁸. Sin embargo, resulta difícil pronunciarse sobre cuáles pueden ser los efectos prácticos de esta estructura institucional más compleja. Ello va a depender en gran medida de diversos desarrollos reglamentarios que le den contenido, pues el PLIAE solo plantea objetivos o principios muy generales sobre ella. Convendría también plantear si la estructura organizativa y de medios materiales de la Secretaría de Estado de Industria es la más adecuada para esa nueva estructura.

En la actualidad, el único documento “estratégico” elaborado por el Ministerio son las *Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030*, publicado por el Ministerio en febrero de 2019⁹. Es significativo que ese documento se refiere ya a una nueva Ley de Industria de la que se dice **que “reducirá las cargas administrativas”** (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2019, p.5). Sin embargo, de la lectura del PLIAE no se observa nada que sugiera una reducción de cargas. Más bien al contrario, se crean nuevos sistemas de certificación empresarial, que realmente están pensados para reducir la carga de la Administración en los procedimientos de ayudas públicas. Esto resulta especialmente importante en un contexto europeo donde hay una elevada preocupación por reducir las cargas administrativas que recaen sobre las empresas, habiendo lanzado ya para ello (mayo de 2025) cuatro paquetes Ómnibus.

⁷ En realidad, el Foro de Alto Nivel ya existe desde finales del año 2020, aunque no está incluido en ninguna norma. Véase https://anaip.es/wp-content/uploads/2020/12/Orden_Foro_Alto_Nivel_Industria_Espanola_ORDEN.pdf

⁸ En octubre de 2022 se publicó un documento de reflexiones sobre una Estrategia Española de Impulso Industrial 2030. Ver EOI (2022).

⁹ Actualmente hay dos Direcciones Generales: la de Estrategia Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa, y la de Programas Industriales. Ello se complementa con una División de Estadísticas Industriales, Análisis de la Información e Informes, así como con dos Comisionados especiales para PERTEs (el PERTE Agroalimentario y el PERTE de Descarbonización Industrial).

Referencias

- Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness—A Competitiveness Strategy for Europe. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf
- Fariñas, J.C., Martín, A. y Velázquez, J. (2015). La desindustrialización de España en el contexto europeo. *Papeles de Economía Española*, 144, p. 42-55. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/144art04.pdf
- Consejo UE (2021). Propuesta de DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. 2021/0156 (NLE). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0322&from=EN>
- Consejo Económico y Social (2023). Dictamen 8/2024 sobre el Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica. <https://www.ces.es/documents/10180/5295981/Dic082024.pdf>
- CNMC (2024). Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica (IPN/CNMC/019/24). <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5440173.pdf>
- de la Fuente, A. (2025). Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación y otras medidas estructurales, 2023T2 a 2025T1. *Fedea, Estudios sobre la Economía Española 2025/07*. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2025/eee2025-07.pdf>
- de la Fuente, Á. y Novales, A. (2023). El marco institucional para la evaluación de políticas públicas en España, en Jorge Onrubia (coordinador): *Calidad de las finanzas públicas: el papel de la evaluación. Ekonomiaz N.º 103, 1º semestre: 37-51*. <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/downloadPDF?R01HNoPortal=true&idpubl=100®istro=5>
- Escuela de Organización Industrial (2022). *Estrategia Española de Impulso Industrial 2030: Reflexiones y guía sobre el posible diseño y desarrollo de una hoja de ruta para la transformación de la industria*. Octubre 2022. <https://cepi.eoi.es/sites/default/files/documents/ReflexionesEstrategiaEspañolaImpulsoIndustrial2030.pdf>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). *Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030*. <https://industria.gob.es/es-es/Documents/Directrices%20Generales%20de%20la%20Política%20industrial%20española%2025.02.19%20FINAL.pdf>