

El anteproyecto de la Ley de Industria y Autonomía Estratégica y la descarbonización industrial

*Cátedra bp para una Neutralidad Climática Sostenible**

Resumen

Este trabajo presenta el resumen del foro de diálogo organizado por la Cátedra bp para una Neutralidad Climática Sostenible de la Universidad Pontificia Comillas acerca del anteproyecto de la Ley de Industria y Autonomía Estratégica. El foro tuvo lugar en noviembre de 2024, y en él participaron unos 20 representantes académicos, institucionales, y del mundo empresarial. La reunión se celebró a puerta cerrada, regida por la regla Chatham House (se puede citar lo que se ha discutido, pero no quién).

Palabras clave: industria, descarbonización, autonomía estratégica.

La transición hacia una economía descarbonizada representa una gran oportunidad para la industria española. La disponibilidad de abundante recurso renovable, y por ello de energía asequible, así como la necesidad de desarrollar cadenas de valor asociadas a las tecnologías descarbonizadas, puede contribuir a que la industria española recupere su peso en la economía, y a promover sectores con alto valor añadido, sostenibilidad y resiliencia, como los que participan en la cadena de valor de la transición energética.

Para ello, Europa y España deben posicionarse estratégicamente, y coordinar sus políticas para un entorno favorable para la inversión en energías limpias y tecnologías descarbonizadas. Aprovechar las oportunidades de reindustrialización, crecimiento, empleo y autonomía estratégica que ofrece la transición ecológica para España requiere, en primer lugar, promover un marco a nivel europeo que promueva la inversión privada en todos los sectores industriales susceptibles de descarbonización, pero sin crear distorsiones entre Estados miembros en función de su disponibilidad presupuestaria. A la vez, es preciso crear un tejido industrial en España capaz de competir a nivel europeo e internacional.

Esto requiere fundamentalmente diseñar un marco institucional apropiado para la innovación, y también una política industrial que incentive la adopción y desarrollo de esta innovación. Además, es necesario mejorar la coordinación entre políticas energéticas, industriales y de innovación, y contar con un marco institucional más ágil que promueva la adopción de tecnologías verdes y el desarrollo de productos descarbonizados.

* Universidad Pontificia Comillas.

El anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica recientemente presentado por el Gobierno español representa un paso en la dirección correcta, con ideas valiosas, como el desarrollo de una Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica, o la creación de ecosistemas industriales y de bancos de pruebas regulatorios. Sin embargo, se echa de menos la incorporación de mecanismos competitivos y señales de inversión a largo plazo explícitamente orientadas a la descarbonización, así como una mayor coordinación con otras políticas nacionales. El objetivo del Foro bp de Energía y Sostenibilidad celebrado el 21 de noviembre de 2024 ha sido reflexionar sobre estos aspectos, y contribuir a mejorar este anteproyecto de Ley, tan crítico para la industria española. Las discusiones, a puerta cerrada y siguiendo la regla Chatham House, se estructuraron alrededor de cuatro sesiones. A continuación se ofrece un resumen de las conversaciones que tuvieron lugar en ellas.

1. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE INDUSTRIA Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y SU ENCAJE EN LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DESCARBONIZACIÓN

El anteproyecto de ley responde a una dinámica global de vuelta a la política industrial, en un contexto de creciente preocupación por la autonomía estratégica y de utilización de los recursos autóctonos. En este sentido, es un deber autoimpuesto por el Ministerio de Industria, una oportunidad para aprovechar la plataforma industrial de la que aún disponemos.

Ahora, bien, la mayoría de los asistentes coinciden en que la ley no puede desarrollarse de forma aislada. Uno de los elementos positivos de la ley es la elaboración de una estrategia industrial. Pero es necesaria una reflexión estratégica que vaya más allá de la industria, una estrategia país de la que la ley pueda ser parte. Si bien la ley establece foros para contribuir a esta reflexión, y plantea los proyectos estratégicos, se advierte de que la reflexión debe ser mucho más amplia, esta estrategia debe tener un alcance global y visión de Estado, y apostar no por proyectos concretos, sino por una visión más amplia, tal como han hecho por ejemplo los conocidos como “tigres asiáticos” para impulsar su desarrollo.

Un posible punto de partida para la reflexión es la constatación de que estamos viviendo un momento de transformación profunda en el ámbito tecnológico, una revolución industrial no solo alrededor de la descarbonización sino también de la digitalización. En esta revolución, el valor añadido está en el desarrollo de cadenas de valor de estas tecnologías.

Y todo ello en medio de un debate acerca del equilibrio entre globalización y proteccionismo, en el que hay que aclarar el papel que Europa y España quieren jugar, más aun teniendo en cuenta que la velocidad de innovación de China (que sí cuenta con una estrategia país) se ha revelado superior, algo que hace que el tren de muchas de las grandes tecnologías necesarias para la transformación de las economías esté perdido.

Otra variable de gran relevancia es la autonomía estratégica. Se habla mucho de la seguridad energética, pero no tanto de la seguridad de contar con materiales críticos para la transición, para la que puede ser necesario desarrollar una estrategia de economía circular, o de otros productos que pueden convertirse en estratégicos en breve. También se advierte que la autonomía no se logra solamente con grandes proyectos, sino también con pequeñas empresas que puedan asegurar la cadena de suministro. Por último, se subraya que España tiene un elevado nivel de apertura al exterior, con muchos productos compitiendo en los mercados internacionales.

También se demanda un equilibrio entre una aproximación basada en la neutralidad tecnológica y la identificación de ecosistemas industriales prioritarios. Es necesario reflexionar cuáles son los sectores económicos mejor posicionados, y no tener miedo a apoyarlos. Por ejemplo, surge el debate sobre si es la industria o son los servicios los sectores con más posibilidades en España. A este respecto, se hace notar que la relevancia de la industria en el PIB es mayor que la que recogen las estadísticas (13,5 %), ya que la industria también permite activar muchos servicios.

A nivel tecnológico, se recuerda que la mitad del éxito en desarrollar las cadenas de valor es escoger bien el objetivo. Se cuestiona el énfasis en el hidrógeno, complejo de desarrollar, mientras que hay otros elementos como el calor industrial o el almacenamiento térmico con muchas posibilidades.

Otro aspecto que se considera fundamental desarrollar es la perspectiva de la demanda, algo que también se está observando ya en el campo del hidrógeno. Europa puede emitir un porcentaje relativamente bajo del CO₂ global, pero su economía supone el 20 % del PIB mundial. En este sentido, se observa que puede ser un error cambiar la demanda desde la oferta, como parece deducirse del PNIEC (totalmente centrado en la oferta de energía). Es esencial que el consumidor responda, y los consumidores tomen sus decisiones de forma distinta a la de los grandes agentes económicos.

Un elemento clave de una política industrial estratégica en España, y que, por tanto, debería tener más relevancia en la ley, es el componente territorial. Si bien, por un lado, la escala es fundamental (y debe ser europea al menos), el impacto territorial de la estrategia también es muy significativo, dado que la industria está localizada y los cambios pueden causar daños o beneficios locales, más aún teniendo en cuenta las diferencias a nivel industrial entre las comunidades autónomas. Se cita el caso de la industria de defensa como un ejemplo de interés.

Otra cuestión de preocupación acerca del anteproyecto de ley es la presupuestaria: se echa en falta plantear cómo se va a financiar la política industrial. La ley no concreta presupuestos, ni necesidades de recursos humanos. En la actualidad, el único mecanismo de financiación con el que se cuenta son los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación

Económica), que también se consideran la herramienta fundamental para cumplir con el PNIEC (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, 2021-2030). El PERTE de descarbonización industrial está teniendo cierto éxito en algunos sectores: un 20 % de las solicitudes son empresas agroalimentarias que reducen sus emisiones con biomasa. Sin embargo, los PERTE no están llegando en muchas ocasiones a las pymes, por los mínimos establecidos en términos de inversión y de reducción de emisiones. Tampoco resultan atractivas las ayudas canalizadas vía préstamos. Y, sobre todo, surge la pregunta de qué pasará cuando finalicen estos. Se plantea la necesidad de contar con un marco de inversión que vaya más allá de la disponibilidad presupuestaria, que va a estar limitada. Algunos asistentes plantean la posibilidad de contar con fondos provenientes de las subastas del ETS (aunque existe una gran competencia para estos recursos). También se echa de menos en la ley alguna consideración del régimen europeo de ayudas de estado.

Finalmente, se cuestiona la adecuación de las instituciones actuales para encarar los difíciles retos a los que se enfrenta la industria española. Por un lado, se defiende la necesidad de dotar de más recursos y relevancia al Ministerio de Industria. Pero, por otro lado, también parece imprescindible trasladar a la Administración Pública la agilidad con la que sí cuenta la sociedad española, introduciendo también innovación en el sector público. Este es un sentimiento compartido por la propia Administración, aunque no se sabe bien cómo mejorar sus actuaciones, o si siquiera es posible cambiar.

Se ha señalado a este respecto que otros países son más ambiciosos en su interpretación de las normas europeas. Un ejemplo es la ley General de Subvenciones (que regula muchos aspectos de los PERTE), y que va más allá de lo exigido en la normativa europea. También se apunta a un rigor muy elevado de la intervención. Todo ello supone muchísimas restricciones a la actuación de la Administración, lo que hace plantearse si no sería conveniente utilizar otras palancas más flexibles.

2. MECANISMOS PARA PROMOVER LA INNOVACIÓN A LARGO PLAZO PARA LA DESCARBONIZACIÓN DE LA INDUSTRIA

Tal como se señaló anteriormente, parece fundamental que la ley desarrolle mecanismos de largo plazo que permitan invertir en una industria competitiva y descarbonizada. A este respecto, la clave fundamental es conjugar, de una forma equilibrada, la descarbonización y la competitividad. Esto también es muy importante a nivel geopolítico internacional. También es importante la visión de largo plazo, y no el cortoplacismo, para desarrollar las tecnologías que harán falta a lo largo de la transición.

Una mayoría de asistentes coinciden que, para todo ello, la regulación es absolutamente central: marca la ruta tecnológica, y contribuye a dar claridad, certidumbre y seguridad jurídica a

los inversores. Una regulación inteligente puede crear valor y alargar los plazos de retorno de la inversión, como bien muestra el caso de las renovables, cuyos plazos son mucho mayores que los de la industria gracias a esta certidumbre.

Eso sí, esta regulación debe ser coherente y estar armonizada, y evitar las contradicciones y diferencias que se aprecian en ocasiones entre distintas normativas. También hace falta simplificar la carga administrativa y regulatoria. Se mencionan como claras oportunidades para esta simplificación el autoconsumo industrial o los certificados de ahorro energético.

Por supuesto, hay incertidumbres de mercado que no se pueden eliminar incluso con la regulación perfecta. A este respecto, se señala el interés de las señales de largo plazo que estabilicen las señales de precio. Se subraya el escaso desarrollo de la fiscalidad, así como la necesidad de contar con tarifas eléctricas estables a largo plazo. Los incentivos financieros que permiten construir modelos de negocio viables son claves para crear mercados.

De hecho, se mencionan ejemplos de soluciones tecnológicas ya disponibles para sectores como el siderúrgico u otros, pero cuyas decisiones de inversión se dilatan cada vez más porque no hay modelos de negocio viables. En otros casos son las trabas administrativas las que dificultan implementar soluciones viables como las de electrificación en algunas industrias.

A este respecto, se discute el interés del marco actual basado fundamentalmente en ayudas. Si bien es cierto que en otros países como China o EE. UU. hay ayudas significativas que afectan a la competitividad internacional, una buena parte de los asistentes coinciden en que las ayudas son necesarias para arrancar, pero no garantizan la competitividad a largo plazo.

En este sentido, se indica que para la mayoría de las industrias la clave no es el CAPEX, sino el OPEX. La decisión de inversión no es previa a la de operación, es más bien al revés. Y las ayudas a la inversión no permiten generar una estrategia de largo plazo, son muy volátiles y el desarrollo de una inversión es muy largo y complejo.

Otros países sí están desarrollando ayudas al OPEX. La *Inflation Reduction Act* de EE. UU. bonifica la producción, no la inversión, además de ser neutral tecnológicamente. Esto asigna el riesgo de forma más eficiente, aunque, por otra parte, tiene un elevado riesgo en términos de deuda pública difícil de controlar. Alemania es otro ejemplo de ayudas vía OPEX, con sus Contratos por Diferencias de Carbono, que han sido aceptadas bajo el régimen de ayudas de estado. En este sentido, la política de competencia europea será fundamental para desarrollar los instrumentos de apoyo.

España cuenta con ventajas competitivas respecto al OPEX: una energía barata de origen renovable. Pero es preciso ajustar los cargos y peajes, para que la electrificación renovable sea atractiva para la demanda.

Se señala que en España hay muchos fondos disponibles para financiar todas estas actuaciones, pero sería necesario alinearlos y coordinarlos, ya que, están excesivamente atomizados. Habría que coordinar y fusionar ayudas entre centros de investigación, empresas, startups, etc. También es preciso lograr mayor coordinación entre las comunidades autónomas y la administración central.

Por último, y para lograr un mayor apoyo social para esta financiación pública de la industria, se señalan dos aspectos de gran interés. Por un lado, la transparencia tanto respecto a cuánto hay que pagar y quién lo paga, como respecto a dónde se destinan los fondos. Esto es más importante aún en las comarcas en las que se financian proyectos, para ayudar a percibir los beneficios sociales del apoyo público. En segundo lugar, el Estado debe asumir un papel más activo, participando no solo como financiador, sino también asumiendo riesgos (con agencias dedicadas a ello) y percibiendo los eventuales beneficios de estas apuestas (tal como propone Mazzucato).

3. LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL CON OTRAS POLÍTICAS NACIONALES

Como ya se ha mencionado anteriormente, una ley de Industria no puede hacer todo a la vez. Debe desarrollarse en el seno de una estrategia país, en la que se coordine con la política laboral y de educación (en la que se aborden las competencias, la formación, la paradoja del desempleo estructural, o cómo desarrollar alternativas para el empleo que se destruye en la transición); con una política territorial (como ya se ha discutido en secciones anteriores); con políticas que permitan que las empresas españolas crezcan en volumen; etc. Ejemplos de estas estrategias integrales, que deberían inspirar el caso español, son el desarrollo nuclear en Francia o la de los vehículos eléctricos en China.

En cualquier caso, la primera política que es necesario integrar en este caso es la de innovación, por su papel central en el contexto de revolución industrial antes mencionado y en la creación de valor añadido asociado. Los PERTE destinan poco dinero a la I+D comparado con los fondos para inversión. Y la ley no habla de validación, de parques de pruebas; menciona poco a los centros de investigación, y no establece conexiones con la Ley de la Ciencia.

En todo caso, es importante recordar que los mecanismos de demanda, aunque esenciales (no se puede desarrollar aquella tecnología que no se use), no garantizan la fijación de las cadenas de valor. Para ello hay que desarrollar buenas instituciones y sistemas de gestión de la innovación. Una buena gestión de la innovación industrial es además particularmente relevante en España por dos cuestiones.

En primer lugar, en España hay muchas micropymes y pymes, que es difícil que innoven porque bastante tienen con sobrevivir en un contexto de incertidumbre (la reducción de la incertidumbre, comentada en la sección anterior, contribuiría, por tanto, a la innovación). Esta es una cuestión que va mucho más allá de la descarbonización. En cualquier caso, cuando hacen innovación (en parte con innovación abierta), en general es desestructurada. Es preciso estructurar esta innovación, y dotar de escala a la misma. Asimismo, es necesario facilitar el acceso a los fondos disponibles. En este sentido, surge la pregunta de si hay lecciones que se pueden aprender de otros países en los que las pequeñas empresas son más innovadoras. Por ejemplo, una fuente de inspiración pueden ser los centros Fraunhofer alemanes, así como una mayor involucración de las empresas en la toma de decisiones en innovación, de forma que se innove con las empresas y no solo para las empresas. También conviene revisar los mecanismos de colaboración entre empresas y universidades o centros de investigación. Por último, es muy relevante en este ámbito el papel de las empresas tractoras, de mayor tamaño y con mayor potencial de innovación.

En segundo lugar, los sectores de la petroquímica y el cemento, con gran peso en España, tienen una necesidad de innovar para reducir sus emisiones de proceso. España podría jugar con un papel relevante en estas cadenas si se invierte en el desarrollo tecnológico necesario.

La fiscalidad de la innovación también es importante. A este respecto, se percibe que en España se aplica de forma más restrictiva que en otros países, y de hecho algunos centros de investigación empresariales han cambiado su emplazamiento a Portugal.

Finalmente, no hay que olvidar que la innovación social, y no solo la tecnológica, también es un componente fundamental para la descarbonización de la industria, y, por tanto, también debe ser promovida.

4. CONCLUSIONES

Aunque en este tipo de diálogos no siempre es posible alcanzar conclusiones compartidas, lo cierto es que en esta cuestión de la política industrial hay un grado de consenso muy elevado. Con foros de diálogo existentes desde hace cuatro años, la necesidad de un plan estratégico para la industria española cuenta con un respaldo generalizado, y también existe un alto grado de unanimidad entre los grandes partidos políticos respecto a los contenidos de la ley. La conversación que tuvo lugar en el foro que estamos resumiendo también alcanzó posiciones muy similares.

La primera y principal conclusión es que hace falta mantener la competitividad de la industria a la vez que se cumplen los objetivos de descarbonización. Esto requiere una serie de

actuaciones ya descritas anteriormente, y en las que también existe un nivel de acuerdo muy significativo.

El recientemente publicado Informe Draghi (incluido además explícitamente en el mandato de la vicepresidenta de la Comisión Europea, Teresa Ribera) confirma la necesidad de trabajar a escala europea y con unidad de mercado, o la importancia de simplificar la regulación y de invertir en innovación. También subraya la importancia de la colaboración público-privada para poder financiar la transformación industrial. El informe indica que una industria competitiva y descarbonizada en Europa requiere financiación, tecnología, materias primas, e intangibles como la tracción social, el mercado, la calidad institucional, la innovación o el talento. Y todo ello de forma coordinada.

Quizá la más relevante de estas actuaciones es la necesidad de una mayor integración de la política industrial con el resto de las políticas, romper silos. Hace falta una estrategia de país, con sentido de Estado, para aprovechar la oportunidad histórica que tenemos. También hace falta responsabilidad por parte de todas las fuerzas políticas, para trasladar el consenso existente en una política estable e integradora, que permita a las empresas españolas situarse en disposición de competir a escala global.

Otra conclusión es que es preciso acompañar los tiempos de la transición industrial para minimizar los costes asociados a la transición y aprovechar las oportunidades. En este sentido, se señala que Europa es a veces demasiado lenta en reaccionar, y en algunas cuestiones dependemos demasiado de ella (por ejemplo, respecto a las ayudas de estado). Sería deseable una mayor proactividad, dentro del marco establecido.

Por otra parte, también conviene trabajar por una aproximación europea a la financiación de la descarbonización industrial, por el peligro de dejar las ayudas y los marcos de apoyo a la disponibilidad presupuestaria, como ha pasado con las compensaciones a la subida de los precios del gas, o con las ayudas a la compra de vehículos, o en general con los precios de la energía. Desde España debemos adaptarnos lo mejor posible a esta situación de creciente soberanía nacional, manteniendo el necesario equilibrio entre autonomía estratégica y colaboración europea. España debe jugar, por tanto, un papel relevante en el diseño del próximo Pacto Industrial Europeo.

Para todo ello, un aspecto de gran relevancia es que, en general, se concede a la industria menos importancia de la que realmente tiene. Existe un elevado grado de desconocimiento en la sociedad, pero también en muchos ministerios, o incluso en la Comisión Europea. No hay acuerdo a nivel de gobierno en la necesidad de promover la industria, quizá por las dudas acerca de la cualificación de la mano de obra. Una de las medidas que se proponen es constituir un foro donde realmente estén representados todos los agentes relacionados con la industria,

que tenga una aproximación común a los problemas, y que pueda comunicar mejor su importancia. Existe una alianza por el PERTE en la que participan 9 ministerios y 22 patronales, que sería conveniente extender una vez se agoten los PERTE.

Sin embargo, y a pesar del nivel de consenso existente, la difícil situación política puede hacer que la Ley de Industria y Autonomía Estratégica no salga adelante. Pero eso no impide que se pueda comenzar a trabajar en la estrategia industrial, y en la identificación de prioridades. La aprobación de la ley no es imprescindible para comenzar a impulsar muchos de los aspectos recogidos en ella.

¿Qué hace falta en este proceso de transformación? Hacen falta cosas tangibles e intangibles. Primero, hace falta dinero (9.3 trillones americanos al año, 9-10 % del PIB mundial; Draghi también da una cifra algo más baja). Luego hace falta tecnología, por ejemplo los procesos de alta temperatura, y hacen falta materias primas (acero, cobre, plástico, cemento, y todo esto en el fondo en energía). La descarbonización es intensiva en energía. Los intangibles: tracción social y de mercado, calidad institucional, e innovación, talento. El Informe Draghi pone claramente muchas de estas cosas, y además lo hace de forma holística, que es lo que hay que usar como base de partida.