

# Dictamen 8 2024

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE  
18 DE SEPTIEMBRE DE 2024

## Sobre el Anteproyecto de Ley de Industria y autonomía estratégica



CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL **ESPAÑA**  
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
NICES: 872-2024

*Colección Dictámenes*

Número 8/2024

La reproducción de este dictamen  
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, septiembre de 2024

*Edita y distribuye*

Consejo Económico y Social  
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-22195-2024

*Imprime*

Solana e hijos, A.G.

# Sobre el Anteproyecto de Ley de Industria y autonomía estratégica

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 18 de septiembre de 2024, el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

El día 23 de agosto de 2024 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social (CES) un escrito en el que el Ministerio de Industria y Turismo solicitaba a esta institución, al amparo de lo establecido en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de Creación del CES, la emisión de dictamen del Anteproyecto de Ley de Industria y autonomía estratégica en un plazo de quince días. La petición fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente del CES para que elaborara una propuesta de dictamen.

La solicitud de dictamen se acompaña de la preceptiva Memoria de análisis de impacto normativo del Anteproyecto (MAIN) que explica la oportunidad de la

propuesta, su contenido y análisis jurídico y el análisis de sus impactos. Este Anteproyecto de Ley de Industria se incluía entre las reformas normativas previstas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y se fijaba el 31 de diciembre de 2023 como fecha límite para su aprobación y entrada en vigor.

El presente Anteproyecto de Ley viene a sustituir a la actual Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, elaborada en un momento marcado por los procesos de reconversión industrial de los ochenta y por la necesidad de adaptación normativa al marco comunitario. Desde entonces, como recogió el Informe CES 4/2019, en

casi todos los países de la Unión Europea y entre ellos destacadamente en España, la industria manufacturera ha perdido peso en el conjunto de la actividad económica, principalmente como consecuencia de la terciarización de las economías, la integración de la producción en las cadenas globales de valor, las deslocalizaciones y los efectos de la crisis de 2008. Esto ha llevado al planteamiento de políticas para fortalecer la competitividad de la industria, estableciendo en 2014 el objetivo de alcanzar el 20 por 100 del PIB en 2020, recogida también en la comunicación de la Comisión sobre política industrial [COM (2017) 749], objetivo que no se ha cumplido.

La industria ocupa un papel central en el sistema económico. La importancia del sector manufacturero, plenamente abierto a la competencia internacional y altamente integrado en el mercado único europeo, va más allá de su contribución directa a la generación de valor añadido y a la creación de empleo estable y de calidad. Es también el principal demandante de servicios avanzados, con una elevada capacidad tractora sobre estos, y genera una actividad innovadora muy por encima de su peso en la economía: un tercio de las empresas innovadoras son industriales, y cerca de la mitad del gasto privado en I+D+i corresponde a empresas industriales. La industria, en especial la pyme, en no pocas ocasiones en fórmulas de economía social, es esencial además para la vertebración del tejido socioeconómico en el medio rural. Y, precisamente por su capacidad de demanda de servicios y por

la propia generación de empleos de calidad, es un sector muy importante para reducir las brechas de género en el mercado laboral y contribuir, con ello, a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Es, por último, el sector central, en lo que debe recogerse ya como simbiosis industrial, en el desarrollo de la economía circular y para el logro de una economía baja en carbono.

De ahí la atención continuada que durante las tres últimas décadas ha venido mostrando el CES por la industria, expresada en numerosos documentos sobre la actividad económica, o el empleo; en particular, anualmente en su Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, el Informe CES 4/2019 o al hilo de la formulación de dictámenes sobre aspectos relacionados con la actividad industrial. Baste, como ejemplo, entre otros muchos, su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible (Dictamen 12/2022), en el que se tratan cuestiones básicas para la actividad manufacturera, desde su conexión con los sistemas de transporte de mercancías hasta la consideración específica de los polígonos industriales dentro de los planes de movilidad.

Esta atención deriva, lógicamente, de la que prestan, también de manera continua, las organizaciones representadas en el CES al problema industrial de España, que ha de afrontarse, en el contexto de la Unión Europea, como una política de Estado, con suficiente estabilidad en su marco regulador y, sobre todo, en la definición de objetivos-país, como ya en su día se plasmó en el acuerdo de 2016 sobre un Pacto de

Estado por la Industria, que girase en torno a nueve elementos clave en el impulso de la competitividad industrial: la política energética, las infraestructuras, el I+D+i, la formación y el empleo, una política de regulación inteligente, una ordenación fiscal, la internacionalización, la potenciación del tejido industrial, y la sostenibilidad industrial; y se solicitaba la creación de una Secretaría de Estado de Industria con competencias y recursos suficientes para llevar a cabo su labor y coordinar todas las políticas industriales de las distintas Administraciones públicas. Pero nuevamente los cambios de gobierno y los procesos electorales limitaron su desarrollo y frustraron la puesta en marcha de estrategias industriales de carácter integral para el largo plazo.

En este panorama, la irrupción de la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania supusieron un auténtico revulsivo, en Europa y en España, para relanzar definitivamente la política industrial y actualizar su marco normativo. En marzo de 2020, la Comisión Europea lanzó una nueva estrategia industrial [COM (2020) 102 final] que fue rápidamente actualizada en el contexto de la crisis sanitaria [COM (2021) 350 final]. La actualización concentraba el interés en dos cuestiones concretas: el impacto de la crisis pandémica sobre el mercado único, principal activo competitivo de la industria europea y, sobre todo, en el análisis de la autonomía estratégica de la Unión Europea.

Mientras, en España, el Acuerdo para la reactivación económica y el empleo suscrito por el Gobierno y los agentes sociales (CEOE-CEPYME, CCOO y UGT) en julio de

2020, se presentó como un compromiso-país para trabajar con urgencia en el refuerzo de la recuperación económica y el empleo, y tenía entre sus objetivos poner en marcha un Pacto por la industria. Estas bases comenzaron a configurarse en el seno del Foro de Alto nivel, y el Ministerio presentó un primer texto a los grupos parlamentarios en marzo de 2021.

En junio de 2021, España presentó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), dedicando su componente 12 a la “Política Industrial España 2030”, en el que se contemplaba la aprobación de una Estrategia Española de Impulso Industrial y la actualización de la Ley de Industria.

En junio de 2022 el Foro de Alto Nivel de la Industria Española, encargado de asesorar en la aplicación del PRTR y en el diseño de la política industrial del Gobierno, aprobó las Bases del Pacto de Estado por la Industria, previo a la ley, y lo presentó ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. Las Bases recogían que: “Se ha de generar un instrumento de cogobernanza y ejecución, con los recursos necesarios, para garantizar su correcto desarrollo desde el diálogo social como garante del éxito de estas medidas”, modelo que debería replicarse en los PERTE y en todos aquellos instrumentos que impulsaran el crecimiento del tejido industrial productivo. Además, instaban a asegurar el diálogo social y la participación de los agentes sociales en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Industria en el marco del Pacto por la Industria, previo a la tramitación parlamentaria de esa ley.

A principios de 2023, el CES emitió su dictamen sobre el Anteproyecto para una nueva ley de industria, Dictamen 2/2023, donde entre otras cuestiones subrayó la necesidad de desplegar políticas y estrategias a favor de la industria desde el diálogo y la concertación social y donde lamentaba que el Anteproyecto adoleciera de ambición y precisión, por ejemplo, de cara a desarrollar nuevas capacidades industriales. En todo caso, la iniciativa legislativa no fue aprobada antes de acabar la legislatura.

Por otro lado, como consecuencia de la aprobación de la *Inflation Reduction Act* estadounidense a mediados de 2022 y el creciente activismo global en materia de política industrial, han ido ganando vigor los debates en torno a la política industrial, la autonomía estratégica y el papel de los estados en las decisiones productivas. La Comisión Europea respondió con su Plan Industrial del Pacto Verde para la era *net-zero* [COM (2023) 62 final], de febrero de 2023, que supone una nueva revisión de su estrategia industrial que incluye: una Ley de Industria de cero emisiones netas, una ley sobre materias primas críticas para Europa y una reforma del mercado eléctrico.

También en España se sucedieron las reflexiones sobre cómo recuperar y for-

talecer la industria española, haciéndose eco de los nuevos planteamientos sobre política industrial, tanto en clave global como europea. En este marco, surge el Anteproyecto objeto del presente dictamen, que incorpora el concepto de autonomía estratégica en línea con el posicionamiento de la Unión Europea en este ámbito.

El 26 de junio de 2024 el ministro de Industria y Turismo compareció en el pleno ordinario del CES para exponer las líneas principales del nuevo Anteproyecto de Ley, los principales cambios respecto al texto del Anteproyecto de 2023 y en qué medida se habían recogido las observaciones que este Consejo había hecho a aquel texto en su Dictamen 2/2023. En su comparecencia el ministro trasladó la intención del Gobierno de remitir el borrador de Anteproyecto de Ley de Industria y autonomía estratégica, para solicitar el dictamen del CES, por cuanto será muy relevante para configurar una Ley de Industria que alcance el máximo consenso posible. La solicitud de dictamen ha sido remitida al CES una vez finalizados los trámites previos de audiencia e información pública, acorde con lo que el CES viene reclamando en algunos de sus últimos dictámenes.

## 2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de 80 artículos, organizados en un título preliminar y siete títulos numerados, divididos a su vez capítulos también numerados. Contiene asimismo seis dispo-

siciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria única, y siete finales. Al texto articulado se añade un anexo con 37 numerales consecutivos de conceptos y definiciones a tener en cuenta a efectos de la ley.

## **Título Preliminar. Disposiciones generales**

El título preliminar contiene, en cinco artículos, las disposiciones generales de la ley. En el primero se fija su objeto, que es establecer las bases de ordenación del sector industrial y el marco de la política industrial en aras del interés general, así como los criterios de coordinación entre las Administraciones públicas. En los cuatro artículos siguientes se especifican, a su vez: los objetivos generales, de transformación digital, de sostenibilidad y de innovación competitiva; el ámbito de aplicación; los principios por los que se regirán las actividades industriales; y los mecanismos de intervención administrativa en los procedimientos.

## **Título I. Estructuras de gobernanza**

Aquí se recoge en cuatro capítulos la regulación básica de los instrumentos y órganos de gobernanza de la política industrial. En el capítulo I se definen la Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica, que contendrá las líneas generales de la política industrial, y los correspondientes planes estatales que la implementarán. Se establecen los procesos de elaboración, aprobación, seguimiento y revisión de estos instrumentos, así como su alcance temporal y los mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas en su implementación.

En los capítulos II a IV se establecen la composición y funciones del resto de órganos de gobernanza: Consejo Estatal de Política Industrial, como órgano consultivo, asesor y de coordinación en materia indus-

trial; Conferencia Sectorial de Industria y Pyme como órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; Foro de Alto Nivel de la Industria Española como un órgano colegiado dotado de plena autonomía funcional que asesorará al Ministerio de Industria y Turismo en materia de política industrial.

## **Título II. Apoyo a la competitividad y la sostenibilidad industrial**

El título II, estructurado en tres capítulos, se refiere al apoyo a la competitividad y sostenibilidad del ecosistema industrial, contemplando diversas medidas de política industrial, así como la calificación crediticia o rating de empresa y otra para empresas con impacto.

El capítulo I establece las medidas de impulso para la industria, define los objetivos a alcanzar (que abarcan desde la innovación y la digitalización hasta la protección medioambiental y la adaptación de la formación profesional) y detalla las obligaciones de los beneficiarios de ayudas.

El capítulo II atiende a proteger y promover la competitividad y sostenibilidad de la industria. Se establecen medidas de apoyo a los ecosistemas industriales y los entornos colaborativos: Se fomenta el talento, especialmente en áreas STEM, y con énfasis en la participación femenina; se promueve el crecimiento e internacionalización del ecosistema industrial; se propone la recopilación de propuestas de mejora en la regulación y los procesos administrativos relacionados con la industria a través de la Conferencia Sectorial de

Industria y Pyme y del Consejo Estatal de Política Industrial. Asimismo, se establecen medidas de protección para la industria intensiva en energía, promoviendo la descarbonización de los procesos industriales y el uso de energías renovables. Por último, se define la promoción de las áreas industriales bajo un enfoque de modernización y profesionalización de su gestión.

El capítulo III recoge la certificación de empresa industrial excelente, a través de una certificación de impacto y una calificación crediticia o rating de empresa, como medio para fomentar la inversión empresarial que mejore el impacto económico, social y medioambiental de empresas industriales.

### **Título III. Resiliencia y autonomía estratégica industrial**

Recoge, en cinco capítulos, distintos casos que la ley considera capaces de promover una industria más fuerte y competitiva y, por tanto, mayor autonomía y seguridad económicas. En los dos primeros capítulos figuran, respectivamente, los Proyectos Industriales Estratégicos, y los Ecosistemas Industriales Estratégicos junto con los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE).

Los primeros, de carácter individual, ven definido el procedimiento y los efectos de su declaración, entre los que se encuentran la agilización de trámites administrativos, el posible acceso a ayudas públicas sin concurrencia competitiva y una tramitación preferente de solicitudes de patentes y modelos de utilidad.

Los ecosistemas, por su parte, se identificarán en la futura Estrategia Española

de Industria, y se especifica aquí igualmente lo que comportará su declaración, entre otras la recepción de ayudas públicas. En cuanto a los PERTE, regulados en el Real Decreto-ley 36/2020, pasan a tener un carácter diferente, al poder definirse más allá de la vigencia del PRTR, con el fin de promover proyectos tractores en colaboración público-privada en el marco de la nueva ley y la Estrategia, para impulsar el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, y vinculados al menos a un ecosistema industrial estratégico.

El capítulo III define el conjunto de actividades que, en el marco de la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI) y bajo un principio de corresponsabilidad entre las Administraciones públicas y el sector industrial, deben permitir hacer frente a futuras crisis de suministro que puedan producirse, salvaguardando para ello la base industrial que los produce.

El capítulo IV establece un sistema de certificación relativa a dicha autonomía estratégica para las empresas que compongan esa base industrial y contribuyan por tanto a la RECAPI.

Y el capítulo V se refiere a la ordenación de los procesos de reindustrialización, para abordar la pérdida significativa de capacidad industrial o de recursos de primera necesidad o estratégicos. Las empresas deben comunicar con anticipación el cierre o reducción de actividad y se crea una Mesa de Reindustrialización para explorar alternativas y proponer acuerdos, con el fin de mantener las capacidades industriales y el empleo.



#### **Título IV. Talento, innovación y cultura industrial**

El título IV aborda este conjunto de factores, que en la exposición de motivos de la ley se consideran claves en la recuperación de la base industrial y para hacer de la industria española un sector más competitivo y presente en la sociedad. Se estructura en tres capítulos, uno para cada factor de los citados.

#### **Título V. Información y datos industriales**

El capítulo I, sobre sistemas de información industrial, establece la creación del Visor Cartográfico Estatal Industrial, que integra datos de: suelo industrial, zonas industriales, servicios disponibles, infraestructuras de comunicaciones, entre otros. Formará parte del Sistema de Infraestructura de Información Geográfica de las Administraciones Públicas y se comunicará con los sistemas vigentes de las comunidades autónomas. Además, se establece la colaboración con otros servicios estadísticos para la formación de directorios y estadísticas en materia industrial, se promueve la creación y mantenimiento de sistemas de información y datos compartidos, especialmente entre las pymes, así como el acceso a bases de datos de la Unión Europea con características similares.

El capítulo II regula el Registro Integrado Industrial, adscrito al Ministerio de Industria y Turismo, con el propósito de recopilar información sobre la actividad industrial en todo el territorio español necesaria para el ejercicio de sus competencias en materia de supervisión y control, en particular sobre las actividades some-

tidas a un régimen de autorización, comunicación o declaración responsable.

#### **Título VI. Seguridad y calidad industrial**

Este título se estructura en cuatro capítulos, en los que desarrolla lo relativo a los objetivos de eliminación de barreras técnicas a través de la normalización y la armonización de las reglamentaciones e instrumentos de control, así como con, salvo en sectores concretos, la implantación del enfoque europeo. basado en la sustitución de la homologación administrativa de productos por la certificación que realizan empresas y otras entidades acreditadas, con la correspondiente supervisión ex post de sus actuaciones por los poderes públicos, donde la reglamentación y el control se traslada a los certificadores.

#### **Título VII. Infracciones y sanciones**

Regula la responsabilidad de todas las partes y agentes que intervienen en las actividades industriales, tipificando las infracciones y estableciendo el correspondiente régimen sancionador, los sujetos responsables y las competencias sancionadoras. En este título se han actualizado la tipificación de las infracciones al objeto de adaptarlas más literalmente a la regulación europea sobre productos.

#### **Otras disposiciones**

Se recogen disposiciones adicionales de carácter diverso con título expresivo de su contenido principal: Primera, Asociaciones sectoriales. Protección de datos de

carácter personal; Segunda, Creación del Comité de Inversiones Estratégicas; Tercera, Proyectos Estratégicos de Inversión; Cuarta, Proyectos financiados por el PRTR; Quinta, Grupo de trabajo sobre titulaciones de ingeniería; Sexta, Régimen específico de concesión para anticipos reintegrables en la financiación de programas de modernización de armamento y programas de interés para la defensa y seguridad.

La disposición transitoria primera se refiere al plazo de comunicación de cierre o reducción de la actividad en los procesos de reindustrialización en el caso de empresas que puedan acreditar que ya habían tomado una decisión firme a la entrada en vigor de esta ley. La segunda, por su parte, aborda la aportación de información sobre suelo industrial y sus dotaciones en tanto se desarrolla el sistema previsto en esta ley.

La disposición final primera modifica la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de Subvenciones para incorporar lo no previsto en el modelo de subvenciones puras que regula actualmente. En concreto, se contempla un nuevo procedimiento para la refinanciación de los préstamos concedidos.

La disposición final segunda modifica la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología, para considerar el control

metroológico del Estado como un servicio de interés público y económico general, adecuar y adaptar la clasificación de las infracciones, e incluir la posibilidad de multas coercitivas.

La disposición final tercera modifica la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad nacional con el objeto de adaptarla al mecanismo de anticipación y respuesta a crisis de suministro de recursos de primera necesidad o carácter estratégico previsto a través de lo previsto en la RECAPI, así como la vigilancia de dependencias estratégicas, cuando sea el caso, en coordinación con la Unión Europea.

La disposición final cuarta modifica la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, con objeto de adecuar al desarrollo de la Ley de Industria el Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva allí creado.

En las disposiciones finales quinta, sexta y séptima se incluyen los títulos competenciales en que se fundamenta esta ley, la habilitación al Gobierno para su desarrollo y la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, respectivamente.

### 3. Observaciones

#### 1. De carácter general

Contar con una nueva Ley de Industria, tras más de 30 años de vigencia de la Ley 21/1992, era una necesidad clave para configurar un marco acorde a las transformaciones experimentadas por el

sector industrial en las últimas décadas, algunas de las cuales se habían plasmado ya en la definición de nuevos objetivos, como la autonomía estratégica en perspectiva europea, conceptos e instrumentos.

Pero también como respuesta al cambio de paradigma experimentado por la política industrial, que ha pasado de tratar de incidir en la mejora del marco general de la actividad industrial con recomendaciones y/o políticas horizontales al apoyo de manera firme a la industria, aunque en línea con el planteamiento europeo, actuando sobre los conjuntos denominados ecosistemas industriales en lugar de sobre los tradicionales sectores de actividad industrial. Precisamente, tras años de pérdida de peso de la industria en la actividad económica y ante la evidente posición vulnerable de Europa en la carrera tecnológica global y el desafío de lucha contra el cambio climático, la aprobación del Plan Industrial del Pacto Verde ha supuesto la confirmación de este cambio de paradigma en la estrategia industrial comunitaria.

El Anteproyecto de Ley de Industria y autonomía estratégica viene a atender esta necesidad de una nueva norma que permita canalizar el impulso y la competitividad del sector industrial en España en el contexto de estos cambios experimentados en las últimas décadas.

En este sentido, el texto sometido a dictamen tiene como objeto la regulación de las bases para la ordenación del sector industrial y los criterios de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones públicas y departamentos ministeriales con el fin de alcanzar una serie de objetivos generales, recogidos en el Anteproyecto y que ya figuraban en la ley vigente: garantías de libertad de establecimiento y circulación de productos y

para la unidad de mercado; y fomento de un entorno favorable a la iniciativa en el conjunto del territorio, para su internacionalización, seguridad y calidad industrial y coordinación interadministrativa.

Pero, además, como no podía ser de otra manera, se incorporan elementos clave, algunos de ellos novedosos, para recuperar la base industrial de España, el apoyo y fortalecimiento de la industria básica, y aumentar la competitividad del sector, como la planificación de la actividad y la salvaguarda de la base industrial española, los ecosistemas industriales como unidades conformadoras del sector, la sostenibilidad y la digitalización como palancas claves en el desarrollo del sector, la protección del medio ambiente y la descarbonización, la mejora de la calidad y la seguridad industrial y la coordinación entre los distintos niveles de la Administración. Todo ello mediante el refuerzo de las estructuras de gobernanza y la definición de instrumentos y medidas a medio y largo plazo de impulso a la industria.

Además, a la par que establece las bases de ordenación de la industria en clave nacional, sin olvidar la perspectiva europea, la nueva norma da cumplimiento a uno de los compromisos establecidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por todas estas razones, el CES valora positivamente la iniciativa de elaborar una nueva Ley de Industria, como elemento imprescindible para el despliegue de las políticas y estrategias que han de impulsar el sector. Además, si bien en el Dicta-

men 2/2023 sobre la versión anterior del Anteproyecto, el CES lamentaba la falta de ambición y precisión en algunas cuestiones, ahora quiere dejar constancia de que el nuevo Anteproyecto mejora muchos de estos aspectos y reconoce una mayor ambición de la norma.

No obstante, reitera la necesidad de una mayor precisión en aspectos concretos de su contenido, en aras de una mayor certidumbre y garantía de estabilidad y futuro para el sector industrial, y de las referencias debidas para su incardinación en el conjunto de las grandes políticas del Estado. Todo ello debe plasmarse, asimismo, en el desarrollo reglamentario relativo a los instrumentos que permitirán el despliegue de la futura ley, particularmente en la Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica y en el Plan Estatal.

Por otro lado, el éxito de cualquier estrategia industrial exige la colaboración y participación de los interlocutores sociales, los sectores industriales y otras partes relacionadas con los ecosistemas industriales. En este sentido, el Pacto por la Industria era el marco idóneo para abordar esta nueva ley, habiéndose perdido la oportunidad de incorporar en su elaboración las Bases de este Pacto, fruto de la reflexión y del debate consensuado sobre la situación y el futuro del sector, y que incluía diez líneas de acción transversales (sostenibilidad, digitalización, innovación, capital humano, regulación crecimiento empresarial, financiación, energía, logística e internacionalización) e instaba a fortalecer la estructura

del Ministerio de Industria para dotarlo de suficientes atribuciones e instrumentos que permitieran aplicar las políticas que de él pudieran derivarse.

De ahí que el CES lamente, como ya señaló en su Dictamen 2/2023, que todo el esfuerzo de diálogo y concertación que impulsó la necesidad de alcanzar un Pacto de Estado por la Industria no haya tenido finalmente plasmación en la acción de gobierno, ni tampoco en el articulado de la norma proyectada, cuyo APL objeto de este dictamen ha carecido de un proceso previo de diálogo social más amplio, que debería haber abarcado todos los ámbitos regulados en la misma.

Cabe destacar positivamente, no obstante, la inclusión de la referencia a la Estrategia Española de Economía Circular y la creación de una Secretaría de Estado de Industria, que atiende la observación que ya hizo el CES de elevar el rango de la Secretaría General de Industria a Secretaría de Estado dando un mayor peso institucional a la política industrial.

Asimismo, algunas cuestiones transversales necesitarían un tratamiento más adecuado. En concreto, el APL no prevé medidas que aborden las necesidades particulares de las pymes industriales. Se echa en falta un desarrollo normativo que tenga en cuenta las dificultades (financiación, digitalización, sostenibilidad, innovación, entre otras) a las que se enfrenta este tamaño empresarial.

Además, el CES quiere llamar la atención sobre la ausencia en el Anteproyecto de instrumentos específicos para reducir

la brecha de género, pese a estar contemplada en la exposición de motivos como unos de los objetivos de la futura norma y a pesar de que la propia Estrategia Española para el Impulso Industrial incluye entre sus prioridades la consideración de la perspectiva de género como eje transversal. En coherencia con el Plan de Recuperación, con el Pilar Europeo de Derechos Sociales de la Unión Europea, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, sería conveniente un mayor hincapié en las medidas destinadas a favorecer la incorporación de las mujeres a las actividades industriales.

Esto mismo sucede con el necesario impulso al talento industrial. La exposición de motivos subraya la necesidad de fomentar la vocación, atracción y retención de talento en la industria en todos los niveles profesionales, pero el articulado no contempla medidas con la suficiente profundidad y precisión para llevarlo a cabo, siendo especialmente evidente para el caso del sistema de formación profesional inicial y continua. La previsión de coordinación de las medidas de impulso al talento con los sectores correspondientes a la planificación educativa es, en opinión del CES, claramente insuficiente para cumplir con el objetivo de formación, creación y mantenimiento del empleo de calidad.

Con todo, el CES quiere llamar la atención sobre la oportunidad que representa la norma y la necesidad de culminar el trámite parlamentario lo antes posible y dar un paso más para empezar a trabajar

en la Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica, que debe configurarse en línea con la política industrial de la Unión Europea y sus ecosistemas industriales, y en el Plan Estatal, como instrumentos necesarios para el despliegue efectivo de la nueva ley.

## 2. A las grandes líneas del Anteproyecto

### Sobre la gobernanza

El CES valora positivamente el enfoque actual del Anteproyecto para la gobernanza de la política industrial, en cuanto a los mecanismos e instrumentos que propone para organizar esta. No obstante, considera que faltan algunos elementos de coordinación y participación, por un lado, y concreción en las previsiones formuladas, por otro, en casos clave, que deberían subsanarse para poder asegurar la capacidad de responder a las necesidades actuales y futuras de la industria española.

Para dar respuesta al objetivo declarado de “fortalecimiento institucional de los agentes y mecanismos de gobernanza del ecosistema industrial y la colaboración, tanto entre ellos como con los agentes del sistema de innovación y formativos; así como de impulso de la participación de los agentes sociales, el diálogo social y la negociación colectiva”, la futura norma necesitaría, en opinión del CES, incorporar algún instrumento sectorial. Y, como ya formuló en su Dictamen 2/2023, disponer expresamente la participación en los distintos órganos de los agentes sociales, sindicales y patronales, así como de las entidades de economía social dedicadas a actividades

industriales, garantizando con ello la pluralidad y el necesario diálogo social para la toma de decisiones en materia de impulso y modernización de la industria.

Se trata de buscar vías de interlocución donde, de cara a la coordinación interadministrativa posterior, estén también presentes otros departamentos con competencias en materias relacionadas con cuestiones industriales, como energía, transporte, trabajo, medio ambiente y otras, coordinados por Industria a efectos del desarrollo de todo lo relativo al desarrollo del sector y a la autonomía estratégica. Esto es, de incorporar algún instrumento de diálogo, como los extintos observatorios sectoriales, con representación social y un funcionamiento estructurado.

El CES subraya con ello, además, que la necesaria coordinación no es solo entre distintas Administraciones con competencias en industria (central y autonómicas), sino también entre distintos departamentos; plantear un Pacto de Estado por la industria significa elevar la política industrial al rango de las grandes políticas de Estado, y para ello es imprescindible fortalecer las atribuciones del Ministerio de Industria.

El CES opina, por tanto, que subsiste la necesidad de recomendar una mayor coordinación interadministrativa para que el sistema de gobernanza industrial funcione de manera eficaz y, en este sentido, considera que la norma debería contemplar la creación de un órgano estatal interministerial de industria, que integre

a los distintos departamentos con competencias en materias clave del ecosistema industrial.

Dentro de las estructuras de gobernanza del sistema industrial este Consejo valora positivamente la constitución del Comité de Diálogo Industrial con el objetivo de dirigir, impulsar y dar continuidad a los trabajos del Foro de Alto Nivel de la Industria Española. No obstante, se echa de menos el establecimiento de plazos concretos para su desarrollo reglamentario.

De igual forma, considera positivo para la resiliencia del sector la creación de la mesa de reindustrialización, aunque habría que insistir en que se trata de prevenir este escenario, siendo precisamente esta tarea la que correspondería, como ya se expresó en el Dictamen 3/2023 del CES, a los PERTE. Cabe señalar la desigual mención al diálogo social en cada uno de estos dos casos, y proponer en consecuencia más transparencia e información de los PERTE a los agentes sociales y Administraciones concernidas, a la hora de fijar sus objetivos, elaborar sus bases y llevar a cabo su seguimiento.

Dicho lo anterior, el CES entiende que se trata de procesos en los que el interés primordial es preservar la capacidad industrial y/o la seguridad del abastecimiento a lo largo de la cadena. Estos procesos requieren analizar, evaluar y articular medidas que permitan decidir y realizar el seguimiento sobre un potencial Plan de reindustrialización de la actividad de producción, destinado a la prevención, corrección o mitigación de los efectos

asociados a la pérdida significativa de capacidad industrial, así como a aquellos recursos que sean considerados como de primera necesidad y/o carácter estratégico, y garantizar su disponibilidad bajo condiciones excepcionales o en casos de emergencia nacional, o, en su caso, en el mercado único de la Unión Europea.

Por este motivo, el CES estima que no se desarrolla con la suficiente profundidad su funcionamiento, lo que podría generar posteriormente problemas entre este funcionamiento y el correspondiente a otras regulaciones.

Además, algunas de las cuestiones recogidas en la ordenación de los procesos de reindustrialización deben regularse respetando los procesos de diálogo social y los derechos de información, participación y consulta con los interlocutores sociales. Y, sobre todo, no se concreta en el APL el plazo en el que se tendrá que elaborar el Reglamento de la Mesa, lo que puede generar incertidumbre sobre el funcionamiento de este instrumento.

Por otro lado, el CES quiere insistir en la vertiente territorial, en especial para los casos en que concurre el reto demográfico y el declive industrial. Así, en relación con los procesos de reindustrialización, que es una de las principales herramientas que ofrece la nueva ley, es necesario recoger como supuesto específico uno relativo a zonas en riesgo de despoblación o crisis demográfica, con su correspondiente definición y desarrollo. Asimismo, es importante plantear umbrales menos elevados, de manera que se puedan plantear rein-

dustrializaciones más allá de los casos más extraordinarios.

A este respecto, el CES entiende, además, que el APL se limita a contemplar los casos de competencia más claramente estatal, pero cabe recordar que, con el debido respeto al orden competencial y la concurrencia de otros instrumentos del Estado, como el Plan de Medidas frente al Reto Demográfico y la Estrategia de Transición Justa, entre otros, cabe plantearse actuaciones de reindustrialización promovidas de manera conjunta, como las de la Mesa de reindustrialización, en áreas más concretas.

El texto sometido a dictamen tiene entre sus principios la creación de “alianzas industriales” tanto a nivel nacional como europeo, las cuales se darían por parte de los diferentes actores de la cadena de producción para promover la internacionalización y la atracción de inversiones estratégicas. En opinión del CES, todo ello tiene aspectos beneficiosos y de avance para la consecución de los desafíos que debe afrontar el sector industrial, pero solo si se desarrolla de manera coordinada y equilibrada entre los Estados miembros de la Unión Europea.

### **Sobre plazos para la puesta en marcha de la política industrial y concreción del APL**

El CES entiende que la urgencia de esta ley, orientada a sentar las bases del sector industrial y el marco de la política industrial, implica el necesario establecimiento de plazos o referencias temporales concre-

tas, sin los que se hace imposible la implementación de elementos clave. Entre ellos que cabe destacar la Estrategia Española de Industria y Autonomía Estratégica, el Plan Estatal de Industria y Autonomía Estratégica, el Consejo Estatal de Política Industrial (cuyos componentes deben desarrollarse reglamentariamente, si bien no se indica plazo), o la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI), que carecen de previsión de fechas.

Junto a ello, este Consejo considera que el texto debería ser más preciso a la hora de incorporar orientaciones respecto al diseño, habilitación o puesta en marcha relativos a los nuevos órganos, instrumentos o procedimientos incorporados en el Anteproyecto, inconcreción que puede generar incertidumbre jurídica sobre su funcionamiento. Al respecto, y para evitar que esas medidas queden en una declaración de intenciones, sería conveniente disponer de procedimientos específicos, en relación con los compromisos con la industria intensiva en energía o en la colaboración público-privada para la promoción del suelo industrial, entre otros.

### **Sobre los recursos**

A criterio del CES, la carencia absoluta de medios (financieros y de personal) a la hora de llevar a cabo todos los objetivos de la ley es una cuestión de importancia extrema que no valora el Anteproyecto y repercute en su implementación. Respecto a los recursos financieros a presupuestar, la MAIN insiste en que solo se precisará un

gasto puntual de 900.000 euros para el desarrollo del visor cartográfico estatal industrial, indicando que el resto del impacto presupuestario es difícil de valorar hasta que no se desarrollen las actuaciones.

Respecto a los recursos humanos, el APL insiste en que no se precisan nuevas incorporaciones, y en que la mayoría de las actuaciones ya están contempladas en la actividad de las plantillas públicas concernidas, estimando solo la posibilidad de nuevas incorporaciones asociadas a los PERTE. No obstante, algunas actuaciones generarían a juicio del CES mayores necesidades de personal, sobre todo las relacionadas con la gestión, análisis, tramitación, evaluación y seguimiento de los instrumentos contemplados. Esto hace necesario un refuerzo de las plantillas del sector público y el desarrollo de actuaciones de formación y cualificación para poder contar con una dotación suficiente de personal cualificado y especializado. El APL debería contemplar una planificación de recursos humanos acorde con estas necesidades, que pueden suponer un cuello de botella en la gestión por parte de las Administraciones públicas. Conforme a ello, en su caso, podría ser necesario proceder a su dotación presupuestaria.

Por otro lado, el CES recuerda que el acceso a la financiación resulta decisivo para las empresas del sector industrial a la hora de afrontar los retos derivados de la doble transición digital y medioambiental. En este sentido, el Anteproyecto debería hacerse eco de la necesidad de incidir en una mayor diversificación de las fuentes de fi-



nanciación existentes. Asimismo, debería facilitarse el acceso al crédito bancario mediante coberturas o garantías públicas a proyectos industriales e incluso a través de instrumentos de financiación pública.

### **Sobre la condicionalidad y la agilidad de las ayudas**

El APL, con la intención de asegurar un uso adecuado de los fondos públicos que se ponen a disposición empresarial, prevé una obligación a los beneficiarios de las ayudas vinculada al mantenimiento de la actividad y el empleo. Asimismo, el APL contempla la graduación de dicha obligación para tener en cuenta el tamaño de empresa.

Respecto a la obligación de mantenimiento de la actividad, el APL fija un número específico, 500 personas trabajadoras, para el que no ofrece justificación en la MAIN. El CES entiende que, para ajustarse mejor a la realidad empresarial, el APL debería utilizar como umbral un porcentaje de la plantilla.

En todo caso, el CES considera que los programas de ayudas públicas que se lancen en el marco de esta ley, y con el concurso del diálogo social, deberían tener la posibilidad de establecer, en las bases reguladoras de la concesión de ayudas, otro tipo de compromisos coherentes con los objetivos planteados, y alineadas con un marco que permita conjugar las obligaciones con la flexibilidad y agilidad adecuadas que fomenten un entorno industrial propicio para la inversión, la innovación y la creación de empleo de calidad.

En cuanto a la agilidad, el APL no contempla medidas concretas que permitan una agilización real y efectiva de los procedimientos administrativos que reduzcan tiempos de espera y eliminen trámites innecesarios. Así, por ejemplo, la simplificación administrativa quedaría reforzada estableciendo que las Administraciones públicas no soliciten a los administrados documentos e informaciones que ya obren en su poder, como por otra parte ya está establecido en el artículo 28.2 de la Ley 32/2015. Esto permitiría reducir las cargas burocráticas y optimizar los recursos tanto de las Administraciones como de las empresas.

### **Sobre medidas de demanda**

El sector industrial tiene que avanzar hacia un nuevo modelo basado en innovación tecnológica, creación de empleo y productividad, entre otras, que debe cumplir, además, condiciones de sostenibilidad ambiental y autonomía estratégica. En este contexto, una de las dificultades fundamentales para la industria española reside en que los mayores costes operativos y de inversión y el retraso en la adaptación a este nuevo modelo conlleva una evidente desventaja competitiva tanto en los mercados internos como exteriores.

Resulta, por tanto, fundamental que el Anteproyecto de Ley presentado recoja, al menos en sus principios y objetivos, una referencia explícita al impulso de la demanda de productos sostenibles (circulares y descarbonizados), así como al desa-

rrollo de medidas, tales como las compras públicas verdes, la aplicación de beneficios asociados a la adquisición de estos productos, o la incorporación de etique-

tados explícitos que clasifiquen y hagan visible la circularidad y la baja emisión de carbono de los materiales incorporados al producto final.

#### **4. Conclusiones**

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, el CES valora positivamente el Ante-

proyecto de Ley de Industria y autonomía estratégica objeto de este dictamen.

Madrid, 18 de septiembre de 2024

*V.º B.º El Presidente*  
Antón Costas Comesaña

*La Secretaria General*  
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA