

El pasado 5 de mayo de 2021 se ha presentado la actualización de la «Nueva Estrategia Industrial Europea» que, tras publicarse el 10 de marzo de 2020, resultó sobrevenidamente incompleta por la declaración de la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias y lecciones aprendidas. Autonomía y dependencia estratégica, resiliencia del mercado interior y, en suma, soberanía tecno-industrial, se aúpan en principios centrales de una revisión necesaria en un contexto de recuperación y nueva normalidad. Sin entrar en el análisis detallado de la panoplia de iniciativas, planes de acción e instrumentos que comprende, en esta nota se describirán sucintamente los principios, el enfoque y la gobernanza que informan la estrategia revisada.

ACTUALIZACIÓN DE LA NUEVA ESTRATEGIA INDUSTRIAL EUROPEA

El nuevo paquete lo componen una comunicación principal (COM/2021/350 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones) que actualiza la **Nueva Estrategia Industrial 2020** con el lema “*Construyendo un mercado único más fuerte para la recuperación de Europa*”, a la que acompañan como documentos de trabajo de los Servicios de la Comisión la primera edición correspondiente al año 2021 del **Informe Anual de Mercado Único** (SWD/2021/351), un **estudio de dependencias estratégicas y capacidades** (SWD/2021/352) y, en lo que pareciera un guiño a los orígenes de la política industrial europea con motivo del 70 aniversario del establecimiento de la CEEA mediante el Tratado de París, un **monográfico sobre el sector del acero** (SWD/2021/353), que pretende ser ilustrativo del tipo de actuaciones de política industrial que cabe esperar en esta nueva era.

En paralelo, como parte de la revisión de las políticas de defensa de la competencia, y con el *level playing field* global con respecto al riguroso sistema europeo de control de ayudas de estado en mente, la Comisión ha propuesto un Reglamento sobre subsidios de terceros países con potencial distorsionador del mercado interior (COM/2021/223), con especial foco en la adquisición de empresas comunitarias y la participación en compras públicas.

Antes de entrar en materia con la revisión de 2021, conviene recordar brevemente cuáles son los elementos centrales de la estrategia de 2020, formulada por la Comisión Von der Leyen, a petición del Consejo y con el objetivo de sentar unas bases industriales competitivas, necesarias para un liderazgo de la UE en la doble transición ecológica y digital conducente a su neutralidad climática para 2050.

EL PAQUETE DE MARZO DE 2020: ECOSISTEMAS Y ALIANZAS INDUSTRIALES, PYMES Y MERCADO INTERIOR

Cuatro comunicaciones conformaban el paquete original de marzo de 2020: estrategia industrial propiamente dicha (COM/2020/102), estrategia específica para PYMEs (COM/2020/103) y estrategias para el fortalecimiento del mercado interior -eliminación de barreras (COM/2020/93) y plan de acción a largo plazo (COM/2020/94)-.

La soberanía tecnológica y la protección de la innovación; la modernización y descarbonización de las industrias energívoras; la movilidad sostenible e inteligente; el suministro energético seguro, limpio y competitivo; el acceso a materias primas clave; el desarrollo de infraestructuras y habilitadores digitales (inteligencia artificial, 5G, analítica de datos,...); la compra pública verde e innovadora; un renovado foco en la innovación y la capacitación (especialmente *STEM*); o la financiación de la transición (proyectos importantes de interés común europeo *IPCEI* – baterías y microelectrónica, por ejemplo-, taxonomía de inversiones sostenibles, finanzas digitales,...); son todos ellos elementos que se interconectan en una estrategia industrial de geometría variable que, informada por los valores sociales, laborales y medioambientales comunitarios, busca el acompasamiento de las dos transiciones -categorizadas como “gemelas” (*twin transitions*)- para aprovechar así sus sinergias convirtiéndolas en caras de una misma moneda.

Como alternativa a la aproximación sectorial a la realidad productiva, hoy en día tan desenfocada por incompleta, se propone la basada en los denominados «**ecosistemas industriales**», definidos alrededor de un objetivo socio-económico compartido concreto. Como solución ágil, innovadora y emprendedora para la gobernanza de los mismos se opta por las «**alianzas industriales**», partenariado que aglutina a

la totalidad de actores involucrados en las cadenas de valor. Así, grandes compañías, PYMEs, proveedores de servicios, autoridades públicas y academia/comunidad investigadora participan en este tipo de alianzas que, siguiendo el pionero modelo establecido para baterías, se están impulsando para plásticos, microelectrónica, hidrógeno, industrias de bajo carbono, *cloud* y plataformas industriales o materias primas, por citar algunas de ellas.

En cuanto a la **PYME**, como fisonomía organizativa predominante en el panorama industrial europeo, tres son las áreas de apoyo contempladas en una estrategia específica: 1) capacitación y ayuda a la doble transición (asesoramiento, integración y financiación de la innovación); 2) reducción de barreras burocráticas *-red tape-* y mejora del acceso al mercado (provisión transfronteriza de servicios, agilidad en los pagos y crecimiento empresarial); y 3) mejora del acceso a la financiación (emprendimiento femenino y financiación del crecimiento).

Finalmente, en lo referido al **mercado interior**, como marco para la imprescindible certidumbre, y en atención a las barreras detectadas, el plan de acción propuesto focaliza en cuestiones como: la divulgación; la correcta incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de las reglas comunitarias; el refuerzo de los mecanismos preventivos; la detección de incumplimientos con un uso intensivo de sistemas de información; las aplicación y vigilancias reforzadas; el régimen de infracciones; y la colaboración estrecha entre Comisión y Estados Miembros.

LA ACTUALIZACIÓN DE 2021: RESILIENCIA DEL MERCADO ÚNICO Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA

Resiliencia del mercado único

La crisis del COVID-19, durante la cual los Estados Miembros llegaron a imponer restricciones unilaterales al mercado interior, ha puesto de manifiesto lo esencial que resulta la defensa de las cuatro libertades fundamentales de movimiento -personas, bienes, servicios y capitales- y la importancia de la colaboración en el refuerzo de su resistencia a posibles disrupciones.

Para dotarse de una solución estructural que permita una mejor respuesta en el futuro, se prevé que la Comisión defina un «**Instrumento de Emergencia del Mercado Único**» que refuerce la coordinación y solidaridad entre Estados Miembros en situaciones de crisis, permitiendo una más ágil puesta en el mercado y circulación de productos seguros, o una compra centralizada de estos.

Otra de las propuestas de la Comisión es un mayor recurso a la normalización, cuyos beneficios en términos de resiliencia fueron más que patentes en los momentos más duros de la crisis del COVID-19 en los que, con un panorama de escasez de equipos de protección individual y productos sanitarios, fue posible reorientar

las capacidades productivas en un tiempo record gracias al desarrollo de nuevas normas.

Por su parte, la cada vez mayor incorporación de servicios a los productos industriales («**servitización industrial**») convierte en prioritaria como factor de resiliencia la perfección del mercado único de servicios. Es por ello que para determinados servicios clave se prevé también el desarrollo de estándares normalizados que favorezcan su libre prestación tal y como establece la Directiva de Servicios, cuyo cumplimiento sigue siendo parcial por la existencia aún de numerosas barreras regulatorias nacionales.

En materia de vigilancia del mercado, se prevé aprovechar el potencial de digitalización de la información sobre conformidad y su trazabilidad.

Informe Anual del Mercado Único 2021: análisis de ecosistemas y cuadro de mando de indicadores

Con un importante respaldo analítico, esta primera edición del informe estudia el impacto de la crisis del COVID-19 en el mercado interior; describe los avances en la eliminación de barreras (anexo 1) y en la implementación de las acciones contempladas en la estrategia de 2020 (anexo 2); analiza los ecosistemas industriales (anexo 3); y plantea un cuadro de mando de indicadores para monitorización y seguimiento de la estrategia (anexo 4).

Basándose en su relevancia económica y tecnológica y en su potencial contribución a la decarbonización, digitalización y resiliencia de la economía de la UE, y reconociendo el carácter dinámico de sus fronteras, la Comisión identifica los siguientes 14 ecosistemas, representativos de aproximadamente las tres cuartas partes de la actividad económica europea: aeroespacial y defensa; agroalimentario; construcción; industrias culturales y creativas; digital; electrónica; industrias intensivas en energía; energías renovables; salud; movilidad/transporte/automoción; proximidad, economía social y seguridad civil; comercio minorista; textil; y turismo.

En una primera aproximación analítica a su estudio, cada ecosistema se construye mapeando actividades clasificadas según la taxonomía *NACE rev 2* a dos dígitos, total o parcialmente (puesto que una actividad puede estar asignada a varios ecosistemas) según una cuota de participación que refleja su importancia -en términos de valor añadido bruto y empleo- para el mismo. Para capturar los vínculos entre los ecosistemas y el hecho de que todos comparten horizontalmente el recurso a ciertas actividades (productos metálicos, maquinaria, mantenimiento industrial, agua, residuos, actividades profesionales, científicas y técnicas y actividades de administración y servicios de apoyo), la Comisión en su metodología propone una fórmula de atribución basada en pesos calculados a partir de tablas *input-output*.

Para cada ecosistema, y según un formato estandarizado, se presenta una ficha que sintetiza sus particu-

laridades desde cuatro puntos de vista: 1) principales iniciativas transformadoras; 2) actuaciones comunitarias específicas; 3) caracterización general y competitiva (sectores incluidos; importancia de la PYME; retos actuales; perspectivas; contexto global); y 4) detalle de políticas públicas (tipificadas en financiación; clima regulatorio; partenariado y diálogo internacional; redes y gobernanza).

Para el impulso de la doble transición en el contexto de los ecosistemas se propone la identificación de «**senderos de transición**», hojas de ruta que faciliten la misma a través del desarrollo de nuevos modelos de negocio o el intercambio de buenas prácticas desde una mejor comprensión de su escala, coste y beneficios a largo plazo asociados.

Con respecto al **cuadro de mando de indicadores** propuesto, lo componen una batería de datos ya disponibles que se agrupan en tres ejes fundamentales:

- horizontales o de panorama general, para identificar las principales tendencias de la economía de la UE y su comparación con otros países (China, Estados Unidos y Japón)
- de corto plazo, para el análisis de la coyuntura
- temáticos, para seguimiento de las siguientes áreas particulares: a) resiliencia económica; b) transición digital; c) transición verde -neutralidad climática y economía circular-; d) integración del mercado único; e) PYMEs; y f) dimensión internacional

Los anteriores indicadores se presentan agregadamente para el conjunto de la UE y, para una selección de ellos, desagregadamente a nivel de ecosistema.

De entre todos los indicadores, objeto de particular seguimiento serán los referidos a integración del mercado único –comercio intracomunitario y convergencia de precios-, aumento de la productividad –PIB por empleado-, competitividad internacional –cuota de exportaciones europeas en el total mundial- y, como *proxies* de resiliencia, la inversión neta pública y privada y el gasto en I+D.

El estudio de la crisis del COVID-19, en base a indicadores y desde la perspectiva de los ecosistemas, revela heterogeneidad en cuanto al impacto –evaluado a partir de indicadores de facturación, empleo y valor añadido bruto-, su reversibilidad –evaluada a partir de datos sobre bancarrotas, nuevas constituciones de empresa y estimaciones de riesgos de insolvencia- y las perspectivas de recuperación –evaluadas a partir de indicadores de confianza-. Las PYMEs han mostrado especial vulnerabilidad.

Estudio de dependencias estratégicas y capacidades

La robustez de las cadenas de suministro industriales europeas fue puesta en entredicho durante la crisis del COVID-19.

«**Autonomía estratégica abierta**» es el término acuñado por la Comisión para referirse a la capacidad para conformar un nuevo sistema de gobernanza económica global y desarrollar relaciones bilaterales mutuamente beneficiosas, protegiendo a la vez a la UE de prácticas desleales o abusivas, lo que incluye la diversificación y consolidación de las cadenas de valor globales para mejorar la resiliencia a crisis futuras, desde una perspectiva que incluya valores de sostenibilidad, justicia y democracia.

Partiendo del mercado interior como espacio libre de comercio e inversión, conceptos como «**dependencia directa**» (de la UE con respecto a terceros países), «**dependencia inversa**» (de terceros países con respecto a la UE) y «**dependencia común**» (compartida por la UE y sus socios) permiten la detección de fuentes de inestabilidad en las cadenas de valor globales en las que se desenvuelve una base industrial comunitaria que se ha de fortalecer. La dependencia se manifiesta a menudo también internamente como consecuencia de una posible concentración excesiva de actividades, por lo que una vez más es clave una activa política de defensa de la competencia.

Una dependencia tendrá la consideración de estratégica cuando resulte de importancia crítica para intereses estratégicos de la UE y sus Estados Miembros tales como la seguridad –cuestión soberana e indiscutiblemente estratégica-, la salud, y las transformaciones verde y digital.

Con todo esto en perspectiva, la Comisión acomete en primer lugar en su estudio un análisis cuantitativo de datos de comercio exterior referidos a 5.200 productos, identificando 137 productos de ecosistemas sensibles –principalmente materias primas de industrias energéticas, productos relacionados con la salud y otros productos clave en la doble transición- en los cuales la UE es altamente dependiente de las importaciones –con origen concentrado en China, Vietnam y Brasil la mitad de ellos-, 34 de los cuales muestran especial vulnerabilidad por su difícil sustitución por producción doméstica. Metodológicamente, este filtrado se realiza mediante umbrales mínimos en los indicadores de concentración de las importaciones (índice de tipo *HHI* calculado a partir de las cuotas de mercado de los países de origen), contribución de las importaciones a la demanda total (evaluada como la suma de las importaciones extra e intracomunitarias) y potencial de sustituibilidad de importaciones por capacidad doméstica (tomando las exportaciones como *proxy* de esta).

El anterior enfoque *bottom-up*, con sus reconocidas limitaciones, se complementa con otro de tipo *top-down* sobre tecnologías habilitadoras clave (*KETs*), fundamentalmente digitales, que a diferencia de las verdes –en las que en general la UE muestra cierto liderazgo- preocupan por su potencial riesgo de dependencia estratégica a la vista de su comparativa internacional en términos de propiedad intelectual, emprendimiento o capacitación.

Completa el estudio de la Comisión una revisión en detalle de 6 áreas estratégicas correspondientes a ma-

terias primas (tierras raras), baterías, principios activos farmacológicos, hidrógeno, semiconductores y tecnologías de computación *cloud&edge*, anunciándose similar trabajo para otras como las energías renovables, el almacenamiento energético o la ciberseguridad.

Desarrollo de nuevas capacidades domésticas –impulsadas por instrumentos como la compra pública innovadora–, diversificación de fuentes de suministro, reservas de seguridad –como las que en el ámbito de la OCDE se establecieron para el petróleo a raíz de las crisis de los años 70– o el establecimiento de partenariados internacionales; son algunas de las acciones de un *mix* que, en el contexto de los ecosistemas industriales, y previa evaluación de costes y beneficios, cabe contemplar para solventar los problemas de dependencia. Exacerbados estos en el caso de PYMEs, se propiciará su mayor resiliencia favoreciendo su integración en *hubs* tanto locales como de escala europea. Por su parte, un esfuerzo en I+D+i focalizado a través de instrumentos como los *IPCEI* y el fomento de la innovación disruptiva será de la mayor importancia para la gestión del riesgo estratégico en áreas tecnológicas clave.

CONCLUSIÓN

Servitización industrial, economía de plataformas, servicios digitales, circularidad, descarbonización, cadenas de valor globales, relocalización o escalabilidad, son conceptos o paradigmas ya contemplados en la propuesta de 2020 que, una vez más, tiene por base el mercado interior y las políticas complementarias –defensa de la competencia, ayudas de estado, comercio exterior y, en este caso particular, innovación– como modelo de clima de negocio y cemento último de una acción comunitaria especialmente sensible a la problemática de las PYMEs.

Con la autonomía estratégica y la resiliencia del mercado interior como ingredientes añadidos a resultados de las lecciones aprendidas de la pandemia del COVID-19, la Comisión ha presentado una actualización que no hace sino reforzar la doble transición como apuesta del liderazgo competitivo en el medio y largo plazo.

En el corto plazo, los fondos *Next Generation UE*, el marco financiero plurianual MFP 2021-2027 o el marco temporal de ayudas de Estado, forman parte de un tratamiento de choque para revitalizar la industria tras el impacto del COVID-19 que, en su gobernanza y orientación, señala la seriedad de esta apuesta. Recuérdese al respecto que los planes nacionales de recuperación han de dedicar al menos un 37% de su financiación a inversiones verdes y al menos un 20% a digitalización.

Desde el punto de vista metodológico, la estrategia se ha visto positivamente reforzada con un mayor soporte analítico –análisis de ecosistemas y estudio de dependencias estratégicas– y, relevantemente, la definición de un cuadro de mando de indicadores.

Impulso político, participación activa y coordinación entre Estados Miembros, colaboración público-privada, liderazgo activo del sector industrial, cooperación transfronteriza, transparencia, evaluación, rendición de cuentas y dinamismo, serán todos ellos aspectos a cuidar para que esta nueva estrategia sea una realidad exitosa en términos del liderazgo y las capacidades de adaptación y respuesta de la industria europea.

■ **Antonio Moreno-Torres Gálvez**

REFERENCIAS

COM/2021/350. *Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350&from=EN>

SWD/2021/351. *Annual Single Market Report 2021*. Commission Staff Working Document. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0351&from=en>

SWD/2021/352. *Strategic dependencies and capacities*. Commission Staff Working Document. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0352&from=en>

SWD/2021/353. *Towards competitive and clean European steel*. Commission Staff Working Document. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0353&from=en>

COM/2020/102. *Un nuevo modelo de industria para Europa*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>

COM/2020/103. *Una estrategia para las PYMEs en pro de una Europa sostenible y digital*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0103&from=EN>

COM/2020/93. *Determinar y abordar las barreras del mercado único*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0093&from=ES>

SWD/2020/54. *Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers*. Commission Staff Working Document. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0054&from=GA>

COM/2020/94. *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0094&from=EN>

COM/2021/223. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0223&from=EN>