
LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA EN EL ÁMBITO INDUSTRIAL ESPAÑOL

RAUL JIMÉNEZ RIMBLAS

La geopolítica se encuentra en un período de creciente tensión e inestabilidad. Eventos como la pandemia de la COVID-19, la guerra de Ucrania o la guerra en Gaza han puesto de relieve que Europa se encuentra en un entorno hostil. El telón de fondo, con unos Estados Unidos enrocados en sus propios intereses y una China cada vez más expansiva, augura una cierta permanencia del desorden internacional en el corto y medio plazo. En este contexto, las economías de la Unión Europea –incluida España– están reaccionando, reavivando un concepto que hasta tiempos recientes ha estado en letargo: la autonomía estratégica abierta.

De esta suerte, en menos de un lustro, la autonomía estratégica ha logrado pasar de ser una idea con una proyección muy limitada a erigirse como un principio rector de todos los planes económicos de las economías europeas.

En este contexto, destaca el Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica, aprobado por el Gobierno en Consejo de Ministros y admitido a tramitación parlamentaria el 10 y el 20 de diciembre de 2024, respectivamente. El Proyecto de Ley contempla el desarrollo de dos instrumentos específicos para la consecución de la autonomía estratégica abierta en el ámbito industrial: los Proyectos Industriales y la

Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial.

¿Qué papel juegan estas dos iniciativas en el conjunto de la autonomía estratégica abierta? ¿En qué consistirán? Y, sobre todo, ¿cómo se integran en el escenario económico español? Estas tres cuestiones son el objeto del presente artículo, solamente precedidas por una breve introducción al contexto general de la autonomía estratégica.

EL CONTEXTO DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA: LOS GRANDES DESAFÍOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ORDEN INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

En los últimos años el crecimiento económico de la Unión está ralentizándose como consecuencia del debilitamiento de la tendencia ascendente de la productividad de sus Estados miembros. El crecimiento medio del PIB entre 2002 y 2023 de la UE ha sido del 1,4 %, mientras que el de EE. UU. ha sido del 2 % y el de China del 8,3 %. La consecuencia lógica de esta menor tasa de crecimiento ha sido el rezago del PIB de la UE respecto de EE. UU. y China.

Además, al mismo tiempo que las economías de la Unión están ralentizándose, tres factores externos que habían sostenido el crecimiento económico europeo desde el fin de la Guerra Fría están experimentando cambios significativos. Estos son: el comercio internacional, la energía y la defensa (Draghi, 2024).

La disminución de la participación europea en el comercio internacional

La liberalización del comercio internacional tras la caída de la Unión Soviética había posibilitado que Europa se proveyera de bienes y servicios de los que carecía, desde materias primas hasta tecnología avanzada, a la vez que podía exportar sus productos manufacturados.

Sin embargo, esta época de prolífico comercio multilateral –entre 2000 y 2019 el comercio internacional creció a un ritmo promedio del 4,9 % anual– está en crisis. El FMI estima que la tasa de crecimiento del comercio internacional no superará el 3,2 % en el medio plazo. Además, los exportadores europeos están encontrando una mayor competencia de Estados como China, viendo aún más reducida su cuota de mercado. Esta tendencia se ha agudizado a partir de 2020, tras la crisis pandémica.

En parte, la disminución del peso de Europa en el comercio internacional se puede explicar por el atraso de la Unión en la producción de tecnologías avanzadas. De las 50 principales empresas tecnológicas del planeta, solamente 4 se encuentran en Europa. La proporción europea de ingresos mundiales en sectores tecnológicos ha bajado del 22 % al 18 % entre 2013 y 2023 (Draghi, 2024).

Por añadidura, la crisis de la COVID-19 ha evidenciado las interdependencias y vulnerabilidades comerciales de la UE respecto de terceros. La dependencia externa en el suministro de mascarillas, reactivos y material sanitario dejó a Europa desabastecida cuando la obtención de dichos bienes era una emergencia de primer orden. Además, la quiebra de las cadenas de suministro

como consecuencia de la paralización del comercio internacional durante los confinamientos hizo patente la necesidad de asegurarse el suministro de insumos industriales y productos finales (Borrell, 2020).

El encarecimiento de la energía que nutre a la industria europea

La normalización de las relaciones entre la Unión Europea y Rusia garantizó el abastecimiento de gas a bajo coste a la industria europea durante años. En 2021, un año antes de la invasión de Ucrania, el 45 % del gas consumido en la Unión provenía de Rusia. Sin embargo, el estallido de la guerra y la adopción de sanciones internacionales ha paralizado gran parte del comercio entre ambos territorios.

Así, los Estados de la UE se han visto inducidos a encontrar otras vías de abastecimiento, como la importación de gas natural licuado, que es sensiblemente más caro que el gas ruso. Para paliar los efectos de la subida del precio de la energía sobre la industria –cuyo coste energético se ha disparado en comparación con sus competidores–, la UE ha tenido que emplear ingentes recursos fiscales en subsidios. El coste de la crisis energética desatada tras la guerra de Ucrania ha sido la pérdida de más de un año de crecimiento del PIB (Draghi, 2024).

Las interdependencias y vulnerabilidades de Europa respecto de terceros

La hegemonía estadounidense en los últimos 30 años y la consiguiente desaparición de amenazas internacionales ha permitido a Europa priorizar la política económica sobre las consideraciones de seguridad. La agitación geopolítica actual está poniendo de manifiesto las interdependencias y vulnerabilidades que Europa ha ido creando frente a terceros.

Estos, por su parte, no dudan en aprovechar su capacidad coercitiva: los Estados Unidos amenazan con una guerra comercial aprovechando la dependencia europea

de su apoyo en seguridad; Rusia ha usado la dependencia energética de la Unión para emprender su incursión en Ucrania; Turquía ha sabido beneficiarse de las crisis migratorias, como la de Siria, para presionar a la UE; y China está expandiéndose mediante inversiones con las que imponer sus políticas en Europa y en Estados en los que hasta hace poco Europa jugaba ese papel –por ejemplo, los del Sahel o Iberoamérica– (Steinberg, 2020).

El profundo cambio que está experimentando el orden internacional –en el que, hasta ahora, Europa se sentía cómoda– está obligando a la Unión Europea a buscar fórmulas con las que reducir sus vulnerabilidades y dependencias, actuar independientemente de terceros, aumentar su soberanía y, en definitiva, lograr ejercer su poder en el sistema internacional. Es decir, la Unión tiene que hallar una nueva posición en el mundo, consolidando un espacio propio e independiente. En suma, la UE debe garantizarse una cierta autonomía de acción, una cierta autonomía estratégica.

LA CONCRECIÓN ESPAÑOLA DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA

Durante la presidencia española del Consejo de la UE en 2023, la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (ONPE) del Gobierno de España presentó *Resilient EU2030*, un documento que aborda tanto el significado de «autonomía estratégica abierta» como la proyección actual de la misma. Aunque no es la primera ni única fuente que trata esta cuestión, sí tiene la importante singularidad de que refleja la visión propia del Gobierno de España.

Tal y como la define *Resilient EU2030*, la autonomía estratégica abierta consiste en: «[un conjunto de] importantes medidas regulatorias, fiscales y estructurales destinadas a proteger el mercado único de las injerencias extranjeras y las prácticas depredadoras, garantizar la seguridad del suministro y el liderazgo tecnológico de la UE en sectores sensibles y reforzar su influencia comercial y política en el mundo» (ONPE, 2023, p. 22).

Por otro lado, aunque el documento no segrega el significado individual de cada uno de los tres elementos del concepto –esto es: «autonomía», «estratégica» y «abierta»–, sí es posible inferir la aportación particular de cada término a la idea global. Así:

- **Autonomía:** se refiere a la necesidad de la UE de enfrentar y superar sus vulnerabilidades económicas para conseguir mantener un papel propio como actor mundial, tanto en lo económico como, especialmente, en lo político.
- **Estratégica:** consiste en encontrar una fórmula global, equilibrada y con visión de futuro que permita a la UE salvaguardar su seguridad económica y perseverar en los sectores identificados como críticos: energía, tecnología digital, salud y alimentación.
- **Abierta:** se trata de hallar un equilibrio entre la asertividad y la cooperación, subrayando que la realización de la autonomía estratégica es un proceso cooperativo dentro y fuera de la UE, y en ningún caso revitalizador de proyectos autárquicos.

Respecto de los ámbitos de actuación de la autonomía estratégica abierta, *Resilient EU2030* traza 9 líneas de acción, que pueden agruparse en tres ejes: uno focalizado en la seguridad industrial; un segundo orientado a la seguridad energética; y un último centrado en la fortaleza diplomática y comercial.

Eje 1. Reforzar y asegurar la producción interna de capacidades

Línea 1. Fomentar la producción nacional de bienes, servicios y materias primas clave

Esta línea de acción tiene dos objetivos: uno, que la UE aproveche los cambios tecnológicos para aumentar su ventaja competitiva, fortalecer sus capacidades productivas y consolidarse como líder tecnológica; y, segundo, garantizar que las tensiones geopolíticas no supongan una amenaza para la estabilidad y la seguridad en el su-

ministro de las empresas y los consumidores finales europeos.

Por tanto, el enfoque general de esta primera línea de acción se centra en potenciar la producción de bienes y servicios tecnológicos con alto valor añadido en los que la Unión ya es competitiva o tiene el potencial de serlo. Y, en aras del segundo fin, también se hace imperativo promover una producción mínima de aquellos bienes y servicios básicos que son críticos para Europa, ya sean productos finales o insumos vitales para la producción de bienes con alto valor añadido.

Línea 2. Monitorear y limitar la propiedad o control extranjero sobre sectores e infraestructuras estratégicas

Así como la presencia de empresas extranjeras en la UE supone cuantiosos beneficios, en un contexto geopolítico inestable también plantea retos importantes en seguridad. Estos retos abarcan múltiples aspectos: desde la posibilidad de que dichas empresas sustraigan información confidencial o coaccionen para lograr beneficios económicos y políticos, hasta que interrumpen telecomunicaciones, sistemas energéticos o cadenas de suministro vitales. En el caso de los servicios digitales, dicha interrupción podría ser inmediata, agudizando la potencialidad de la amenaza.

Esta línea de acción, al tiempo que quiere preservar la presencia de empresas extranjeras por su aportación a la economía europea, pretende mitigar el riesgo que supone que empresas extranjeras vinculadas con gobiernos no afines tengan capacidad de influir en sectores estratégicos e infraestructuras críticas.

Línea 3. Establecer planes de contingencia para responder a futuras escaseces

Mediante esta línea de acción se propone la creación de reservas estratégicas –entre otros, de materias primas y componentes–, de tal forma que ninguna eventual crisis, desastre natural o conflicto armado

suponga la paralización inmediata de la producción de bienes y servicios de sectores e infraestructuras críticas –como la que experimentó el sector sanitario europeo en la crisis de la COVID-19–.

Eje 2. Mejorar la circularidad y el consumo inteligente

Línea 4. Mejorar la eficiencia de los recursos

Esta línea de acción pretende ahondar en la dinámica de mejora de la eficiencia en el empleo de insumos, tanto físicos como energéticos. Por ejemplo, se estima que desplegando tecnologías ya existentes (como sistemas de calefacción y refrigeración renovables y eficientes, soluciones de aislamiento y aplicaciones de hogares inteligentes), el consumo energético de los hogares europeos podría descender en un 18 %. Esto, a su vez, se traduciría en una reducción de entre un 5 % y un 7 % del consumo total de energía de toda la UE.

Línea 5. Fomentar la circularidad en la economía y la sociedad

Esta línea de acción ambiciosa transformar el actual modelo de consumo lineal europeo (extraer, importar, usar y eliminar) por un esquema circular, en el que prime la reutilización. Su fundamento no es solamente disminuir el impacto medioambiental, sino también reducir la dependencia de terceros en cuanto a la obtención de recursos.

Línea 6. Reemplazar materias primas y componentes por alternativas más accesibles

Impulsando la investigación y el desarrollo, esta línea de acción se centra en lograr una gradual sustitución de materiales usados como insumos industriales por otros cuya eficiencia, disponibilidad y seguridad sea mayor para Europa.

Eje 3. Revitalizar el comercio global y el sistema multilateral

Línea 7. Lanzar una nueva expansión comercial

El entorno del comercio internacional ofrece una oportunidad a Europa. Los EE. UU. están virando hacia el proteccionismo, deteniendo proyectos de tratados de libre comercio y elevando aranceles, mientras que China está forjándose una imagen desfavorable debido a sus prácticas de coerción, trampas de deuda y el desprecio por los trabajadores, comunidades y leyes locales.

Así, el modelo de la Unión Europea es cada vez más atractivo para los países de ingresos bajos y medianos de Iberoamérica, África y Asia. Esta circunstancia abre una ventana a la Unión para reducir su dependencia exterior diversificando sus fuentes de suministro: gran parte de los recursos y bienes que actualmente son importados de un solo país podrían producirse en otros Estados.

Línea 8. Reequilibrar las relaciones económicas con China

En los últimos años, China ha seguido una estrategia de reorientación de su economía hacia el mercado interno, al tiempo que ha escalado en su política exterior mediante medidas agresivas: aranceles y subsidios específicos, apertura/cierre selectivo de sectores, transferencias forzadas de tecnología, violación de los derechos de propiedad intelectual, fuerte apoyo a las empresas estatales, políticas de contratación discriminatorias e incluso interferencia en los mercados digitales.

El resultado es una distorsión en la reciprocidad de trato entre Europa y China, amenazando la competencia leal y el comercio. Esta línea de acción busca eliminar las distorsiones entre ambas economías y garantizar la igualdad de condiciones de acceso a los mercados ajenos, preservando la inversión extranjera y el Mercado Único.

Línea 9. Liderar la renovación de la arquitectura multilateral

Con la convicción de que el multilateralismo es uno de los mejores mecanismos de gobernanza internacional, en tanto que facilita acuerdos, alivia tensiones y contribuye al desarrollo económico y social, la Unión centra esta última línea de acción en revitalizar las instituciones multilaterales.

Para ello, se fija como objetivo promover la integración de todos los Estados en el sistema multilateral –incluidos los emergentes y en desarrollo–, el buen funcionamiento de las asociaciones internacionales, la participación civil en todos los niveles y los foros de diálogo multilaterales.

LA MATERIALIZACIÓN DEL PRIMER EJE DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN ESPAÑA

La autonomía estratégica abierta pretende dar respuesta a los retos compartidos entre todos los Estados miembros de la Unión. Sin embargo, el hecho de que sea una estrategia colectiva no implica que su desarrollo se lleve a cabo íntegramente de forma colectiva. Por el contrario, la idea es lograr un agregado de esfuerzos individuales y coordinados de los Estados miembros y de las instituciones europeas –cada cual, dentro de sus competencias–.

Un hito en la materialización de la autonomía estratégica abierta es el Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica. Si bien todavía sigue en Cortes –por lo que aún no es una realidad–, se prevé que se convierta en el primer instrumento legal que regule explícitamente la autonomía estratégica en España.

Tras la reconfiguración del control de inversiones extranjeras en sectores e infraestructuras estratégicas en 2019 –2.ª línea de actuación–, la Ley de Industria y Autonomía Estratégica pretende completar la implementación del conjunto de actuaciones en relación con el eje de la autonomía estratégica focalizado en la seguridad industrial.

Sin embargo, el reto de desarrollar las líneas de actuación 1.^a y 3.^a es significativamente mayor que el de implementar el control de inversiones extranjeras en sectores e infraestructuras estratégicas, por cuanto no se trata de poner en funcionamiento medidas pasivas de defensa económica, sino que esta vez es necesaria la participación activa de las instituciones españolas en su ejecución.

Los Proyectos Industriales (1.^a línea de actuación)

Los Proyectos Industriales Estratégicos, los Ecosistemas Industriales Estratégicos y los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) están regulados en los artículos 28 a 32 del Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica.

Aunque son figuras distintas, esencialmente, todas ellas consisten en habilitar una vía para que ciertos proyectos industriales que obtengan la consideración de «estratégicos», al entender que son de interés público, puedan recibir beneficios administrativos y fiscales –por ejemplo, la tramitación de urgencia de algunos procedimientos o la concesión de ayudas públicas en concurrencia no competitiva–.

La clave radica en qué proyectos industriales podrán ser considerados «estratégicos». Según se trate de una figura u otra, hay algunas diferencias. Pero, en general, el Proyecto de Ley resuelve que serán considerados estratégicos aquellos proyectos que contribuyan a la competitividad económica. En este sentido, se concreta que tendrán tal consideración, entre otros, los proyectos que coadyuven:

- Al desarrollo de tecnologías de cero emisiones netas según la lista establecida en el Reglamento (UE) 2024/1735 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- A la extracción, procesamiento (concentración y refinado) o reciclado para la obtención de las materias primas fundamentales listadas en el Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo.

- A las tecnologías estratégicas para Europa, según lo establecido en el Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo.

El caso de los PERTE –dado que su origen se remonta al Real Decreto-ley 36/2020, para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)– es ilustrativo respecto del futuro de los tres tipos de proyectos estratégicos.

En primer lugar, porque en el Real Decreto-ley 36/2020 existe una definición específica de sus características: «proyectos de carácter estratégico, con un importante potencial de arrastre para el resto de la economía [...] de interés común europeo, englobará a proyectos tractores con un impacto transformador estructural sobre sectores estratégicos o con fases de investigación e innovación disruptivas y ambiciosas».

Y, en segundo término, porque actualmente ya hay algunos PERTE en funcionamiento. Si bien no todos los PERTE tienen por qué contribuir necesariamente a la autonomía estratégica –no fueron diseñados específicamente para ello–, parte de ellos lo hacen. De hecho, lo que pretende la Ley de Industria y Autonomía Estratégica es reconocer aquellos que están alineados con la autonomía estratégica para darles continuidad más allá del PRTR.

La Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (3.^a línea de actuación)

La Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI) es un instrumento de nueva creación cuyo objetivo es la prevención de crisis de suministro y la salvaguardia de la base industrial crítica.

Está regulada en los artículos 33 y 34 del Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica, que indica que: «en relación con los recursos y capacidades de producción considerados como de primera necesidad o de carácter estratégico que se incluyan en la RECAPI, [...] se adoptarán las

medidas de planificación, control, coordinación, y producción industrial dirigidas a prevenir, preparar y responder a los impactos de las crisis de suministro de dichos recursos en España, y en su caso en la Unión Europea, garantizar su disponibilidad bajo condiciones excepcionales, así como su eficiente utilización y salvaguardar la base industrial que los produce».

La regulación de la Ley de Industria y Autonomía Estratégica tiene una particularidad, y es que propone modificaciones en la Ley de Seguridad Nacional para insertar en ella la RECAPI. De esta forma, la RECAPI –y, por tanto, una parte de la autonomía estratégica– pasaría a considerarse asunto de Seguridad Nacional.

Esto se hace explícito en la nueva propuesta de redacción del artículo 10 de la Ley de Seguridad Nacional (cambios respecto de la versión vigente, en cursiva): «se considerarán ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, *y para garantizar el suministro de los servicios esenciales y los recursos de primera necesidad y de carácter estratégico*. A los efectos de esta ley, serán, entre otros, la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria, la preservación del medio ambiente *y la salvaguardia de la base industrial y tecnológica que suministra recursos de primera necesidad y de carácter estratégico*».

Otro de los cambios propuestos en la Ley de Seguridad Nacional es la constitución del Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica (CECOPIE), que será un órgano dependiente del Consejo de Seguridad Nacional e integrado en el Ministerio de Industria. Su principal función será la coordinación de toda la actividad de la RECAPI.

En cuanto a las medidas específicas que vayan a adoptarse en el seno de la RECAPI –que todavía no han sido definidas–, la Unión Europea está ofreciendo asesoramiento técnico al Gobierno de España mediante un *technical support instrument* (TSI). En

el marco de este TSI se están empezando a proyectar cuatro niveles de actuación de la Reserva Estratégica –su numeración responde a la dificultad de su implementación, en orden ascendente– (UE, 2025):

0. Fuentes de suministro alternativas:

España podría reducir su dependencia en la importación de bienes estratégicos diversificando su cartera de proveedores.

1. Aumento de capacidades industriales:

consiste en crear mecanismos que permitan un rápido aumento de la producción en hipotéticas situaciones de crisis.

2. Reservas rentables y eficientes:

se trata del acopio de bienes estratégicos, siempre que sus características, como por ejemplo la obsolescencia, lo haga factible.

3. Desarrollar nuevas capacidades de producción local:

implica iniciar desde cero la producción local de bienes críticos, lo que puede implicar una gran complejidad técnica en algunos sectores –por ejemplo, los semiconductores–.

EL SENTIDO ECONÓMICO DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN ESPAÑA

La autonomía estratégica abierta consiste, en última instancia, en un principio de acción cuyo objetivo es garantizar el bienestar económico de la Unión Europea en un orden internacional cada vez más competitivo e inestable.

Bajo esta premisa, la autonomía estratégica opera en dos dimensiones, que a su vez constituyen sus dos pilares: seguridad y liderazgo. Así, en mayor o menor proporción, todas las líneas de acción responden al afianzamiento de criticidades o al impulso de la competitividad de la economía de la Unión. Esta doble vertiente de la autonomía estratégica da lugar a que surjan algunos interrogantes, como si existe o no una dicotomía entre la obtención de un resultado netamente económico (el aumento de

la competitividad) y otro no necesariamente económico (por ejemplo, la seguridad).

Es importante tener en cuenta que la lógica de algunas iniciativas de la autonomía estratégica no tiene por qué ser puramente económica, especialmente cuando se analiza si, en este marco, se están adoptando medidas alineadas con el contexto económico actual: la Nueva Economía.

Desde finales del siglo XX se está dibujando un nuevo paradigma económico en los países desarrollados, lo que ha venido a llamarse la Nueva Economía, que pivota en torno a tres transformaciones clave: el traslado de la manufactura a los servicios, la transformación digital y la globalización (Barra Novoa, 2021).

La terciarización de la Nueva Economía frente a la pretendida reindustrialización de la autonomía estratégica

En el último lustro, el sector servicios ha representado cerca del 75 % del VAB español, contra un 16 % en industria, un 6 % en construcción y un 3 % en agricultura. Además, no sólo hay una diferencia abismal entre el peso de los servicios y el peso de la industria en el VAB, sino que las tendencias de crecimiento son opuestas. Mientras que los servicios han sido el sector con mayor crecimiento en los últimos 30 años –del 65 % al 75 % del VAB–, la industria ha sido el sector con mayor decrecimiento –del 21 % al 16 % del VAB–. (INE, 2024).

En parte como respuesta a esta desindustrialización de las economías más avanzadas, la autonomía estratégica tiene como uno de sus puntos de acción principales el sector industrial. Cabe preguntarse por qué en un contexto internacional orientado a la terciarización, la autonomía estratégica pretende una reorientación a la industria. Desde el prisma de la seguridad, una respuesta surge automáticamente: una industria propia garantiza que ningún tercero pueda amenazar el suministro.

Sin embargo, el *quid* de la cuestión radica en cómo afecta la desindustrialización y la nue-

va reorientación industrial a la competitividad y al liderazgo de la economía española (y europea). A tal efecto, no es tan significativo el proceso de terciarización, sino los cambios específicos dentro de los subsectores industriales y los subsectores de servicios.

A este respecto, Moral (2022) ilustra que en España hay una preponderancia de subsectores de servicios con bajo empleo del conocimiento y baja productividad (comercio, transporte y hostelería 29 %; administraciones públicas, sanidad y educación 27,1 %; actividades inmobiliarias 16,1 %; y actividades artísticas 5,1 %) y una baja proporción de subsectores que sí son intensivos en conocimiento (información y comunicaciones 5,2 %; actividades financieras y de seguros 5,6 %; y actividades profesionales 11,6 %). En cambio, en el sector industrial gozan de mayor representación los subsectores que emplean alta tecnología (39 %) respecto de los que usan tecnología media (27,9 %) o baja (33,1 %).

Esta diferencia en la composición de los subsectores industriales (donde predominan los que emplean alta tecnología) y los subsectores de servicios (donde predominan los que son intensivos en trabajo y no conocimiento) hace que la productividad del sector industrial español sea superior a la productividad del sector servicios en su conjunto –a pesar de que las actividades de servicios intensivas en conocimiento (financieras, informáticas, servicios a empresas de I+D, etc.) ofrecen una productividad muy elevada–.

Así, la comparación entre ambos subsectores permite extraer la segunda respuesta a por qué, en un contexto internacional orientado a la terciarización, la autonomía estratégica pretende una reorientación a la industria: la reorientación industrial que propone la autonomía estratégica pretende potenciar los sectores intensivos en conocimiento y que presentan una mayor productividad en la economía española. Por tanto, no se trata únicamente de una cuestión de seguridad, sino de liderazgo económico.

Ahora bien, esto no implica una ruptura entre la Nueva Economía y la autonomía estratégica, ni significa que el sector servicios pase a un segundo orden. En un contexto en el que la alta tecnología es sinónimo de mayor productividad, la clave no está en el eje

industria-servicios, sino en el eje de la tecnología y el conocimiento. Precisamente, el modo en que la tecnología y el conocimiento se manifiestan en la economía constituye el punto de conexión entre la Nueva Economía y la autonomía estratégica.

La transformación digital y la difusión de la frontera entre producto y servicio

Una idea importante de los bienes contemporáneos de la Nueva Economía es que, al ser estos cada vez más intensivos en información e introducir significativas innovaciones tecnológicas, están perdiendo su papel como producto y se están transformando en servicios. Un concepto surgido en los últimos años en relación con esta transformación es la «servitización», consistente en el «proceso de creación de valor mediante la agregación de servicios a los productos» (Bilbao-Ubillos et al., 2021, p. 38).

Sin embargo, la servitización no es la única forma en la que se está materializando la incorporación de servicios en los bienes industriales. También está la transformación digital, a menudo referida como Industria 4.0, consistente en la incorporación a gran escala de las TIC en los procesos industriales. Estas TIC que componen la Industria 4.0 suponen en sí mismas un servicio, diluyendo el componente industrial del producto final. Por ejemplo, algunos servicios asociados a la implementación de las TIC pueden ser: internet de las cosas, computación en la nube, análisis de *big data*, sistemas de simulación virtual, realidad aumentada, fabricación aditiva/impresión 3D, sistemas ciberfísicos, robótica y ciberseguridad (Kamp y Gamboa, 2021).

Precisamente, combinando estas dos formas de incorporar servicios en la producción industrial –servitización e implementación de las TIC–, algunos autores han caracterizado un nuevo modelo empresarial, la «empresa híbrida y analítica»; que prevén que se convierta en el modelo dominante en las próximas décadas (Vendrell-Herrero et al., 2021).

Por un lado, son empresas híbridas aquellas que ofertan productos que son una hibridación entre un bien físico y un servicio. Esto

puede adoptar dos formas: la servitización, consistente en la introducción de servicios en un bien físico –por ejemplo, cuando Apple introduce servicios de música, televisión, etc. como complementos opcionales a sus dispositivos–; y la productización, que es todo lo contrario, la fabricación de bienes tangibles aun cuando el producto original es un servicio –por ejemplo, cuando Nintendo vende cartuchos físicos de videojuegos que podrían descargarse directamente por internet–.

Por otro lado, son empresas analíticas aquellas que hacen evolucionar su oferta de bienes tradicionales a bienes inteligentes y conectados –es decir, que forman parte de la Industria 4.0–. Estas empresas pueden establecerse en tres niveles, según el grado de integración tecnológica: monitoreo, cuando se utilizan sensores para monitorear parámetros como la ubicación y el desempeño del producto que ayuden a la toma de decisiones; algoritmo, cuando se incorpora software con capacidad de diagnóstico del rendimiento del producto –por ejemplo, los sistemas de predicción de alcance kilométrico del combustible disponible según el modo de conducción de los vehículos–; y autonomía, cuando los algoritmos tienen capacidad para tomar decisiones sin intervención humana –por ejemplo, los coches autónomos– (Vendrell-Herrero et al., 2021).

De esta forma, tanto la tendencia a agregar una mayor relación de servicios en los productos finales ofertados (servitización), como la creciente integración de tecnologías que son servicios en sí mismos en los procesos productivos (la Industria 4.0), hacen que el impulso a la industria que propone la autonomía estratégica conlleve, a su vez, un impulso a los servicios que rodean a los bienes contemporáneos de la Nueva Economía.

Por tanto, la reindustrialización de la autonomía estratégica no se distancia de la realidad terciarizada de la Nueva Economía. Por el contrario, entrelaza ambas proposiciones focalizándose en el desarrollo de productos altamente tecnológicos, cuya división entre componente industrial y componente de servicio no es nítida, puesto que estos productos son una mezcla de ambas cosas.

La globalización y el nuevo modelo de comercio internacional: el comercio intraindustrial

España no escapa a la tendencia global de mayor apertura externa. De hecho, en 2022 el índice de apertura exterior –exportaciones + importaciones de bienes y servicios en % del PIB– alcanzó un nuevo máximo histórico al superar el 80 %. Además, no sólo se registró una marca récord, sino que la tendencia anual muestra una evolución muy marcadamente alcista (Ministerio de Economía, Comercio y Empresa [MINECO], 2023b). Este hecho constituye un síntoma de la profunda integración internacional de la economía española y del factor determinante que supone el comercio exterior para la misma –como también sucede con el resto de las economías desarrolladas–.

El auge del comercio internacional y de los procesos de integración económica permite comprender el énfasis puesto en concebir la autonomía estratégica como «abierta». Así, una primera conclusión es que, tal y como remarcan continuamente los impulsores de la autonomía estratégica, es imprescindible que cualquier política económica emprendida en el contexto de la Nueva Economía se despliegue «al tiempo que se mantiene abierta al comercio y a la cooperación a escala mundial» (principio 4.º del Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica).

Por otro lado, el desglose del índice de apertura exterior de España en exportaciones e importaciones de bienes y de servicios muestra una preponderancia muy superior de la balanza comercial sobre la balanza de servicios. Las exportaciones de bienes prácticamente triplicaron las exportaciones de servicios en 2022 (29,1 % contra 11,7 %) y han experimentado un mayor crecimiento en los últimos años (MINECO, 2023b).

Además, la descomposición de las exportaciones comerciales de España permite observar un predominio de sectores altamente tecnológicos –productos químicos, bienes de equipo y sector del automóvil–, que representan, de forma sostenida en el tiempo, alrededor del 50 % del total de las exportaciones. Es más, en comparación con la cifra de negocios por sector industrial,

estos sectores aumentan su peso relativo, pasando del 40 % al 50 % (MINECO, 2021; MINECO, 2022; MINECO, 2023a; y MINECO 2024). Por tanto, estas industrias intensivas en conocimiento no sólo sostienen el grueso de los ingresos de la balanza comercial, sino que encuentran mayor mercado en el exterior que en el interior.

Sin embargo, la balanza de servicios también alberga un gran potencial en los sectores altamente tecnológicos –como se ha visto, aquellos sobre los que gira la Nueva Economía y con los que se entrelaza la autonomía estratégica–. Los ingresos de los servicios no turísticos en España están experimentando una tendencia alcista muy constante y prolongada en el tiempo (Moral, 2022). Además, ni siquiera la crisis de la COVID-19 logró perturbar esta tendencia, evidenciando su robustez.

Los datos ofrecidos por la balanza comercial y la balanza de servicios permiten extraer una segunda conclusión: la apuesta que hace la autonomía estratégica por la reindustrialización está alineada con el escenario comercial de la economía española. El refuerzo de la industria de alta tecnología se acopla tanto con la balanza comercial –productos químicos, bienes de equipo y sector automovilístico suponen el 50 % de las exportaciones españolas– como con la balanza de servicios no turísticos de España, al estar entrelazados industria y servicios en los bienes contemporáneos de la Nueva Economía. De hecho, estos bienes contemporáneos incluso encuentran mayor salida en el mercado exterior que en el interior, de tal forma que la internacionalización de la economía española supone una oportunidad de crecimiento.

CONCLUSIONES

España, a través de *Resilient EU2030*, ha establecido su propia visión de la autonomía estratégica abierta, organizada en tres ejes: seguridad industrial, seguridad energética y fortaleza diplomática y comercial. A su vez, cada uno de ellos se desarrolla en tres líneas de actuación. El Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica, actualmente pendiente de ser aprobado en Cor-

tes, traza dos iniciativas enmarcadas en el eje industrial de la autonomía estratégica y correspondientes con dos de sus tres líneas de actuación: los Proyectos Industriales y la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial.

Tanto los Proyectos Industriales como la RE-CAPI –y la autonomía estratégica en su conjunto– apuestan por una reindustrialización y una menor interdependencia comercial en sectores críticos, entrando en aparente contradicción con la economía del siglo XXI, la Nueva Economía, que pivota en torno al traslado de la manufactura a los servicios, la transformación digital y la globalización.

No obstante, la reindustrialización propuesta por la autonomía estratégica no se distancia de la realidad terciarizada de la Nueva Economía. El punto de unión son los sectores industriales altamente tecnológicos, donde la frontera entre el componente industrial y el componente de servicio es difusa. Esta conexión sucede debido a la tendencia a agregar una mayor relación de servicios en los productos finales ofertados (servitización), así como por la creciente incorporación de tecnologías que son servicios en sí mismas en los procesos productivos (la Industria 4.0). Por tanto, alrededor de la alta tecnología quedan integrados el sector industria y de servicios; es decir, la autonomía estratégica y la Nueva Economía.

Por otro lado, pese a la enunciada reducción de la interdependencia comercial en sectores críticos, el elevado índice de apertura externa de la economía española hace imprescindible que cualquier política emprendida en el seno de la autonomía estratégica se despliegue al tiempo que se mantiene abierta al comercio y a la cooperación a escala mundial. Es más, la apuesta que hace la autonomía estratégica por la reindustrialización está alineada con el escenario comercial de España, pues los bienes intensivos en conocimiento suponen la mayor

parte de las exportaciones españolas. Así, la internacionalización de la economía española, al margen de puntuales criticidades, supone una oportunidad de crecimiento.

REFERENCIAS

- Barra Novoa, R. (2021). Nueva Economía en tiempos de crisis: Una aproximación teórica a la transformación tecnológica y social. *Journal of Management & Business Studies*, 3(1), 1-13.
- Bilbao-Ubillo, J., Camino-Beldarrain, V., Intxaurburu-Clemente, G. y VelascoBalmaseda, E. (4.º trimestre 2021). Oportunidades para la repatriación de actividades derivadas de la servitización y la industria 4.0: implicaciones territoriales y de política industrial. *Economía Industrial*, (422), 37-48.
- Boresell, J. (2020). *Por qué es importante la autonomía estratégica europea*. Real Instituto Elcano.
- Draghi, M. (2024). *The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe (Part A)*.
- Instituto Nacional de Estadística (30 de septiembre de 2024). *Agregados por ramas de actividad*.
- Kamp, B. y Gamboa, J. P. (2021). Tecnologías, competencias y formación de la industria 4.0 y su influencia en la servitización de empresas industriales. *Economía Industrial*, (422), 61-68.
- Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (2021). *El sector exterior en 2020*.
- Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (2022). *El sector exterior en 2021*.
- Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (2023a). *El sector exterior en 2022*.
- Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (2023b). *Informe de Evaluación a medio camino de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027*.
- Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (2024). *El sector exterior en 2023*.
- Moral Rincón, M. J. (2022). *Manual de Economía Española*. Funcas.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (2023). *Resilient EU2030*.
- Steinberg, F. (2020). *La construcción de la autonomía estratégica de la UE*. Real Instituto Elcano.
- Unión Europea. (2025). *Deliverable 4: Assessment of minimum response capacities*.
- Vendrell-Herrero, F., Bustinza, O. F., Campos Granados, J. A., Opazo-Basáez, M. (2021). Empresa híbrida y analítica: caracterización y aplicabilidad. *Economía Industrial*, (422), 49-60.

SOBRE EL AUTOR

Raúl Jiménez Rimblas es graduado en Relaciones Internacionales y Economía por la Universidad Rey Juan Carlos. Ha realizado una estancia práctica de ocho meses para universitarios en la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio de Industria y Turismo a lo largo del curso académico 2024/2025.

Director: JAVIER MUÑOZ CARABIAS

Redactor jefe: ANTONIO MORENO-TORRES GÁLVEZ

Redacción: DAVID ROMERAL JIMÉNEZ

Administración: MARÍA SOLEDAD LEÑADOR CUETO

Consejo de Redacción:

ÁNGEL ARCOS VARGAS, Universidad de Sevilla

EDUARDO BUENO CAMPOS, AECA

GUILLEM CARNES VENDRELL, MINTUR

DIEGO CRESCENTE DE ANTONIO, Escuela de Organización Industrial

AMAYA ERRO GARCÉS, Universidad Pública de Navarra

JORDI GARCÍA BRUSTENGA, MINTUR

NURIA GARCÍA GONZÁLEZ, MINTUR

PABLO GARDE LOBO, MINTUR

JOSÉ LUIS HERVÁS OLIVER, Universidad Politécnica de Valencia

ANTONIO HIDALGO NUCHERA, Universidad Politécnica de Madrid

ESTER MARTÍNEZ ROS, Universidad Carlos III de Madrid

MARÍA ÁNGELES MONTORO SÁNCHEZ, Universidad Complutense de Madrid

PATRICIO MORCILLO ORTEGA, Universidad Autónoma de Madrid

ANA MORENO ROMERO, Universidad Politécnica de Madrid

AMADEO PETITBÓ JUAN, Fundación Rafael del Pino

MARÍA DEL PILAR PONCELA BLANCO, Universidad Autónoma de Madrid

ELISA RODRÍGUEZ ORTIZ, Oficina Española de Patentes y Marcas

MARÍA PAZ SALMADOR SÁNCHEZ, Universidad Autónoma de Madrid

ROSARIO SÁNCHEZ GRAU, MINTUR

VICENT SOLER I MARCO, Universidad de Valencia