

EsadeGeo DECEMBER 2025

La Política Industrial Europea 2.0 El primer año de la Comisión Von der Leyen II

EL MOMENTO DE ACCELERAR REFORMAS

Juan Moscoso del Prado
Senior Fellow, EsadeGeo

Darío Arjomandi
Research Assistant, EsadeGeo



Índice

El viraje hacia la competitividad	P. 03
1. Planes y objetivos de la Comisión: El Clean Industrial Deal	P. 04
2. Evolución de la política industrial en España	P. 15
3. Situación global de la industria europea	P. 18
4. Conclusión y recomendaciones del Observatorio de Política Industrial de EsadeGeo	P. 20
5. Timeline	P. 22
Bibliografía	P. 24

RECOMENDACIONES DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICA INDUSTRIAL DE ESADEGEO

- Acelerar la Unión de Ahorros e Inversiones (Unión de Mercados de Capitales) -eliminación de barreras, armonización de estándares financieros, completar la Unión Bancaria- mediante acuerdo del Consejo Europeo. La única forma de canalizar el 70% del ahorro europeo hacia inversión productiva e innovación tecnológica.
- Creación de un 'activo seguro' europeo mediante propuesta de la Comisión (precedente del NGEU). La emisión de dicho activo de deuda común no solo es la manera más eficiente de financiar el empuje a las transformaciones urgentes. También es una condición complementaria a la Unión de Capitales y a un Euro fuerte.
- Incremento de los recursos fiscales de la UE. Nuevos recursos propios encaminados a una unión fiscal. Utilizar los ingresos de CBAM y ETS en inversiones que beneficien directamente a la descarbonización de los sectores industriales.
- Coordinación de la financiación y el gasto público (ayudas de estado) desde las instituciones de la UE. No desde los Estados miembros.
- Movilización de capital público para la modernización de la infraestructura de redes eléctricas y el aumento de las conexiones transfronterizas.
- Promoción y financiación pública de proyectos industriales y tecnológicos estratégicos a escala europea (campeones europeos).
- Continuar la diversificación de las cadenas de suministro globales.
- Dialogo fluido y planificación entre las instituciones públicas y los sectores industriales.
- Reformar el ETS (Emissions Trading System) y la CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism). En ETS, ampliar los plazos de libre asignación de créditos a las industrias intensivas no-electrificables, mientras CBAM se aplica de forma gradual. Vincular la CBAM al precio del carbono en países terceros vpara evitar la deslocalización y el encarecimiento de las importaciones.

El viraje hacia la competitividad

En 2024, el [Observatorio de Política Industrial Europea \(OPIE\)](#) de EsadeGeo publicó el Background paper: [Hacia una política industrial europea](#). En él, se analizaba el renacimiento de la política industrial europea, dibujada en los informes Letta y Draghi que han transformado el discurso económico europeo. La economía de la UE creció alrededor de un 1% en 2024,¹ mientras que el crecimiento global avanza al triple de velocidad, aproximadamente 3,3%.² La productividad (por hora) crece un 0,4% en la Unión Europea (UE),³ frente a un 2,7% en Estados Unidos y casi el doble en China. La innovación, patentes y comercialización a gran escala de tecnologías de vanguardia se concentra también en núcleos no europeos. Estos datos de contexto constatan la tendencia de pérdida de competitividad, estancamiento y retraso de la UE. Retraso que, a su vez, pone en riesgo el sustento de nuestro consenso social, estado del bienestar y sistema de valores.

Los informes elaborados por Enrico Letta y Mario Draghi conforman una agenda de reforma orientadas a completar el Mercado Único y a promover una **política industrial expansiva**: más flexibilidad en **ayudas de Estado** y control de fusiones, foco en tecnologías de la **descarbonización, capacidad mínima** en sectores críticos en las cadenas de valor, electrificación masiva, **subsidios a la descarbonización** de la industria intensiva y empuje a la innovación y escala en tecnologías disruptivas (computación cuántica, softwares de IA, robotización, semiconductores). La financiación necesaria que propone para lograr estas transformaciones combinaría, por un lado, medidas fiscales como un **fondo europeo de competitividad** apoyado en inversión pública europea de 800.000 millones de euros anuales (Draghi). Por otro lado, señala la necesidad urgente de crear la **Unión de Mercados de Capitales** (llamada también de Ahorros e Inversiones) y la Unión Bancaria para movilizar ahorro y capital no bancario, así como de poder contar con un **activo europeo “libre de riesgo”** (**emisión de deuda común**) y de reforzar el euro (Letta). Como subraya Draghi, la competitividad es **productividad** (del trabajo, del capital y productividad total de los factores, PTF); y algo que a nivel país significa **crecer sin empobrecer a otros**. Los principales puntos débiles de la UE son los **precios de la energía y la fragmentación regulatoria y fiscal** (Ambrosetti, 2025), así como la falta de un mercado de capitales plenamente integrado (Bruegel) que impide escalar las inversiones industriales y tecnológicas como sus rivales.

Siguiendo esta hoja de ruta, durante el primer año del segundo mandato de Ursula Von der Leyen la Comisión Europea activó en su programa de trabajo (*Work Programme*) varias iniciativas como la **Brújula para la Competitividad**, los **Ómnibus** de simplificación normativa y nuevas planes estratégicos de desarrollo como el [Clean Industrial Deal](#), el [Plan para una Energía Asequible](#) y la [Unión de Ahorros e Inversiones](#). En conjunto, la nueva Comisión habría asumido la urgencia que ambos informes subrayaban.

El consenso general es que **a pesar del giro político y de prioridades, no se han corregido todavía las carencias de fondo ni se han implementado las reformas fundamentales que señalan los informes. El ritmo que tanto la nueva Comisión Europea como el resto de las instituciones europeas están marcando en un momento crítico para Europa es preocupantemente lento**.

Por esta razón, ahora, en diciembre de 2025, tras un año de legislatura europea y de la Comisión Von der Leyen II, resulta pertinente evaluar cuál ha sido la evolución de la política industrial europea desde una triple perspectiva: (I) Planes y objetivos de la Comisión, (II) Evolución de la política industrial española, (III) Situación global de la industria europea: conclusiones y recomendaciones de EsadeGeo.

1 European Commission. (2024, May). *Spring 2024 Economic Forecast: Gradual expansion amid high geopolitical risks*. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

2 OECD. (2024, December). *OECD Economic Outlook: Volume 2024, Issue 2*.

3 Eurostat. (2024). *Productivity trends using key national accounts indicators*. European Commission.

1. Planes y objetivos de la Comisión: El Clean Industrial Deal

En enero de 2025, y siguiendo las recomendaciones del Informe Draghi, la Comisión Europea lanzó la Brújula para la Competitividad (*Competitiveness Compass*) como documento marco. En marzo del 2025, la Comisión, dando debido desarrollo a la Brújula, presentó el Pacto por una Industria Limpia (Clean Industrial Deal) como el plan maestro que debe guiar la reindustrialización en el continente en coherencia con las prioridades de transición ecológica y de autonomía estratégica de la agenda europea.

El Pacto por una Industria Limpia marca tres metas:

- **Unir la descarbonización y la competitividad industrial** bajo una única estrategia de crecimiento.
- **Priorizar la innovación**, creando un argumento empresarial más sólido para las inversiones en industrias de alta intensidad energética y en tecnologías limpias, así como en el ámbito de las tecnologías digitales.
- **Garantizar la seguridad económica**, desarrollando capacidad productiva en sectores estratégicos y reduciendo dependencias exteriores.

Para la consecución de estos objetivos, el Clean Industrial Deal marca varios indicadores clave con el horizonte temporal del 2030. La Comisión Europea ya ha comenzado a desarrollar los instrumentos regulatorios y financieros para facilitar estos resultados esperados. El Clean Industrial Deal organiza estos instrumentos y medidas en seis pilares o categorías: 1) energía asequible, 2) mercados líderes, 3) financiación, 4) circularidad y acceso a los materiales, 5) asociaciones internacionales y 6) capacidades.

Ahora, tras ocho meses de la presentación de este primer plan industrial europeo, es preciso analizar qué impacto han tenido en el tejido productivo de los Estados miembros y en la competitividad europea en su conjunto. Para ello, esta sección revisa cada uno de los objetivos esperados y describe las medidas concretas que se han activado hasta ahora.

1.1 Aumentar la tasa de electrificación de toda la economía del 21,3 % actual al 32 % en 2030

En febrero de 2025 la Comisión Europea presentó el **Plan de Acción para una Energía Asequible**, un plan de medidas específicamente dirigidas a la reducir los costes de la energía de forma masiva y a facilitar la electrificación de la economía a gran escala, condición principal de la competitividad industrial europea. **Para ello es indispensable completar el mercado interior de la energía con interconexiones físicas.** Es decir, modernizar la infraestructura de red eléctrica y las conexiones transnacionales europeas. El plan introduce los **contratos tripartitos**, contratos entre gobiernos, industrias intensivas en energía y generadores de energía limpia. Estos contratos pueden asegurar seguridad de demanda por parte de la industria, suministro energético estable (por parte de los generadores) y garantías de inversión por parte de los Estados miembros. La UE y los Estados miembros garantizarán las inversiones con apoyo de instituciones como el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Estos contratos cubrirán sectores como el del hidrógeno, los combustibles sintéticos, las baterías, la energía solar y la energía eólica. Por el momento, la Comisión ya ha anunciado la formalización de dos contratos tripartitos.

La Reforma del Mercado Eléctrico, vigente desde 2024, fue un paso decisivo en dos medidas que han contribuido en aumentar la tasa de electrificación en la UE, reduciendo los costes de contratos. En primer lugar, con la introducción de los **contratos de compraventa de energía eléctrica a largo plazo (PPAs)**. Proporcionan garantías respaldadas por el Estado, garantías privadas e instrumentos que agrupen la demanda de estos contratos. Esto ofrece **estabilidad de precios a largo plazo tanto para productores como para consumidores de energía eléctrica**. En segundo lugar, se establece el uso obligatorio de **CfD (contratos bidireccionales por diferencia)** para nuevas instalaciones de generación de energía con bajas emisiones de carbono. Estos contratos permiten a los productores vender energía a precios estables y razonables, mientras que las autoridades nacionales evitan picos de precios excesivos. La reforma afecta notablemente a la industria,⁴

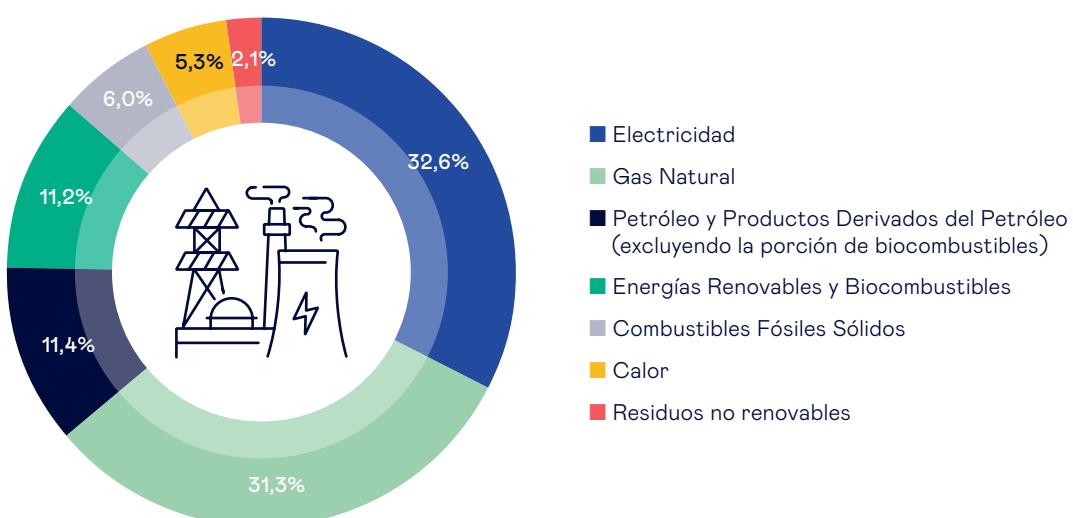
⁴ Ember Energy (2024) <https://ember-energy.org/latest-insights/european-electricity-review-2024/eu-electricity-trends/>

que suma el 40% del consumo eléctrico en Alemania frente al 30% en España o el 25% de Francia, cuyo peso económico aporta un 20%, 12% y 11% respectivamente al valor añadido de cada país.

El sector industrial en su conjunto compone el 25% del consumo energético final en la UE.⁵ La electricidad supone el 33% y el gas natural el 31% del consumo industrial. Un dato reseñable es que el 50% del consumo energético en industria es empleado para la generación de calor industrial.⁶ Las industrias que requieren mayores proporciones de calor industrial son, por tanto, intensivas en energía. Los sectores intensivos principales son la química (y petroquímica), la metalurgia (hierro y acero) y la minería (aunque de menor tamaño en la UE). En estos sectores de mayor consumo, la primera fuente sigue siendo el gas natural, lo que las hace más vulnerables a shocks de oferta externos. También es un obstáculo para su descarbonización y reducción de emisiones de CO₂. **La competitividad de estos sectores también se enfrenta a la reducción gradual de derechos de libre emisión adjudicados por parte de la Comisión (ETS)** a partir del 2030 hasta su finalización total en 2034. Ello supone que deberán comprar derechos de emisión si siguen utilizando gas natural en su producción.

Las soluciones tecnológicas y financieras para acelerar la electrificación de la industria varían según la intensidad y temperatura que requieren en sus procesos productivos. **Determinados procesos de temperatura inferior a 500°C presentan el mayor potencial de descarbonización a corto plazo a través de la electrificación (EY, 2024).** Generalmente porque existen tecnologías maduras que lo permiten (calderas eléctricas y almacenamiento térmico, por ejemplo). **Por su parte, los procesos industriales de alta temperatura (>500°C) y los transportes aéreo y marítimo requieren un desarrollo tecnológico adicional,** por lo que sus futuros progresos deben apoyarse en no menores avances en innovación e investigación. **La regulación puede permitir e incentivar la innovación y la escalabilidad en alternativas temporales como los combustibles renovables** (biocombustibles y combustibles sintéticos), siempre que la electrificación aún no sea posible, para garantizar la competitividad de estos sectores y la reducción progresiva de sus emisiones. Algunas estimaciones apuntan a que sería posible electrificar más del 50% de la demanda energética de calor industrial de menos de 500 °C⁷ con una inversión anual de 50.000 millones de euros, lo cual representa un 6,5% de la cantidad de inversión de competitividad anual que sugiere Draghi (800.000 millones).

Figura 1. Consumo final de energía en el sector industrial por producto energético en la UE, 2023 (%)



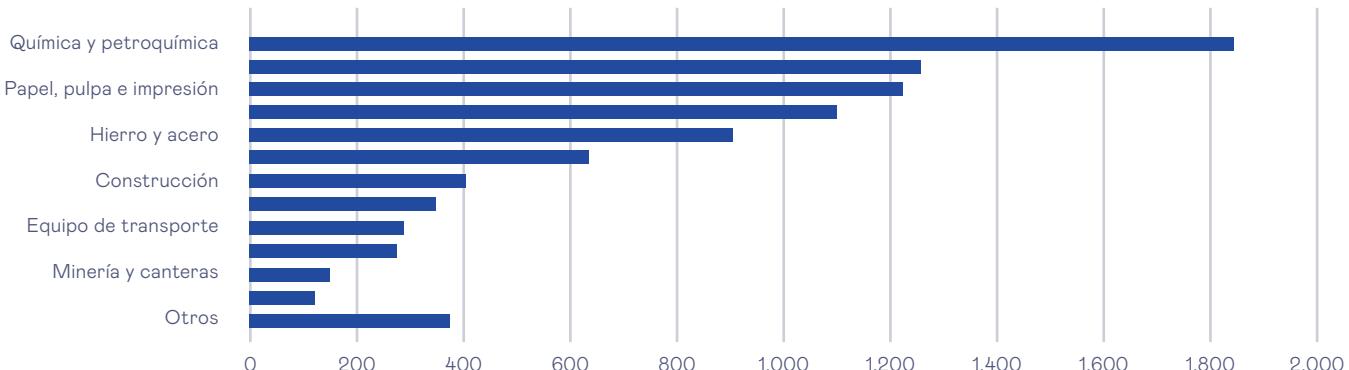
Fuente: Eusotat.

Nota: Debido al redondeo, los porcentajes podrían no sumar 100%.

5 Eurostat (2025) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Final_energy_consumption_in_industry_-_detailed_statistics

6 Agora Industry. <https://www.agora-industry.org/publications/direct-electrification-of-industrial-process-heat>

7 <https://www.agora-industry.org/publications/direct-electrification-of-industrial-process-heat>

Figura 2. Consumo final total de energía por sector industrial, UE, 2023 (PJ)

Fuente: Eurostat

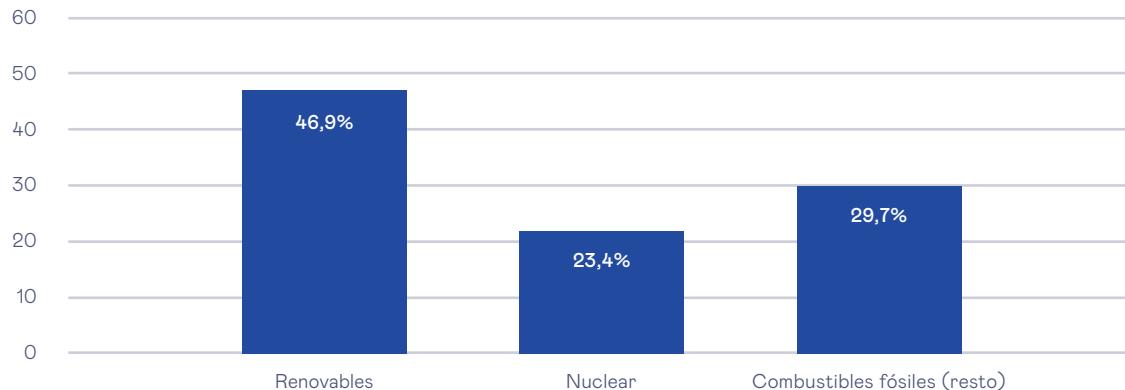
1.2 Instalar anualmente 100 GW de capacidad de electricidad renovable hasta 2030

La política industrial europea y el Clean Industrial Deal se basan en la evidencia de que existe una interrelación muy clara entre reducción de costes de la energía, electrificación, competitividad industrial y autonomía de la UE. El precio de la energía es el mayor obstáculo a la competitividad global de la industria europea. En 2023 el 58% de la demanda energética total fue importada y 42% fue producida en la UE. El ejemplo de muchos países europeos, materializado en las conclusiones del informe Draghi, demuestra que la competitividad y la descarbonización no solo no son contradictorios, sino que son complementarios. **Para tener una industria competitiva es necesario reducir costes energéticos. La manera más fácil de reducir los costes es sustituir la dependencia externa de combustibles fósiles por energía eléctrica generada mediante fuentes renovables y autónomas en suelo europeo.** La adopción masiva de la energía solar y su efecto en el abaratamiento de la electricidad es un claro ejemplo de ello. En un cálculo económico más amplio y de largo plazo, la descarbonización también disminuye el riesgo de externalidades climáticas mucho más gravosas. Pero, incluso en el corto plazo, es la única manera de producir electricidad de forma masiva, no dependiente del exterior y a un coste menor. El dato actual es que, pese a la rápida expansión de renovables, **en torno al 67 % de la demanda energética total de la UE sigue abasteciéndose a partir de petróleo y el gas. El 19% se produce renovablemente y un 11% mediante fisión nuclear.** La generación eléctrica supone aproximadamente un 23% del consumo energético final⁸ y **es dónde destacan las fuentes renovables.**⁹ Aunque se observa un descenso moderado en la demanda de la electricidad en el último año, esta puede deberse a factores como una reducción en la demanda industrial y un incremento de la eficiencia eléctrica.



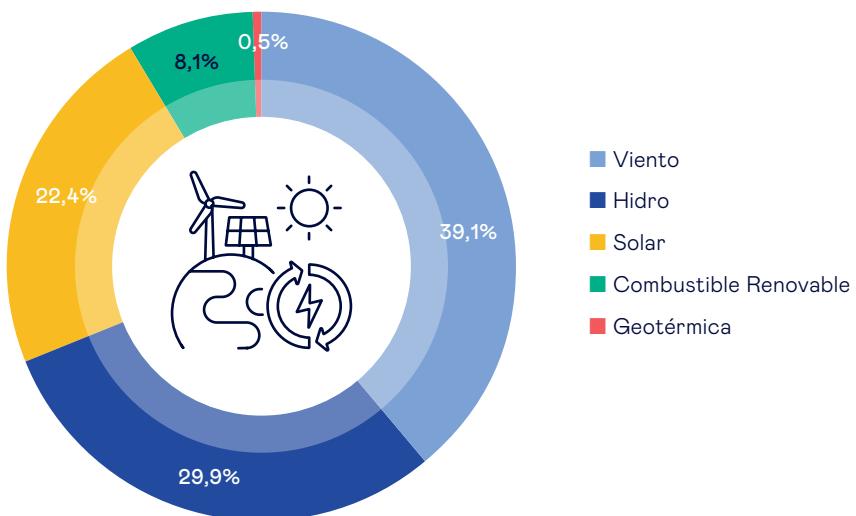
⁸ Eurostat (2025) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview

⁹ Datos de consumo energético y generación eléctrica en Eurostat (2024) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/energy-2024>

Figura 3. Mix eléctrico de la UE (generación neta), 2024

Elaboración propia. Fuente: Eurostat

El 47% de la demanda de electricidad en la UE se genera mediante fuentes de energía renovable.¹⁰ En 2023, tres países superaron la barrera del 75% de electricidad renovable en su consumo total: Austria (88%), Suecia (87%) y Dinamarca (79%). Otros países también destacan por superar el 50% en su generación eléctrica: Portugal (63%), Croacia (59%), España (57%), Letonia (54%) y Finlandia (52%). Un caso particular es el de Francia que genera el 70% de su electricidad con energía nuclear (considerada limpia, pero no renovable).¹¹

Figura 4. Fuentes de generación de energía renovable en la UE, 2024 (%)

Fuente: Eusotat.

Existe capacidad para generar un 70% de la electricidad con fuentes renovables. Para desbloquear esa capacidad y poder abastecer de forma estable la producción industrial es necesario modernizar las redes eléctricas y la infraestructura de almacenaje. La sobretensión y déficit de las redes eléctricas europeas se ha evidenciado en varios incidentes relacionados con picos de demanda y picos de generación renovable. El último de ellos afectó a España, Francia y Portugal en abril de 2025.

1. La Comisión estima que se requiere una inversión público-privada combinada de 600 mil millones de euros para modernizar la red eléctrica hasta el final de esta década y alcanzar los objetivos de electrificación.
2. Para los productores de energía renovable, los tiempos de espera para licencias de construcción y refuerzo de infraestructuras de conexión eléctrica oscilan entre 4-10 años y entre 8-10 años para altos voltajes. Paralelamente, los proyectos de refuerzo y construcción de redes eléctricas están aumentando rápidamente, con miles de nuevas solicitudes al mes en la UE.

¹¹ Ibid.

¹² Basado en datos y estimaciones de la Comisión Europea, SolarPower Europe y WindEurope.

3. El tercer elemento esencial para la modernización de la infraestructura eléctrica son los Proyectos de Interés Común (Projects of Common Interest, PCI), que en este caso corresponden a **son proyectos de interconexión transfronteriza de red de distribución eléctrica**. Las conexiones transfronterizas pueden suponer 9.000 millones de ahorro anuales en costes de generación eléctrica. Asimismo, el aumento de capacidad de almacenamiento transfronteriza puede significar un ahorro de 6.000 millones anuales. La Comisión ha identificado, desde el 2023, 166 Proyectos de Interés Común y pronto desarrollará el Plan para una Energía Asequible con la regulación que facilite la concesión de licencias destinadas a proyectos de refuerzo y construcción de redes eléctricas, proyectos de almacenamiento y proyectos de conexión transfronteriza.

Es igualmente esencial **asegurar flexibilidad y soluciones temporales para las industrias intensivas en energía (<500 °C de calor industrial)** como la química o el acero que no tienen posibilidades técnicas de rápida electrificación en sus procesos productivos (EY, 2025). Siendo sectores estratégicos para la economía, la Comisión debe garantizar que puedan continuar siendo globalmente competitivos, por ejemplo, flexibilizando los plazos de libre asignación de derechos de emisión (ETS), **mientras se invierte en el desarrollo tecnológico que les permita electrificarse gradualmente**.

La situación respecto a la capacidad de generación eléctrica, ocho meses después del Clean Industrial Deal es la siguiente:¹²

- **Instalación de potencia renovable en 2024:** 65 GW solar y 13 GW eólica. 78 GW en total. Por tanto, por debajo del ritmo de 100 GW/año marcado por el Clean Industrial Deal.
- **Tendencia 2025–2030:** la Comisión prevé un promedio de instalación de 22 GW de energía eólica al año entre 2025 y 2030; si la solar se mantiene en 65 GW/año, el total rondaría 87 GW/año, trece puntos por debajo del objetivo de 100 GW anuales.
- **Contexto del mix eléctrico:** en 2024, 70% de la electricidad de la UE fue libre de CO₂ (45% renovable, 25% nuclear). Esto ayuda a la competitividad eléctrica, pero el **cuello de botella es la capacidad de la red eléctrica**.

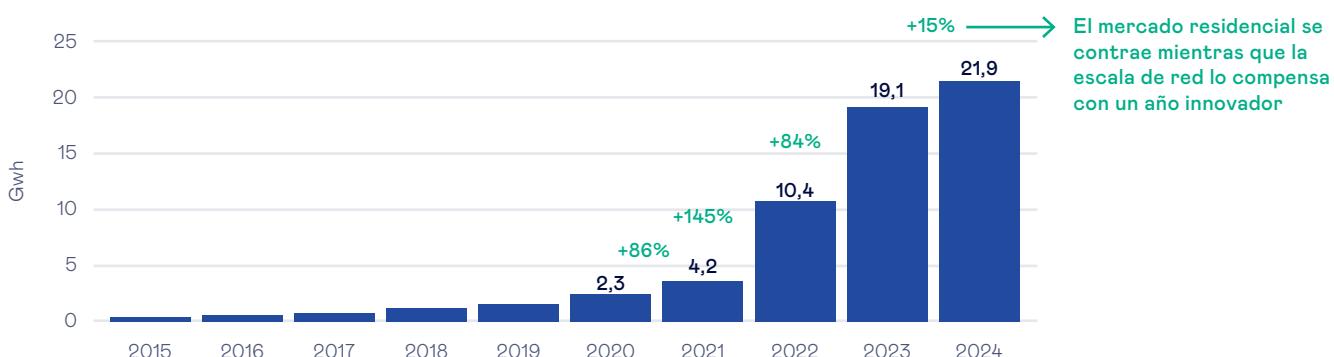


1.3 Alcanzar el 40 % de producción europea de componentes clave de tecnologías limpias -infraestructura y tecnología para la generación de energías renovables- en el mercado de la UE.

Como se reseñaba en nuestro Background Paper de 2024, el Reglamento sobre la Industria de Cero Emisiones Netas (NZIA) establece que para 2030, la capacidad de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas de la UE alcance al menos el 40% de las necesidades anuales de despliegue. Así mismo, establece un objetivo de 50 millones de toneladas anuales de capacidad de almacenamiento de CO₂ para el mismo año, con la previsión de facilitar los proyectos de captura y almacenamiento de carbono. Los proyectos deben incluir tecnologías próximas a la comercialización, lo cual supone un gran cambio, ya que anteriormente el apoyo se centraba en las primeras fases de desarrollo por lo que contempla la aceleración de permisos y procedimientos administrativos. **Mediante la activación de capital inicial del sector público, se estableció un objetivo de 92.000 millones de euros, de los cuales el 80% deberá provenir del sector privado.**

Figura 5. Tras cuatro años de rápido crecimiento, el despliegue de baterías en Europa se desacelera en 2024

Europe annual BESS capacity 2015-2024



Elaboración propia. | Fuente: Eurostat

La cuota actual de producción de la UE varía en función del tipo de tecnología. En cuanto al almacenamiento, la instalación de baterías debería alcanzar los 80 GW totales en 2025 (61 GW actualmente según SolarPower Europe), tras varios años de importante crecimiento incluso récord. Sin embargo, el 50% de estas baterías se fabrica total o parcialmente fuera de la UE (mayoritariamente en China).¹³ En el caso de las baterías, se cumple el objetivo de más de un 40% de fabricación propia, aunque la dependencia sigue siendo alta y concentrada.

Respecto a energía solar, la producción de módulos fotovoltaicos sigue siendo muy dependiente de las importaciones y China sigue manteniendo el 80% del mercado mundial y el 98% del mercado europeo.¹⁴ La industria europea se encuentra en crecimiento, especialmente en países como Alemania, España o Italia, pero está lejos de alcanzar el 40% de la demanda europea.

En cuanto a infraestructura de generación eólica, la UE domina varios componentes de la cadena como palas, cables, generadores y cimentaciones. En 2024, el 80% de pagos a proveedores de energía eólica fueron a empresas europeas.¹⁵ Las empresas europeas de fabricación de turbinas eólicas tuvieron una cuota del 20% del mercado global.¹⁶ La cifra asciende al 70% si excluimos el mercado regulado chino. Además, la UE es exportador neto de turbinas y generadores,¹⁷ con un incremento del 27% en 2024.

¹³ https://energy.ec.europa.eu/news/focus-supercharging-transition-energy-storage-solutions-2025-09-16_en

¹⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php>

¹⁵ <https://windeurope.org/data/products/latest-wind-energy-data-for-europe-autumn-2025/>

¹⁶ <https://windeurope.org/data/products/latest-wind-energy-data-for-europe-autumn-2025/>

¹⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/wddn-20241014-1>

1.4 Reducir las vulnerabilidades externas de la cadena de suministro de la industria limpia, disminuyendo el actual Índice de Vulnerabilidad Externa (0,19).

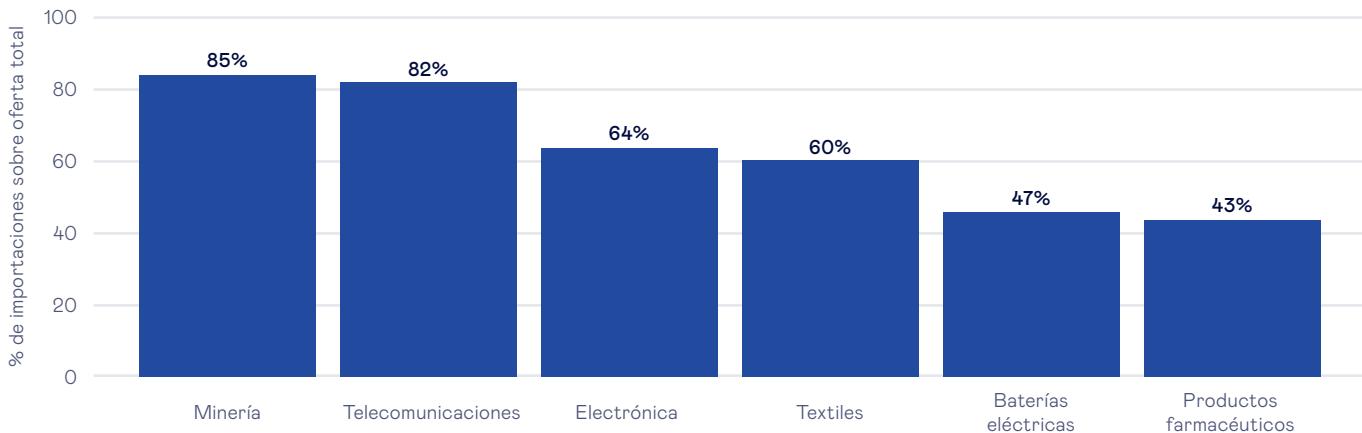
El **Índice de Vulnerabilidad Externa (EXVI)** es un indicador compuesto (0= baja vulnerabilidad; 1= alta) que la Comisión utiliza para medir la vulnerabilidad de la UE a shocks externos en cadenas de suministro. Se calcula combinando dos pilares: dependencias de importación y posición competitiva (desventaja comparativa y diferencias de precio). La última actualización de este índice apunta a una vulnerabilidad externa de 0,19. La Comisión suele definir la dependencia externa de un producto cuando más del 50% de importaciones provienen del exterior, y cuando esas importaciones están muy concentradas en pocos proveedores. Los sectores más dependientes del exterior son (% de importaciones sobre oferta total): Minería (85%), telecomunicaciones (82%), electrónica (64%), textiles (60%), baterías eléctricas (47%) y productos farmacéuticos (43%).

Figura 6. Índice de Vulnerabilidad Externa (EXVI) en las cadenas de suministro estratégicas: UE, China y Estados Unidos

	Semiconductores	Tecnologías de cero emisiones netas	Materias primas	Todos los productos industriales
	0,22	0,18	0,28	0,22
	0,19	0,26	0,32	0,28
	0,17	0,1	0,24	0,13

Nota: Puntuaciones EXVI: 0 = baja vulnerabilidad, 1 = alta vulnerabilidad.
Fuente: Comisión Europea. Basado en la última base de datos BACI (2022).

Figura 7. Sectores más dependientes del exterior (UE)



Elaboración propia. | Fuentes: CaixaBank Research, Eurostat, COMTRADE, Comisión Europea.

La dependencia más crítica, sin duda, es la de los materiales críticos, minerales y tierras raras indispensables para la fabricación de componentes tecnológicos que sustentan la transiciones digital y ecológica, la electrificación, las TIC, el transporte y toda clase de tecnologías esenciales. En algunos casos, la UE depende de un solo país casi en exclusiva para materias clave, como en el caso del magnesio (China) o el carbonato de litio (Chile). Esta es una dependencia transversal que compromete estructuralmente todos los objetivos estratégicos de la UE, tanto los señalados en los informes Letta o Draghi como aquellos para los que la Comisión Europea y el resto de instituciones europeas han comenzado a desplegar diferentes políticas, aunque sea de manera tímida e insuficiente.

Tabla 1. Dependencia de minerales críticos

Material / producto	Principal proveedor (2022-2024)	% importaciones extra-UE	Variación importación total (2024-2023)
Magnesio	China	96%	-2%
REE+ (tierras raras, total)	Top-3 (China, Rusia, Malasia)	95%	-29%
Ferro-niobio	Brasil	86%	0%
Carbonato de litio	Chile	83%	-
Boratos	Turquía	81%	+4%
Galio	China	73%	-43% (desde 2022)
Antimonio	Tayikistán	54%	-
Óxido/hidróxido de litio	China	51%	-
Grafito natural	China	38%	-40%

Elaboración propia. | Fuentes: Comisión Europea y WITS

Así, en 2024 entró en vigor el decisivo Reglamento **Critical Raw Materials Act (CRMA)**. Tal y como se analizaba en nuestro anterior Background Paper, en el CRMA se identifican una lista de materias primas esenciales para tecnologías de descarbonización, digitales y de defensa. El reglamento establece objetivos que deben alcanzarse para 2030: cubrir un 10% de las necesidades anuales de la UE con extracción en fuentes europeas, cubrir un 25% adicional con material reciclado y alcanzar el 40 % de procesamiento de materias dentro de la UE. **Por último, evitar que más del 65% del consumo de cada materia prima estratégica proceda de un solo país tercero.** El CRMA también impulsa la coordinación de los permisos industriales dentro de la UE y la mejora de la supervisión de la cadena de suministro, almacenamiento y reciclaje de estas materias.

La CRMA plantea también una estrategia internacional para diversificar las importaciones y fortalecer asociaciones globales con mercados emergentes y economías en desarrollo. Ello es la consecuencia de que, a pesar de la voluntad de simplificación de los mecanismos regulatorios, las limitaciones existentes dificultan que la provisión de materias primas fundamentales provenga exclusivamente de dentro de la UE. La UE ya tiene 13 asociaciones en vigor para materias primas con países como Serbia, Australia, Uzbekistán, Chile, Argentina, Groenlandia, Ruanda, RDC, Zambia o Kazakstán.

Para impulsar y aumentar la capacidad de extracción, procesamiento y reciclaje la UE ha reconocido 60 proyectos estratégicos en 14 materiales -litio, níquel, grafito, cobalto, manganeso, tungsteno, magnesio, cobre, tierras raras, galio, germanio, metales de platino, aluminio, boro-. **De ellos, 47 se desarrollan dentro de la UE. Otros 13 proyectos se desarrollan fuera** de la UE en el marco de acuerdos comerciales con otros países. Los proyectos estratégicos tienen ventajas como la concesión de permisos acelerados; hasta 27 meses para extracción y 15 meses para procesamiento o reciclaje, frente a los plazos habituales de cinco a diez años. También tienen acceso a la financiación a través del BEI.

La necesidad **de inversión agregada estimada por la Comisión es de 22.000 millones de euros para el primer paquete de proyectos.** Por el momento no hay medición de impacto, pero se espera que este aumento en la oferta y diversificación reduzca sensiblemente el Índice de Dependencia (0,19) para la próxima evaluación de la Comisión. Cabe tener en cuenta además que la regulación europea, incluyendo la CRMA, la Directiva de Diligencia Debida (CSDDD), la Prohibición de Trabajos Forzados, y los reglamentos de Baterías y de Minerales de Conflicto, **impone obligaciones de debida diligencia en el cumplimiento de los Derechos Humanos, laborales y ambientales en estos proyectos de extracción y procesamiento.**

La Ley de Aceleración de la Descarbonización Industrial, es otra normativa fundamental para el que se prevé un borrador de la Comisión en el último trimestre de 2025. Este reglamento como objetivo **impulsar la demanda de productos limpios**

fabricados en la UE incorporando criterios de sostenibilidad, resiliencia y “hecho en Europa” en la contratación pública y privada, nivelando la regulación de estímulo de demanda interna que han desplegado Estados Unidos o China. A partir de la entrada en vigor, las entidades contratantes públicas y, cuando proceda, los grandes compradores privados, incluirán en sus pliegos criterios de: sostenibilidad (huella de carbono del ciclo de vida, intensidad energética, contenido reciclado); resiliencia (diversificación de suministro, trazabilidad, continuidad operativa) y **hecho en Europa** (producción y valor añadido sustancial en la UE, conforme a la normativa de la OMC y al mercado interior). Así mismo, se asignarán a estos criterios al menos el 30–50% de la ponderación técnica de la contratación y se establecerán umbrales mínimos y verificación independiente.

1.5 Incrementar el volumen total de inversión que respalda la transición industrial, partiendo de los 52.700 millones de euros actuales.

Uno de los pilares del Pacto para una Industria Limpia es la movilización de recursos financieros que aceleren las transformaciones anteriormente descritas; especialmente la transición energética y la electrificación, pero también la innovación en tecnologías de vanguardia y el incremento de producción en sectores estratégicos clave. El principio económico de la política industrial (Mariana Mazzucato) que subyace detrás de este planteamiento es que **las inversiones estratégicas de capital público inicial pueden catalizar las cantidades de inversión privada requerida y la iniciativa para desarrollar los proyectos claves**. Un ejemplo exitoso de ello es la fabricación de chips semiconductores, identificada como estratégica en la Ley Europea de Chips. En este ámbito, la UE ha conseguido, mediante inversiones semilla del Banco Europeo de Inversiones (BEI), de los Estados miembros y mediante una regulación que asegura un suministro mínimo de minerales requeridos, atraer inversiones privadas que han fortalecido la producción de semiconductores. Además, estas inversiones han localizado instalaciones de producción en diversas regiones de la UE, en colaboración con administraciones estatales y regionales, contribuyendo al empleo y al desarrollo de focos de innovación tecnológica en torno a la industria.

En cuanto a la financiación pública, catalizadora de proyectos industriales, la Comisión Europea y el Clean Industrial Deal se apoyan en el BEI como instrumento de inversión. En 2024 el **Banco Europeo de Inversiones registró el récord de que 60% de sus inversiones apoyaron directamente la transición energética**.¹⁸ En 2025, y en línea con los objetivos del Clean Industrial Deal, los Estados miembros han elevado el límite anual del préstamos del BEI a la cifra de 100.000 millones.¹⁹

Así mismo, la propuesta de la Comisión para el **próximo Marco Financiero Plurianual (MFP)** para el periodo 2028-2034, que se comenzará a negociar durante el próximo año 2026, introduce un profundo reordenamiento de las partidas de gasto. Así, se plantea reducir programas tradicionales como la Política Agraria Común PAC y los fondos regionales de cohesión, para destinar recursos a un **nuevo Fondo de Competitividad que podría canalizar 500 mil millones de euros** en 7 años (cifra similar a *NextGenEU*). Por esta vía se incluiría mayor gasto en innovación (cinco veces más), programas de inversión público-privada y préstamos con garantía (similares a InvestEU) para apoyar la iniciativa industrial privada en los sectores de interés para la competitividad.

Respecto a los *NextGenEU*, **aunque se ha desembolsado el 42% de los fondos, tan solo el 28% de los objetivos cualitativos en los planes estatales se habían cumplido a finales de 2024**.²⁰ El resto debe alcanzarse antes de agosto de 2026, lo cual parece improbable. Esto supone un riesgo para los intereses financieros de la UE y el éxito de las políticas de transformación estructural que pretenden. Porque, si no se utilizan los fondos, podrían retornar a los Estados miembros sin completar los proyectos. La eficiencia en la ejecución de los planes nacionales de transformación merece una evaluación detenida para afinar este modelo de grandes inversiones en el futuro.

Otra reforma importante, es el **nuevo Marco de Ayudas de Estado**, el Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF) que está en vigor entre 2025 y 2030. El nuevo marco debe sustituir al Temporary Crisis and Transition Framework (en vigor

¹⁸ European Commission (2025) https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/european-commission-and-european-investment-bank-further-support-decarbonisation-projects-innovation-2025-06-03_en

¹⁹ EIB (2025) <https://www.eib.org/en/press/all/2025-247-eib-group-increases-2025-financing-ceiling-to-record-eur100-billion-to-step-up-investments-in-security-and-defence-energy-grids-and-europe-s-tech-leadership>

²⁰ European Commission (2025) https://commission.europa.eu/publications/recovery-and-resilience-facility-annual-report-2025_en

desde la crisis del COVID y tras la invasión de Ucrania), aunque las ayudas concedidas bajo el régimen temporal de crisis seguirán vigentes hasta su expiración. El nuevo marco **permite a los Estados miembros la convocatoria y concesión de ayudas de estado con cinco criterios prioritarios para el Clean Industrial Deal**: el despliegue de energías limpias; apoyo para afrontar costes eléctricos a las industrias electrointensivas; descarbonización industrial; impulso a la suficiencia de capacidad manufacturera en tecnologías limpias y cobertura de riesgos para inversión privada. **También se eleva a 300.000 euros la cantidad de *minimis* (cantidad exenta de autorización previa) para subvenciones**, siempre que cumplan determinados criterios de interés general europeo (digitalización de PYMES o energía limpia, por ejemplo).

Además, los Estados podrán seguir apoyando con financiación a los Proyectos de Interés Común Europeo (microelectrónica, hidrógeno, baterías) que tienen una dimensión transfronteriza. La flexibilización de las ayudas de estado está regulada con criterios alineados con las necesidades financieras de la política industrial y continúa teniendo la supervisión de la Comisión. Aun así, es previsible que, **si la financiación pública como los subsidios energéticos o las subvenciones a proyectos industriales, se concede de manera descoordinada y acaba recayendo en los Estados miembros, provoca importantes distorsiones en el Mercado Único y en la competencia**. Si la financiación no se diseña de manera coordinada (conforme al modelo perfeccionado de *NextGenEU*), **puede tener efectos contraproducentes en la competitividad de algunos estados respecto a otros** (Alemania y Francia tienen mayor capacidad fiscal) **y en detrimento de la integración**.

La Comisión también trabaja en una reforma integral del Reglamento de Fusiones, para adaptar la política de competencia a los nuevos retos de inversión, innovación y autonomía estratégica. El primer paso es la consulta pública que se ha realizado hasta ahora y que plantea incorporar factores de utilidad pública como la digitalización, la transición energética, y la seguridad económica al análisis de fusiones, más allá del criterio único de cuotas de mercado. **El objetivo es conciliar competencia y escala, permitiendo fusiones que impulsen la inversión y refuerzen la capacidad tecno-industrial europea**. Todavía no hay fecha prevista para la propuesta de la Comisión, aunque esta medida es percibida como urgente en el desarrollo de la política industrial.



1.6 Aumentar la tasa de uso circular de materiales del 11,8 % actual al 24 % en 2030.

Otro objetivo fundamental para asegurar la sostenibilidad de la producción industrial es fomentar la circularidad o uso circular de los materiales. Esencialmente, el reciclaje y la reutilización de bienes de consumo finales, componentes tecnológicos, bienes de equipo y los materiales que se encuentran en ellos. Un reglamento decisivo en esta dirección es el **Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR)**, en vigor desde 2024. Esta norma marca estándares y requisitos de diseño sostenible, ecológico y que faciliten su reciclaje y circularidad. También se refuerza otros objetivos del CID como reducir costes de insumos e incrementar la demanda de productos limpios. Entre otras medidas, desincentiva la obsolescencia programada de los productos tecnológicos. En relación con el reciclaje de residuos de plástico, el **Reglamento sobre Envases y Residuos de Envases (PPWR)** en vigor desde enero del 2025, sustituye la antigua directiva y fija un marco de aplicación directa. Normas como sustituir el plástico por alternativas con mayor facilidad de reciclaje en envases y *packaging*, diseños de envases para la reciclabilidad, evitar el sobre embalaje y aumentar la demanda de contenido reciclado. La directiva del **Derecho a Reparar** (que será de transpuesta en 2026), establece reglas comunes que obligan a los comercializadores a ofrecer el servicio de reparación durante y después del período de garantía legal para una lista de bienes tecnológicos, electrodomésticos o electrónica. También facilita el acceso a piezas de reemplazo y a información sobre reparaciones. De esta manera, se pretende extender la vida útil de los productos y reducir los residuos y la sustitución prematura, al tiempo que se fomentan los servicios técnicos de reparación postventa. El **Reglamento de Baterías** de 2023, que se va desarrollando gradualmente, fija objetivos de eficiencia de reciclado y recuperación de materiales. Con especial hincapié en la trazabilidad de los minerales críticos y obligaciones de contenido reciclado mínimo en cobalto, litio y níquel (a partir del 2031). Esto es relevante, no sólo desde el aspecto de la circularidad y el reciclaje, sino también con el objetivo de reducir las presiones sobre la demanda, reforzar la autonomía de estos minerales de terceros países y reforzar la industria del reciclaje de baterías y de procesamiento de materiales. Por último, el **Reglamento sobre Traslados de Residuos**, endurece y restringe las exportaciones de residuos a países fuera de la OCDE. Como alternativa, refuerza los controles y acelera los traslados dentro de la UE con destino a cadenas de reciclaje. Ello eleva la circularidad, el reciclaje de residuos y su revalorización en el mercado interior. Además, disminuye la externalización de cantidades inasumibles de residuos (como es el caso de los textiles) a regiones sin capacidad de reciclaje. Todavía no hay datos actualizados en cuánto a un aumento general en la tasa de circularidad (más allá del 11,8%), pero, se prevé que la aplicación de estas normativas que cubren distintos puntos de las cadenas de valor tendrá un impacto sensible en los próximos años.

Industria de defensa y Readiness 2030

El Libro Blanco sobre la Defensa Europea (*White Paper for European Defence – Readiness 2030*) parte de un diagnóstico claro: la **UE enfrenta carencias en sus capacidades** defensivas y tiene una base tecnológica e industrial de defensa fragmentada que limita la escalabilidad y aumenta los costes. El Libro Blanco prioriza inversiones en siete áreas en las que debe fortalecer sus capacidades de defensa: defensa aérea y antimisiles; sistemas de artillería; munición y misiles; drones y sistemas anti-drones; movilidad militar; guerra cibernética y electrónica; mantenimiento y protección de la infraestructura militar. El enfoque distingue ámbitos nacionales (sostenimiento, personal, infraestructura, cadenas de suministro sensibles) y ámbitos compartidos paneuropeos (programas cooperativos, estándares comunes, certificación, compras conjuntas y reposición coordinada de existencias), con hojas de ruta para converger en estándares industriales y logísticos y evitar duplicidades.

El **Plan Readiness 2030** propone un paquete financiero para elevar la inversión en capacidades: un instrumento específico *Security and Action for Europe (SAFE)* por valor de 150.000 millones de euros y la cláusula nacional de escape para que el gasto en defensa no compute a efectos del procedimiento de déficit excesivo. Lo que permitiría a los EMs movilizar en torno a 650.000 millones de euros vía mercado. Aun así, la arquitectura financiera es exigente: ₧650.000 millones en total frente a 150.000 millones de SAFE? También llama la atención que algunos Estados miembros hayan optado por financiar sus programas con fondos distintos a los del SAFE, España es un buen ejemplo, lo cual genera dudas acerca de las condiciones generales y financieras del proyecto.

2. Evolución de la política industrial en España

“En cualquier caso, son sumas difíciles de movilizar en el corto plazo, y la financiación e inversión siguen descansando en los 27 Estados miembros. El problema no es solo de demanda, sino de oferta -que es poca, cara y nacionalmente fragmentada-. La respuesta eficiente es convertir el esfuerzo en una defensa verdaderamente europea (escala, estandarización, contratos plurianuales y cadenas de suministro compartidas). Un incremento de la inversión en 27 mercados estancos no solo será un gasto tremadamente ineficiente, sino que será insuficiente para producir y abastecer las capacidades en la escala necesaria. La retención de la soberanía nacional, especialmente en este ámbito, es contraproducente a los intereses del conjunto de la ciudadanía europea, tanto económicos y tecnológicos, como de disuasión defensiva y seguridad.”

Evaluando el clima actual del sector industrial español, el Indicador de Coyuntura Industrial de septiembre de 2025 muestra una mejora respecto a meses previos, aunque aún en terreno negativo. El **Índice de Producción Industrial²¹** de agosto del 2025 muestra un crecimiento de **3,4% interanual**; destacan los Bienes de equipo (4,9%). Por el contrario, los Bienes de consumo duradero (-1,1%) registran la única tasa de crecimiento de la producción industrial interanual negativa. Otro dato reseñable es que **2024 fue el año récord en generación de energía renovable**, con un **57% de la generación eléctrica sobre el total**,²² una reducción de **16,8%** de emisiones del sector eléctrico y un aumento de 7,3 GW en nueva potencia renovable (sobre todo solar y eólica).²³ La demanda eléctrica en 2025 acumula un incremento del 1,7% interanual.²⁴

Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica

En diciembre de 2024, el Gobierno aprobó el **Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica**, que todavía deberá transitar la tramitación parlamentaria, con el propósito de encauzar la política industrial española, alinearla con los objetivos europeos y dar continuidad a los programas **PERTE** (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica) industriales. En cuanto a su estructura y gobernanza, la ley contaría con dos herramientas de desarrollo. Por un lado, la Estrategia España de la Industria y Autonomía Estratégica, que fijará las líneas básicas, y que se elaborará por el Ministerio de Industria en consulta con las CCAA y agentes económicos y sociales. Por otro, el Plan Estatal de Industria y Autonomía Estratégica con programas de competitividad, sostenibilidad, digitalización, innovación, colaboración, formación y autonomía estratégica. Entre los órganos de gobernanza que la ley pretende crear, encontramos el **Consejo Estatal de Política Industrial (CEPI)**, órgano consultivo de coordinación de la AGE para desarrollar la elaboración de la citada Estrategia; la Conferencia Sectorial de Industria y PyME, órgano que enmarca la cooperación entre la Administración y las Comunidades Autónomas. Y el **Foro de Alto Nivel de la Industria Española**, órgano asesor mixto (Ministerio de Industria y agentes del sector) para orientar la política industrial.

Entre las medidas que introduciría la nueva ley está la protección reforzada a las industrias intensivas en energía (eléctrica o gas) con apoyos a la descarbonización. Las instalaciones beneficiarias estarán obligadas a contar con un plan a largo plazo de eficiencia y transición ecológica. También se dispone una vía acelerada de licencias, permisos y financiación para grandes proyectos industriales a fin de facilitar y acelerar su implantación. Así mismo, la ley establece las herramientas para definir a los Ecosistemas Industriales Estratégicos que podrán optar a ayudas sin concurrencia competitiva y con simplificación administrativa. Otra innovación destacable es la creación de la RECAPI (Reserva Estratégica de Capacidades Nacionales de Producción Industrial), que será un fondo de reserva o catálogo de productos y capacidades productivas (instalaciones, maquinaria, materia prima) que pueden ser organizados con rapidez en situaciones de crisis. La lista de recursos críticos será elaborada por el Consejo de Seguridad Nacional, mientras que la definición e implementación de las medidas se llevará a cabo por la Administración Pública y los operadores industriales. Este catálogo también constituirá un útil instrumento para medir la capacidad productiva española y contribuirá a que la administración sea más precisa en canalizar la inversión extranjera directa y de invertir el capital público de manera eficiente en aquellas capacidades y proyectos con menor nivel de desarrollo.

²³ Red eléctrica (2024) https://www.sistemadelectrico-ree.es/sites/default/files/2025-03/Informe_Renovables_2024.pdf

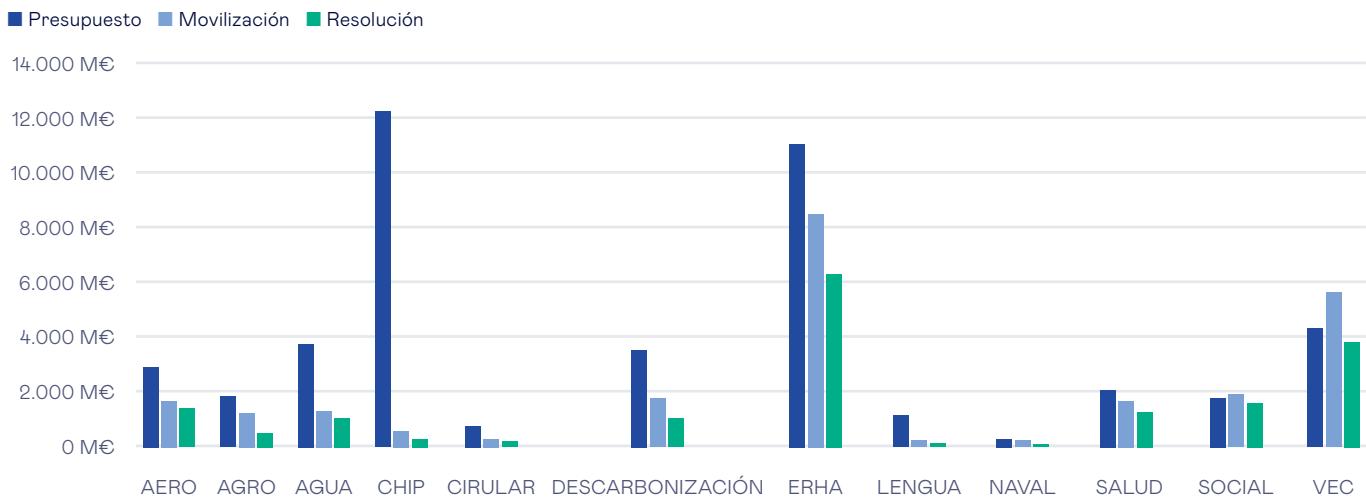
²⁴ Red eléctrica (agosto 2025)

Otro de los objetivos fundamentales de la ley es consolidar los PERTE que surgieron como parte del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) y que se financiaron con los fondos *NextGenEU*. Ahora, podrán reconocerse nuevos PERTE, vinculados a ecosistemas estratégicos. SEPIDES (Sociedad Estatal de Promoción Industrial y Desarrollo), que en 2024 pasó una Entidad Pública Empresarial, continuará gestionando instrumentos como el Fondo de Apoyo a la Inversión Productiva (FAIIP) y asumirá la gestión de nuevas convocatorias PERTE financiadas con la agenda europea (PERTE VEC IV, PERTE Agro, PERTE de descarbonización industrial).

Tabla 2. PERTE en 2025

PERTE	Sector	Ejecutado / adjudicado en 2025
Vehículo Eléctrico y Conectado (VEC)	Cadena de valor VEC y baterías	4ª convocatoria de baterías (SEPIDES) con 400 millones de euros (250 millones en préstamos y 150 millones en subvenciones directas)
Descarbonización Industrial	Descarbonización de procesos industriales (Línea 1)	Con nuevas resoluciones por valor de 12 M€: acumulado 465 M€ (préstamos y subvenciones)
Agroalimentario	Cadena agroalimentaria	182 M€ adjudicados en la 1ª convocatoria. En 2025, adjudicaciones adicionales de 14,5 M€ a 30 proyectos
Vivienda (industrialización)	Construcción industrializada de vivienda	Aprobado por Consejo de Ministros (6/05/2025) con 1.300 M€ de inversión pública durante 10 años
Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA)	Renovables, H ₂ renovable y almacenamiento	Casi 300 M€ concedidos a 33 proyectos de equipos/componentes renovables en 2025
Chip	Semiconductores y ecosistema microelectrónico	2.500 M€ adjudicados en total. 29 M€ en la segunda convocatoria (2025) a 17 proyectos

Elaboración propia. Datos de MITECO y Moncloa

Figura 8. Análisis de ejecución por PERTE

Fuente: AfI | Pie de gráfico: Actualmente (julio 2025), de los 44.624 millones de euros, se han concedido 17.033 millones de euros, lo que supone un **38,2% de tasa de concesión**.

Economía circular

En el ámbito de la circularidad, hay que señalar la Estrategia Española de Economía Circular (2018), cuyos objetivos principales son reducir en un 30% el consumo de materiales, mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua y recortar un 15% la generación de residuos respecto a los niveles de 2010. También se incluye la meta de reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO₂ en el sector antes de 2030. En este sentido, la realidad es que España alcanzó una tasa de circularidad del 8% en 2023 (Eurostat), disminuyendo respecto a años anteriores. En cuanto a emisiones de la industria, España alcanzó los 50 millones de toneladas de CO₂ industriales²⁵ EN 2024, muy por debajo de los objetivos y a un ritmo insuficiente de disminución.

²⁵ MITECO (2024) <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-/Avance-GEI-2024.pdf>

3. Situación global de la industria europea

Unión de Ahorros e Inversiones para canalizar el capital europeo

El entorno económico de la política industrial europea es el Mercado Único, cuyas reformas necesarias se dibujan en el informe Letta. Éste apunta a que el **Mercado Único debe avanzar en su integración y adaptarse al contexto global actual**. La política industrial con la escala europea anteriormente descrita necesita un ecosistema propicio para desarrollarse. En primer lugar, una mayor armonización e integración en las cuatro libertades fundamentales (movimiento de bienes, servicios, personas y capital). **Sin un nuevo salto en la eliminación de obstáculos a las libertades de movimiento, los efectos de la política industrial pueden quedar descompensados**, beneficiar desigualmente a algunos Estados miembros sobre otros o impedir que los recursos humanos, talento, cadenas de suministro y capital articulen verdaderos proyectos industriales competitivos de escala continental, comparables a los surgidos en los mercados chino y estadounidense. La medida fundamental, sin embargo, es la culminación de la **Unión de Mercados de Capitales (sustentada por la Unión Bancaria)**, llamada **Unión de Ahorros e Inversiones por Letta**. Esta es la única manera de canalizar el ahorro europeo de forma eficiente hacia inversiones productivas dentro del continente que respalden la innovación tecnológica en grandes proyectos "campeones" europeos y la modernización de la infraestructura eléctrica a escala comunitaria. Los datos actuales, sugieren una fragmentación y pasividad del capital privado europeo. **El 34% del ahorro acumulado en la UE, unos 11 billones de euros, se mantiene en forma de depósitos bancarios y no constituye capital productivo en los mercados europeos. Además, obtiene un bajo rendimiento o rentabilidad, en ocasiones inferior a la inflación. Segundo la Comisión, cada año alrededor de 300.000 millones de euros del ahorro europeo se invierten en Estados Unidos**,²⁶ lo cual evidencia una fuga de capital regular debida, principalmente, al mayor rendimiento y liquidez del mercado estadounidense y a la baja integración de mercado financiero europeo. **En relación con estos efectos, se observa que el volumen de activos del sector bancario supone un 300% del PIB en la Eurozona, comparado con solamente el 85% del PIB en Estados Unidos.**²⁷ La dimensión del ahorro acumulado europeo (Eurozona) es de 33 billones de euros²⁸ (34% de los cuales en depósitos), frente a 103 billones²⁹ de euros en Estados Unidos (14% de los cuales en depósitos).³⁰ Por tanto, existe el ahorro necesario para financiar a las empresas europeas, tanto PYMES como grandes proyectos tecno-industriales de escala, pero la realidad es que no se utiliza con esos fines. Otra característica general del mercado europeo es la aversión al riesgo y el consecuente déficit de venture capital, que tiene un tamaño diez veces mayor en las economías de Estados Unidos y China. Estos elementos les permiten consolidar y comercializar la innovación de manera mucho más eficiente. Un ejemplo europeo de éxito es el de Suecia, donde el 80% de la inversión en I+D se hace en los mercados de capitales y sólo el 20% a través de los bancos. Mientras que en Alemania, Francia o España sucede en la proporción inversa, como señala Draghi.

Esta Unión de Mercados de Capitales (o del ahorro y la inversión) que acabaría por completar todas las dimensiones de un verdadero Mercado Único, es una condición necesaria para asegurar la competitividad europea, garantizando que el capital privado fluya sin restricciones donde sea más productivo. Acompañado de una amortiguación del riesgo, en proyectos estratégicos para la sociedad, mediante el capital público o incentivos equivalentes.

Respecto a las vías que pueden contribuir a que el capital público impulse el lanzamiento de proyectos industriales de interés, Letta alerta de que **las ayudas estatales descoordinadas no van a ser una palanca eficiente**. Por el contrario, generarán duplicidades, desajustes, competencia entre Estados miembros e incluso podrían ser perjudiciales para el propio Mercado Único distorsionando la competencia, dado que cada estado subsidiaría a sus propios proyectos de interés nacional, lo cual beneficiaría a los países con mayor capacidad fiscal como Alemania y Francia. Justamente el efecto contrario a la integración necesaria. Letta y también Draghi argumentan que **la única forma de utilizar el capital público como palanca**

26 Euronews, European Commission (2025) <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/19/eu-commission-unveils-plan-to-channel-10-trillion-of-citizens-savings-into-strategic-inves>

27 Fondo Monetario Internacional (IMF). (2019). A Capital Market Union for Europe (IMF Staff Discussion Note No. 19/07). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2019/09/06/A-Capital-Market-Union-For-Europe-46856>

28 Eurostat (2022) <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/57942.pdf>.

29 Bruegel (2024) EU savers need a single market place to invest. <https://www.bruegel.org/analysis/eu-savers-need-single-market-place-invest>

30 Elcano (2024) <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/competitiveness-the-widening-gap-between-the-eu-and-the-us/>

para la competitividad es que la financiación pública sea a nivel comunitario. Un ejemplo reciente que ha servido como prueba piloto de la operatividad de esta opción han sido los fondos *NextGenEU*. La suma de 800.000 millones generados con recursos europeos (deuda común emitida conjuntamente) y canalizados de manera razonablemente coordinada a través de las administraciones de los Estados miembros. Su ejecución, no obstante, se ha realizado con discutible eficiencia, si bien con un grado de coherencia y supervisión y objetivos comunes muy notables que no hubieran sido factibles de haber utilizado programas completamente independientes e inconexos entre sí.

El *NextGenEU* también ha puesto en evidencia que es mucho más complejo gastar recursos públicos y ejecutar programas de gasto comunitario cuando los destinatarios finales de esas partidas son empresas que deben utilizar esos recursos para modificar sus procesos de producción internos, mejorar su competitividad y transformarse tecnológicamente. El sistema de gasto comunitario diseñado para grandes políticas como la Política Agraria Común (PAC) o la Política Regional centrada en la construcción de grandes infraestructuras generó unos procedimientos, trámites burocráticos (*red tape*) y procesos que no sirven para el tipo de financiación que las empresas privadas necesitan para mejorar su competitividad. Por esta razón, los retrasos y obstáculos que se ha encontrado el *NextGenUE* han sido múltiples.

La negociación sobre el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) también será determinante. Es necesario convertir el presupuesto europeo en un instrumento suficiente para financiar los Bienes Públicos Europeos y las transformaciones que se requieren en este momento. La propuesta inicial de la Comisión, sin embargo, no parece ser muy ambiciosa, probablemente en previsión de un déficit de consenso entre los Estados miembros. La Comisión propone reducir en un tercio los fondos de la PAC y de Cohesión (los fondos tradicionales) y fusionarlos en un solo fondo que será repartido y asignado a cada Estado, cuya gestión será a discreción de los gobiernos nacionales. Además, se propone crear un fondo de competitividad de unos 500.000 millones de euros para 7 años, es decir, una fracción de los 800.000 euros anuales que sugiere Draghi como palanca de las transformaciones señaladas como imprescindibles en su informe. Se descartan la emisión de nueva deuda común y la generación de nuevos recursos propios significativos. Como nuevas fuentes de ingresos solo se proponen impuestos a residuos tecnológicos, tabaco y un impuesto sobre el ingreso de grandes corporaciones europeas.

La discusión sobre el nuevo Marco Financiero Plurianual no debe distraer la atención sobre el verdadero debate de fondo que es el de la puesta en marcha de las políticas de refuerzo de la competitividad, políticas que superan ampliamente en su definición, ámbito de aplicación y objetivo lo que abarca el MFP. La mejora de la competitividad y productividad es lo único que puede garantizar a medio y largo plazo el mantenimiento del modelo democrático, económico y social europeo.

Competitividad de la industria europea

La industria genera más del 20% de la riqueza de la UE y es responsable del 80% de sus exportaciones de bienes y emplea al 15% de la población activa del continente.³¹ En 2025, la producción industrial de la UE presenta un crecimiento moderado de 1% respecto a 2024,³² con un ligero superávit comercial de bienes de 1.000 millones de euros.³³ Se prevé un crecimiento económico del 1.2% para la UE, mientras que de un 4,8% para China y 2% para Estados Unidos.³⁴ Las exportaciones de la UE en tecnología para la descarbonización -un mercado que puede alcanzar el valor global de 2 billones en 2035 - han crecido un 65% desde 2017. Otros sectores como el químico siguen teniendo altas cuotas de mercado global con alto valor añadido. Europa tiene los elementos para acelerar sus tres objetivos conexos: competitividad, descarbonización y autonomía. Los elementos que se deben saber combinar con mayor dinamismo y eficacia son: capital privado y público, innovación tecnológica, talento, tejido industrial desarrollado, demanda interna, comercio exterior, infraestructura de energías renovables, electrificación y cadenas de suministro globales. La política industria europea y el Clean Industrial Deal han marcado la senda y los objetivos. Hace falta alcanzar el consenso necesario para abordar las reformas de calado que canalicen todos los recursos disponibles hacia la transformación económica e industrial de la próxima década.

31 European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/863067/EU_industrial_strategy_en.pdf

32 Eurostat (2025) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/4-15102025-ap>

33 Eurostat (2025) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/6-16102025-ap>

34 IMF (2025) <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/10/14/world-economic-outlook-october-2025>

35 IEA (2024) <https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2024>

36 European Commission (2025). Delivering on The Clean Industrial Deal I

4. Conclusión y recomendaciones del Observatorio de Política Industrial de EsadeGeo

Conclusión

Europa cuenta con la hoja de ruta de las nuevas políticas y documentos de guía: Brújula Competitiva; Pacto por una Industria Limpia; Ley Omnibus; Plan de Acción para una Energía Asequible, además de los diagnósticos y la estrategia sobre competitividad y Mercado Único de Mario Draghi y Enrico Letta. Los objetivos ya consensuados están bien definidos.

Draghi, en su informe, acotó el concepto de competitividad en términos de productividad, la del trabajo y la del capital, así como la productividad total de los factores (PTF), el verdadero desafío de la economía europea, la clave de todo.

En materia de financiación, abundan los buenos propósitos, pero escasean los avances. Se sigue a la espera de un nuevo fondo europeo de inversión que sustituya al *Next Generation EU* mediante endeudamiento común, así como de compromisos reales que permitan superar el enfoque tradicional —y poco ambicioso— del nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP). Y, aún más importante, de una Unión Bancaria y de Mercados de Capitales que haga posible movilizar el ahorro europeo y potenciar la financiación no bancaria y basada en capital (*equity*) para la actividad económica. Reforzando además el papel del euro y de la deuda europea como activos libres de riesgo de referencia, tanto a nivel europeo como global.

Es imposible seguir avanzando sin una auténtica Unión del Ahorro y la Inversión, que permita a la inversión privada asumir el papel vital que le corresponde: canalizar el ahorro europeo hacia la innovación tecnológica y la transición ecológica, integrando los mercados y haciendo posible la modernización de infraestructura y almacenamiento eléctrico. Tampoco será posible progresar sin un instrumento de financiación pública que releve al *Next Generation EU*, ni sin proyectos tecnológicos paneuropeos de vanguardia, ni sin un esquema de tracción sectorial que incluya también el ámbito de la defensa a escala verdaderamente comunitaria.

En definitiva, la lentitud con la que se desenvuelven la Comisión Europea y los Estados miembros durante el segundo mandato de Ursula von der Leyen está poniendo en riesgo la consecución de los objetivos que la Unión Europea se ha fijado para afrontar las transformaciones necesarias en el nuevo escenario económico y geopolítico. Transformaciones que exigen una acción mucho más contundente y un cambio de rumbo radical si se quiere asegurar el futuro de la Unión tal y como la conocemos.

Los déficits de la política industrial

- **Simplificación insuficiente.** La reducción de cargas se limita a retoques del Green Deal anterior e introduce umbrales que, en la práctica, no facilitan el crecimiento empresarial.
- **Refuerzo del Mercado Único.** Proliferan las estrategias industriales, pero no hay agenda sólida para el mercado único que deberá estimular en oferta y demanda a esa industria.
- **Brecha de financiación.** No propuestas legislativas trascendentales para la Unión de Ahorros e Inversiones (Unión de Mercados de Capitales), que es el ecosistema indispensable en el que puede crecer una industria europea.
- **Instrumento común imprescindible.** La política industrial no es viable sin financiación pública europea: hoy todo recae en los EMs que no disponen de espacio fiscal. Además, la Unión de Mercado de Capitales y un euro fuerte requieren de un activo seguro europeo (deuda común).
- **Financiación nacional = mercado único débil.** Si los recursos y el gasto siguen nacionalizados, el mercado único se resiente -por la disparidad en capacidad de ayudas de estado- y persiste la fragmentación.
- **Palanca europea ausente.** Draghi proponía un presupuesto europeo como palanca; sin él, no hay escala. Los planes de la Comisión no aportan el músculo financiero propuesto por Draghi (800.000M €). El MFP que se plantea es de 200.000M € por año. No habrá incremento de los recursos propios y el fondo de competitividad quedará en una décima parte de la cifra de Draghi.

- **La inversión pública es insuficiente.** Los 100.000 M€ del *Affordable Energy Action Plan* no son suficientes. Solo son una palanca que atrae inversión privada. Se requiere canalizar ahorro europeo (Unión de Capitales) para financiar infraestructura energética (redes, almacenamiento) y digital.
- **La competitividad sólo la pueden mejorar las empresas,** y las empresas necesitan elementos distintos a los que un presupuesto comunitario puede aportar para mejorarlal: reducción de las barreras internas, acceso al capital privado, facilidad regulatoria e incentivos (no desregulación).
- **Productividad ≠ política industrial.** Aun si funciona, la política industrial por sí sola no garantiza mejoras de productividad.
- **Riesgo externo.** Un ejemplo de riesgo es que si la Administración Trump recorta subsidios a energías limpias y presiona en la dirección opuesta, cambia el marco competitivo y se altera la base de comparación internacional. Otro es que China impulse el dumping de productos industriales debilitando a la industria europea.
- **Revisión de fusiones pendiente.** La fragmentación hace poco atractivas las operaciones transnacionales y a los campeones europeos en sectores necesarios (digital, tecnologías de vanguardia); urge revisar cuanto antes las normativas de fusiones empresariales porque la fragmentación del Mercado Único hace que las operaciones paneuropeas sean poco atractivas.

Recomendaciones del Observatorio de Política Industrial de EsadeGeo

- **Acelerar la Unión de Ahorros e Inversiones** (Unión de Mercados de Capitales) -eliminación de barreras, armonización de estándares financieros, completar la Unión Bancaria- mediante acuerdo del Consejo Europeo. La única forma de canalizar el 70% del ahorro europeo hacia inversión productiva e innovación tecnológica.
- **Creación de un ‘activo seguro’ europeo** mediante propuesta de la Comisión (precedente del NGEU). La emisión de dicho activo de deuda común no solo es la manera más eficiente de financiar el empuje a las transformaciones urgentes. También es una condición complementaria a una Unión de Capitales y a un Euro fuerte.
- **Incremento de los recursos fiscales de la UE.** Nuevos recursos propios encaminados a una unión fiscal. Utilizar los ingresos de CBAM y ETS en inversiones que beneficien directamente a la descarbonización de los sectores industriales.
- **Coordinación de la financiación y el gasto público (ayudas de estado) desde las instituciones de la UE.** No desde los Estados miembros.
- **Movilización de capital público** para la modernización de la infraestructura de redes eléctricas y el aumento de las conexiones transfronterizas.
- **Promoción y financiación pública de proyectos industriales y tecnológicos** estratégicos a escala europea (campeones europeos).
- Creación de una **Agencia Europea de Desarrollo e Innovación Industrial** con el mandato de canalizar la financiación e impulsar proyectos de innovación industrial que tengan interés transnacional donde la iniciativa privada es débil. Especialmente energía (nuevas fuentes, almacenamiento) y tecnologías de vanguardia.
- **Continuar la diversificación de las cadenas de suministro globales.**
- **Diálogo fluido y planificación** entre las instituciones públicas y los sectores industriales.
- **Reformar el ETS (Emissions Trading System) y el CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism),** cuya ampliación está prevista en 2026. En ETS, ampliar los plazos de libre asignación de créditos a las industrias intensivas no-electrificables, mientras CBAM se aplica de forma gradual. Vincular el CBAM al precio del carbono en países terceros para evitar la deslocalización y el encarecimiento de las importaciones.

5. Timeline

Tabla 3. Cronología de la Competitividad

● Iniciativa legislativa ■ Estrategias y planes (comunicaciones)

EL PRIMER AÑO	PRÓXIMAMENTE
■ Brújula para la Competitividad	● Régimen Jurídico «nº 28»
■ Pacto Industrial Limpio	■ Estrategia para el Mercado Único (desarrollo normativo pendiente)
● Paquete Ómnibus de simplificación	● Herramienta de Coordinación de la Competitividad (CCT)
■ Estrategia «Unión del Ahorro y la Inversión»	● Ley de Aceleración de la Descarbonización Industrial
■ Iniciativa «Unión de las Competencias»	● Ampliación del CBAM y ajustes del régimen EU ETS
● Reglamento de Almacenamiento de Gas	● Revisión de Normas de Contratación Pública
● Simplificar el CBAM	■ Compras conjuntas de materias primas
■ Lista de proyectos estratégicos de materias primas	■ Otros planes sectoriales
■ Plan de Acción del Sector Automoción	
■ Plan de Acción sobre el Acero y los Metales	
● Nuevo marco de ayudas de Estado – CISAF	
● Fondo de Competitividad (propuesta de Reglamento)	

Tabla 4. Work Programme de la Comisión para 2026

■ Iniciativas de simplificación

No.	Objetivo de la política	Iniciativas
1	Competitividad e Innovación	28.º Régimen para Empresas Innovadoras (legislativo, artículos 50 y 114 del TFUE, primer trimestre de 2026) Ley Europea de Innovación (legislativa, artículos 114, 173 y 182 del TFUE. T1 2026)
2	Competitividad	Ley de Contratación Pública (legislativa, artículo 114 TFUE. 02 2026)
		Ley de Materiales Avanzados (artículos legislativos 14 y 173 del TFUE, de abril de 2026)
		Ley de Desarrollo de la Nube y la Inteligencia Artificial (legislativa, artículo 114 del TFUE) y Ley de Chips (legislativa, artículos 114 y 173 del TFUE) (01 2026)
3	Investigación e Innovación	Centro de Materias Primas Críticas (legislativo, artículo 114 del TFUE, segundo trimestre de 2026)
		Ley del Espacio Europeo de Investigación (legislativa, artículo 182 del TFUE, tercer trimestre de 2026)
		Ley Europea de Biotecnología II (legislativa. Artículo 114 TFUE. 03 2026)
4	Circular economy	Ley Cuántica (legislativa. Artículos 173, 180 y 184 TEUE. 02 2026)
		Ley de Economía Circular (legislativa. Artículo 114 TFUE. 03 2026)
		Ley Europea de Productos
5	Mercado Único	→ Actualización del nuevo marco legislativo de las normas de producto (legislativo. Artículo 114 TFUE. 03 2026)
		→ Actualización de las normas sobre vigilancia del mercado y conformidad de los productos (legislativa, artículos 33 y 114 del TFUE, 03 2026)
		→ Actualización de las normas sobre normalización (legislativa, artículo 114 del TFUE, tercer trimestre de 2026)
6	Mercado Único	Ley de Entrega de la UE: actualización de las normas sobre servicios postales (legislativa, artículo 114 del TFUE, tercer trimestre de 2026)
7	Energía	Plan de acción de electrificación, incluyendo calefacción y refrigeración (no legislativo, primer trimestre de 2026)
		Fortalecimiento de la seguridad energética (legislativa, artículo 194 del TFUE, primer trimestre de 2026)
		Actualización de la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, incluida la eliminación progresiva de las subvenciones a los combustibles fósiles (legislativa. Artículos 192 y 194 del TFUE. 04 2026)
8	Energía	Paquete de la Unión Energética para la próxima década
		→ Desarrollo de la infraestructura y los mercados de transporte de CO2 (legislativo. Artículo 194 TFUE. 03 2026)
		→ Establecimiento del marco de eficiencia energética (legislativo. Artículo 194 del TFUE, tercer trimestre de 2026)
9	Clima	→ Establecimiento del marco de energías renovables (legislativo. Artículo 194 del TFUE, tercer trimestre de 2026)
		Ómnibus para simplificar la legislación sobre productos energéticos (legislativa, artículos 192 y 194 del TFUE. 02 2026)
		Paquete climático para la próxima década
		→ Revisión de los objetivos nacionales y las flexibilidades en el marco de la política climática de la UE (legislativa. Artículo 192 del TFUE, 04 2026)
		→ Actualización del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE para el sector marítimo, la aviación y las instalaciones fijas, y de la reserva de estabilidad del mercado pertinente (artículo legislativo 92 del TFUE, 03 2026)
		Marco europeo integrado para la resiliencia climática (no legislativo y legislativo. Artículo 192 del TFUE. 04 2026)

Fuente: Comisión Europea

Bibliografía

Arnal, J., y Feás, E. (2024). La competitividad de la Unión Europea frente a Estados Unidos: la brecha se agranda.

Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-competitividad-de-la-unioneuropea-frente-a-estados-unidos-la-brecha-se-agranda/c>

Bruegel. (2024, June 13). EU savers need a single market place to invest. Bruegel. <https://www.bruegel.org/analysis/eu-savers-need-single-market-place-invest>

CINEA. (2025, June 30). Five years of the Innovation Fund: Accelerating the clean industrial transition. European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency. https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/five-years-innovation-fund-accelerating-clean-industrial-transition-2025-06-30_en

DG CLIMA. (2025). IF24 Auction (European Hydrogen Bank / Innovation Fund). European Commission. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/calls-proposals/if24-auction_en

European Commission. (2024). Recovery and Resilience Scoreboard (RRF). [https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/European Commission. \(2025, June 3\). Questions and answers on the implementation of the Recovery and Resilience Facility \(RRF\). Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ganda_25_1412](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/European Commission. (2025, June 3). Questions and answers on the implementation of the Recovery and Resilience Facility (RRF). Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ganda_25_1412)

European Investment Bank. (2025, January 30). EIB Group achieves record results in 2024, targets €95 billion in investments for 2025 [Press release]. <https://www.eib.org/en/press/all/2025-030-eib-group-achieves-record-results-in-2024-targets-eur95-billion-in-investments-for-2025>

European Investment Bank. (2025, January 30). EIB Group annual results – Press conference. <https://www.eib.org/en/events/annual-press-conference>

Eurostat. (2024, November 13). Almost 12% of materials in the EU came from recycling (Circular material use rate, 2023). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20241113-1>

Mazzucato, M. Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism. London: Allen Lane/Harper, 2021.

Letta, E. (2024) Much More Than a Market, available at <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Linares, P.; Collado, N.; Galindo, J. (2024). La reforma del mercado eléctrico europeo: una valoración y próximos pasos. EsadeEcPol Policy Reaction Enero 2024, Esade. <http://www.doi.org/10.56269/20240112/PL>

Ringel, M., & Thompson, S. (2025, 28 de febrero). Green growth revisited: The EU's Clean Industrial Deal. European Chair for Sustainable Development and Climate Transition, Sciences Po (PSIA). <https://www.sciencespo.fr/psia/chair-sustainable-development/2025/02/28/green-growth-revisited-the-eus-clean-industrial-deal/>

Scott Morton, F., S. Tagliapietra and J. Zettelmeyer (2025) 'Internal market, industrial policy and competition', Annex D in H. Grabbe and J. Zettelmeyer (2025) 'Not yet Trump-proof: an evaluation of the European Commission's emerging policy platform', Policy Brief 03/25, Bruegel, available at <https://www.bruegel.org/policy-brief/not-yet-trump-proof-evaluation-european-commissions-emerging-policy-platform>

Tagliapietra, S. and C. Trasi (2024) 'Northvolt's struggles: a cautionary tale for the EU Clean Industrial Deal', Analysis, 11 December, Bruegel, available at <https://www.bruegel.org/analysis/northvolts-struggles-cautionary-tale-eu-clean-industrial-deal>

The European House – Ambrosetti (2025). Europe's competitiveness at crossroads a stocktaking one year after the etta and Daghi reports.

Wind Europe. 2024. Wind Energy Prices in Europe. <https://windeurope.org/data/products/wind-energy-in-europe-2024-statistics-and-the-outlook-for-2025-2030>