

EsadeGeo JULIO 2026

El Industrial Accelerator Act

Una nueva arquitectura de incentivos industriales

PROPUESTAS Y RETOS

Juan Moscoso del Prado
Senior Fellow, EsadeGeo

Darío Arjomandi
Research Assistant, EsadeGeo

Una nueva arquitectura de incentivos	P. 02
1. Resumen ejecutivo: retos y propuestas	P. 03
2. La propuesta	P. 05
2.1 La contratación pública	P. 05
2.2 Las ayudas de Estado	P. 06
2.3 Las condiciones a la inversión extranjera directa	P. 07
2.4 La aceleración de permisos	P. 08
3. Los retos de la IAA	P. 09
3.1 La dimensión de seguridad económica	P. 09
3.2 ¿qué es ser Made in Europe?	P. 10
3.3 ¿Es suficiente la IAA? Posibilidades materiales y escala	P. 11
3.4 La brecha de financiación	P. 12
4. Incentivos públicos europeos para una nueva generación	P. 15
4.1 Un fondo soberano europeo de inversión industrial	P. 15
4.2 Participación pública en el capital de proyectos estratégicos	P. 16
4.3 Un 10% del ingreso de la UE sobre el IVA industrial	P. 17
4.4 La emisión del bono europeo IAA	P. 17
4.5 Una estrategia de largo plazo: la reforma del orden comercial	P.18
Bibliografía	P. 19

Una nueva arquitectura de incentivos

La propuesta de la **Industrial Accelerator Act** (IAA) presenta una nueva arquitectura en la política industrial europea. La propuesta presentada por la Comisión Europea persigue varios objetivos conexos: recuperar capacidad productiva, acelerar la descarbonización y reforzar cadenas de valor estratégicas en Europa. **EsadeGeo y el Observatorio de Política Industrial Europea** celebraron una sesión de trabajo en junio de 2026¹ para analizar la propuesta. El reglamento establece como referencia que el PIB industrial alcance al menos el 20% del total de la Unión Europea (UE) en 2035, tras haber descendido del 17,4% en 2000 al 14,3% en 2024. Para ello, la IAA articula instrumentos como la contratación pública, las ayudas de Estado, la inversión extranjera o los permisos de actividad para crear demanda de productos industriales siguiendo dos criterios: que sean bajos en carbono y de origen europeo (*Made in Europe*). Ahora, en el momento en que la propuesta está siendo debatida, se plantean diversos interrogantes: **¿será suficiente para recuperar capacidad productiva? ¿tendrá impacto sobre la demanda agregada? ¿cómo se aplicará respecto a otros socios comerciales? ¿cuál será la respuesta de China? ¿qué otros incentivos y reformas son necesarias para facilitar la conversión productiva? ¿cómo se puede recortar la brecha de financiación pública europea?**



1. En la sesión de trabajo participaron Alicia García-Herrero (Bruegel, Natixis), Emiliano López Atxurra (Petronor), Miguel Otero Iglesias (ElCano) y Juan Moscoso del Prado (EsadeGeo).

1. Resumen ejecutivo: retos y propuestas

Los retos de la IAA

- **Las condiciones materiales de cumplimiento.** La dependencia exterior de muchos de los sectores afectados y el carácter estático de los umbrales presentan distintos grados de dificultad para la adaptación y el cumplimiento de la industria. Dicha dificultad varía dependiendo de la madurez, dimensión y deslocalización de los sectores industriales afectados.
- **El alcance de la norma.** El conjunto de sectores cubiertos por la propuesta representa el 15% de la producción industrial europea. Sin embargo, dichos sectores tienen un efecto amplio sobre el tejido productivo y en la economía por afectar a la construcción de infraestructuras, la movilidad y el transporte, el suministro energético o la defensa. Aún así, en varios de estos sectores, el alcance de la norma no es lo suficientemente amplio para provocar un impacto en los incentivos de mercado. En automoción eléctrica, la norma podría afectar al 80% del mercado, mientras que en otros (como cemento o acero) afectaría a tan sólo un 5% del total. Además, las excepciones previstas por sobrecostes pueden convertirse en un obstáculo en sectores donde la diferencia de precio entre la producción europea y la china excede estructuralmente dichos umbrales.² En baterías, módulos solares y turbinas eólicas, los costes de producción en la UE son entre un 30% y un 45% superiores que en China. La clave para evitar la elusión por sobrecoste es calcular el sobrecoste por proyecto y no por producto.
- **La dimensión de seguridad económica y la respuesta de China.** Las condiciones de la IAA afectan principalmente a la economía China,³ que alcanza el 60% de producción y cuota de mercado global en la mayoría de los sectores cubiertos por la norma. La respuesta de China se ha dirigido a proteger a los inversores chinos de las obligaciones de compartir datos sobre capital, tecnología, propiedad intelectual y activos estratégicos en otras jurisdicciones (reglamento sobre Seguridad Industrial y de la Cadena de Suministro y reglamento de Inversión en el Extranjero). La Comisión Europea argumenta que las medidas de la IAA son recíprocas y equiparables a instrumentos que el gobierno chino aplica en su propio mercado (subsidios, inversión pública cuantiosa, preferencia local, control sobre la transferencia tecnológica) y que la IAA tiene el objetivo de fortalecer la capacidad productiva y no de discriminación comercial.
- **La equivalencia de origen con los socios comerciales de la UE.** Existen dos riesgos: uno es que los socios comerciales queden fuera del “*Made in EU*”, afectando a las relaciones y compromisos adquiridos, además de a las cadenas de suministro de la industria europea. El otro, es que la IAA se abra excesivamente a que el contenido procedente de terceros países con acuerdos comerciales pueda considerarse equivalente al criterio de origen UE. Ello presenta el riesgo de eludir el alcance de la norma mediante la deslocalización y el *friendshoring*. Esta va a ser, sin duda, una de las grandes batallas de la tramitación de la IAA. Por ello, la propuesta debería incorporar mecanismos de control y salvaguarda que justifiquen la equiparación.
- **La brecha de financiación pública.** Según la OCDE, entre 2005 y 2024, los sectores industriales chinos recibieron entre 3 y 8 veces más apoyo financiero público que en el caso de países de la OCDE. La inversión total china, pública y privada, en tecnologías de la descarbonización y energías limpias fue de 680.000 millones de dólares en 2024. Mientras que esa cifra de inversión total fue de 370.000 millones en la UE, un 45% inferior. El déficit de financiación pública en la UE es un obstáculo estructural para la aceleración de la conversión industrial.
- **Los incentivos económicos complementarios a la regulación.** Algunos instrumentos financieros para reducir la brecha de financiación serían: un fondo soberano europeo de inversión industrial, la participación pública europea en el capital de proyectos estratégicos, destinar un % del ingreso de la UE sobre la recaudación del IVA de productos cubiertos por la IAA a financiar proyectos o la emisión de bono europeo (un activo seguro) para la promoción industrial.

2. Philipp Jäger and Nils Redeker, *Paradigm Shift in Principle, Paper Tiger in Practice? How to Make the Industrial Accelerator Act Count*, Jacques Delors Centre, Berlin, 2026.

3. MERICS, *EU Industrial Accelerator Act + Critical materials + Platform exports*, MERICS Briefs, 2026.

- **La distinción tecnológica.** Es relevante la distinción entre tecnologías críticas como baterías y, por otro lado, tecnologías convencionales cuya dependencia de proveedores extranjeros no supone un riesgo para la seguridad económica, como es el caso de paneles fotovoltaicos. La IAA no realiza esta distinción que podría ser clave a la hora de determinar el objetivo de localización según el riesgo de seguridad económica.

Las propuestas de EsadeGeo

- **Un fondo soberano europeo de inversión industrial.** Mediante la inversión directa en proyectos industriales con activos estratégicos en el ámbito de la IAA, el fondo soberano europeo podría alcanzar un rendimiento anual medio bruto de en torno al 4%. Dicho rendimiento del capital público podría servir para ser reinvertido en nuevos proyectos productivos o utilizado como nuevo recurso destinado a sostener otros instrumentos públicos de apoyo para la promoción de proyectos que son la infraestructura de esta transición (baterías de ion-litio, reactores nucleares pequeños, infraestructura de red, bombas de calor industriales, electrolizadores).
- **Participación pública europea en el capital de proyectos estratégicos.** La participación pública en capital presenta ventajas agregadas respecto a los subsidios directos: mitigar el riesgo de los proyectos que aún no tienen rentabilidad de mercado, impulsar proyectos intensivos en inversión de capital cuyo apoyo privado es insuficiente para ganar escala, generar inversiones públicas productivas con rendimiento autónomo y participar directamente en la dirección estratégica de los proyectos.
- **Destinar un 10% del ingreso de la UE sobre el IVA de productos industriales a financiar proyectos cubiertos por la IAA.** Sería una forma de recanalizar la parte de la recaudación procedente del consumo de productos industriales cubiertos por la IAA (beneficiados por sus criterios) hacia un recurso propio europeo que pueda utilizarse de manera más eficiente. La ventaja fiscal es que no implicaría un impuesto nuevo. La dificultad operativa es que exigiría unanimidad y afectaría a los ingresos fiscales nacionales.
- **La emisión de bono europeo IAA.** Un activo seguro para la promoción industrial, según los criterios de descarbonización y origen europeo, podría ser la forma más eficiente de financiar proyectos que contribuyan a la transformación productiva y conversión industrial en el plazo inmediato. Los rendimientos de los distintos instrumentos públicos servirían para diseñar un marco financieramente sostenible para la disponer las condiciones de la nueva política industrial que el *Industrial Accelerator Act* inaugura.
- **Un marco EU Inc. para las industrias de la IAA.** Todos los sectores industriales afectados por la IAA podrían ser objeto de una aplicación piloto del régimen 28ª o EU Inc. Es decir, habilitar el establecimiento de proyectos estratégicos (gigafactorías, reciclaje, componentes críticos, electrolizadores, reactores pequeños) bajo un marco societario único. Esta opción permitiría reducir costes de establecimiento, simplificar operaciones transfronterizas, facilitar *joint-ventures* europeas, atraer capital y acelerar el escalado industrial en una cadena de valor que hoy depende de la coordinación entre varios Estados miembros.
- **Una estrategia de largo plazo: la reforma del orden comercial.** La coyuntura actual exige, en el corto plazo, medidas de promoción industrial (regulatorias y económicas) destinadas a reducir dependencias estratégicas y a fortalecer la base productiva. Sin embargo, esta respuesta coyuntural no implica renunciar a una estrategia de largo plazo. Una hoja de ruta para reformar el orden comercial internacional, dirigida a reconstruir sus normas sobre una base más equilibrada, recíproca y que refleje la distribución actual de los flujos comerciales, constituye un complemento necesario a una política industrial inteligente.

2. La propuesta

2.1 La contratación pública

La IAA⁴ aspira a convertir la demanda pública en una palanca para dirigir los incentivos de mercado hacia la descarbonización y la producción con valor añadido en la UE, además de promover la escala industrial que incluya dos condiciones:

- **Origen UE:** el criterio de origen UE o contenido local, también llamado “*Made in EU*” será calculado conforme a las reglas de origen no preferencial de la Unión Europea, según el Código Aduanero de la Unión,⁵ que determina el origen según el proceso productivo y de valor añadido.
- **Bajas emisiones de carbono:** el criterio de huella de carbono será definido mediante actos delegados, sistemas de clasificación por intensidad de gases de efecto invernadero y según los créditos de ETS (*Emissions Trading System*) y CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*).

Equivalencia de origen: la propuesta establece que el contenido procedente de terceros países con acuerdo de libre comercio, unión aduanera o acceso bajo el Acuerdo sobre Contratación Pública puede considerarse equivalente al criterio de origen UE, excepto en casos como riesgo de dependencia, seguridad de suministro o que no exista trato equivalente. Los productos procedentes de países con trato comercial equivalente también deberán cumplir el criterio de emisiones de carbono.

La propuesta actual de la IAA plantea umbrales según los dos criterios en las compras públicas de determinados productos a partir de 2029.⁶

- **Acero:** el 25% del volumen total de acero adquirido para la construcción de edificios, infraestructuras y vehículos civiles debe ser **bajo en carbono**.
- **Hormigón y mortero:** el 5% del volumen total, incluido clínker y cemento, debe ser **bajo en carbono y de origen UE**.
- **Aluminio:** el 25% del volumen total debe ser **bajo en carbono y de origen UE**.

La **automoción eléctrica y baja en emisiones** es otro de los sectores para el que se establecen umbrales específicos de origen UE en la compra pública de vehículos eléctricos puros, híbridos enchufables y vehículos de pila de combustible. Los requisitos principales son: el ensamblaje debe tener lugar en la UE, el 70% del valor de los componentes del vehículo (excluida la batería) debe tener origen en la UE y tres componentes principales de la batería de tracción (incluidas las celdas) deben tener origen en la UE.

La IAA también dispone requisitos posteriores, tres años después de su entrada en vigor (prevista para 2029). Deben tener origen en la UE: cinco componentes principales de la batería, incluidas celdas, material activo del cátodo y sistema de gestión de batería. También el 50% de componentes del *powertrain* eléctrico y el 50% de los principales sistemas electrónicos.

La propuesta aplica excepciones a estas condiciones si solo hay un operador capaz de suministrar el producto, si no hay ofertas adecuadas, si existe incompatibilidad técnica o si el coste es desproporcionado. Asimismo, se aplica una excepción si la compra con los criterios de la norma impone un coste desproporcionado. Esto es, si la diferencia entre un producto de criterios IAA y un producto sin ellos es superior al 25%.

4. European Commission (2026a), *Industrial Accelerator Act* Proposal, COM(2026)100.

5. Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code, Official Journal of the European Union, L 269, 10 October 2013.

6. European Commission (2026b), Annexes to the *Industrial Accelerator Act* Proposal, COM(2026)100, Annexes I-IV.

2.2 Las ayudas de Estado

El segundo instrumento público al que afecta la IAA es a las ayudas de Estado y a todas las formas de *intervención pública* como subsidios, inversiones o garantías. La IAA condiciona los programas de apoyo a criterios de bajo carbono y origen UE. La propuesta determina que estas condiciones operan de forma independiente al régimen europeo de ayudas de Estado que ha sido actualizado recientemente. Los Estados miembros deberán diseñar programas de apoyo que, aparte de otras necesidades nacionales, contribuyan a la descarbonización y localización de las cadenas de valor.⁷ Ello, a su vez, servirá para orientar la estrategia de inversión privada hacia esos dos objetivos.

En las industrias intensivas en energía⁸ los Estados miembros deberán aplicar los nuevos requisitos al **45% del presupuesto nacional total** destinado a los programas de apoyo público. Programas que incluyen ayudas dirigidas a la construcción o renovación de edificios residenciales y comerciales, construcción de infraestructuras y compra de vehículos civiles. Los principales productos afectados son **acero, hormigón, mortero y aluminio**. A partir de 2029, estos esquemas de ayudas de Estado deberán exigir que el 25% del acero sea bajo en carbono, que el 5% del hormigón y mortero sea bajo en carbono y con origen en la UE y que el 25% del aluminio sea bajo en carbono y con origen en la UE.

En la automoción de bajas emisiones la condicionalidad es todavía más exigente. El 100% del presupuesto nacional dedicado a ayudas de Estado dirigidas a vehículos eléctricos, híbridos enchufables y vehículos de pila de combustible deberá aplicar los requisitos: ensamblaje en la UE, un mínimo del **70% del valor de los componentes de origen europeo** (excluida la batería) y baterías con componentes principales de origen europeo. En fases posteriores, se añadirán requisitos adicionales sobre componentes de batería, *powertrain* eléctrico y sistemas electrónicos. Se incluyen en las ayudas de Estado los supercréditos de carbono a los vehículos pequeños de cero emisiones, los esquemas de apoyo a flotas corporativas de vehículos eléctricos y todas las medidas dirigidas a la adopción de mercado de los vehículos eléctricos.

En las tecnologías limpias o net-zero,⁹ que son la infraestructura de la electrificación industrial, se introducen requisitos de origen UE para las baterías de almacenamiento, los paneles fotovoltaicos, las bombas de calor, los módulos eólicos, los electrolizadores (hidrógeno) y los reactores nucleares pequeños. Estas tecnologías ya están cubiertas por requisitos de fabricación baja en carbono, tanto por los materiales que los componen, como por otras normas europeas. Los requisitos se aplican gradualmente con fases de uno, tres, cuatro o seis años según la capacidad de localización en cada tecnología.

La IAA incorpora cláusulas de flexibilidad para evitar que los requisitos bloqueen la financiación pública, encarezcan desproporcionadamente la conversión industrial hacia la electrificación o supongan un obstáculo para el despliegue de las tecnologías necesarias. Los Estados miembros podrán no aplicar las condiciones cuando exista riesgo de retrasos superiores a siete meses o de un incremento de costes superior al 30%. Además, al equiparar las condiciones de la financiación pública, el reglamento intenta prevenir distorsiones en el Mercado Único.

7. European Commission (2026b), Annexes to the *Industrial Accelerator Act* Proposal, COM(2026)100, Annexes I-IV.

8. Industrias intensivas en energía: papel y productos de papel, NACE C17, coque y productos refinados del petróleo, NACE C19, química y productos químicos, NACE C20, caucho y plásticos, NACE C22, otros minerales no metálicos, NACE C23, metales básicos, NACE C24.

9. Tecnologías net-zero del Reglamento NZIA: baterías de almacenamiento, solar fotovoltaica, bombas de calor hidrónicas, eólica onshore y offshore, electrolizadores, pequeños reactores modulares.

2.3 Las condiciones a la inversión extranjera directa

El tercer ámbito de condicionalidad que establece la IAA es la inversión extranjera directa. El objetivo es garantizar que la IED dirigida a sectores estratégicos genere valor añadido en la Unión Europea.¹⁰ Quedará sujeta a los requisitos del reglamento cuando coincidan tres aspectos: la inversión extranjera sea superior a 100 millones de euros, se dirija a sectores estratégicos emergentes (que pueden ser ampliados mediante actos delegados) y el 40% de la capacidad manufacturera esté concentrada en el país de procedencia de la inversión.

Los sectores estratégicos definidos por el reglamento son:

- Tecnologías de baterías y cadena de valor de almacenamiento energético.
- Vehículos eléctricos puros, híbridos enchufables y vehículos de pila de combustible, incluidos componentes de electrificación y digitalización.
- Tecnologías solares fotovoltaicas.
- Extracción, procesamiento y reciclaje de materias primas críticas.

Las inversiones extranjeras que cumplan los tres aspectos previstos por la IAA deberán **cumplir cuatro de las seis condiciones** siguientes para ser aprobadas por las autoridades nacionales:

- **El inversor extranjero no podrá adquirir, mantener o ejercer más del 49%** del capital, derechos de voto o control equivalente sobre el activo o empresa europea.
- **La inversión podrá realizarse mediante joint-venture** con entidades europeas, en las que el control del inversor extranjero quede limitado al 49%.
- **La transferencia tecnológica se materializará** a través de acuerdos de licencia de propiedad intelectual en beneficio de la entidad europea.
- **El inversor deberá destinar anualmente a actividad de I+D en la UE** al menos el 1% de los ingresos brutos anuales de la entidad o activo europeo.
- **Al menos el 50% de la fuerza laboral vinculada** a la inversión deberá estar compuesta por trabajadores de la UE.
- **El inversor deberá publicar una estrategia de refuerzo de cadenas de valor europeas** y abastecerse en un 30% de los insumos por proveedores europeos para los productos que se comercialicen en la UE.

Respecto al mecanismo de control, la IAA dispone que los Estados miembros deberán designar una *Investment Authority* competente para examinar y aprobar las inversiones según estos criterios. Se obliga a notificar y a evaluar una operación de IED si el inversor alcanza el 30% del capital o los derechos de voto, o bien el 30% de propiedad sobre un activo europeo que cumpla las características determinadas. En dicho caso, la autoridad nacional dispone de 30 días (prorrogables en 15 días) para evaluar y emitir una decisión. La Comisión también es competente para emitir opiniones durante el proceso, extendiendo la duración de este. Además, la Comisión tiene competencia para asumir la evaluación, si la inversión supera los 1.000 millones de euros, entre otros casos previstos.

10. European Commission (2026b), Annexes to the *Industrial Accelerator Act* Proposal, COM(2026)100, Annexes I-IV.

2.4 La aceleración de permisos

El cuarto de los instrumentos públicos que la IAA moviliza es la **aceleración de permisos de actividad industrial**.¹¹ El objetivo de esta medida es ofrecer permisos acelerados para operaciones y proyectos que estén localizados en la UE y que se ajusten a las prioridades de política industrial (descarbonización de las industrias intensivas en energía, tecnologías limpias y electrificación).

Algunas de las medidas principales son el establecimiento de puntos únicos de entrada o *single access points* en cada Estado miembro en los que se puede presentar una solicitud única por proyecto. En estas ventanillas nacionales se habilitará un procedimiento único de concesión que cubra todos los permisos necesarios para construir, convertir y operar proyectos industriales. Asimismo, los Estados deben designar a una autoridad nacional competente para evaluar las solicitudes y emitir una decisión única. El reglamento prevé la aceleración del procedimiento cuando se cumplan los requisitos, fijando en un máximo de 45 días el plazo desde la recepción de la solicitud para que sea admitida o se solicite información adicional. Los procedimientos no deben durar más de 18 meses.

Las **Zonas de Aceleración Industrial** (*Industrial Manufacturing Acceleration Area*) son áreas geográficas, designadas por los Estados miembros (una como mínimo por país) en las que se concentrarán proyectos industriales estratégicos en uno o varios sectores. Los criterios de los Estados miembros para seleccionar estas zonas serán la seguridad de suministro, la capacidad de desplegar producción, el refuerzo de cadenas de valor, la innovación, la descarbonización, la circularidad y un ecosistema de pymes menos desarrolladas en transformación industrial.

Las zonas designadas contarán con apoyo público específico como la simplificación para acceder a financiación, la simplificación para acceder a inversiones en I+D, el análisis de las necesidades energéticas de cada zona, objetivos y revisiones periódicas, coordinación sobre materias primas críticas, participación en mecanismos de compra conjunta o recualificación de trabajadores cualificados.

Todos los proyectos que estén ubicados en una zona de aceleración estarán cubiertos por un **permiso agregado de base** (*aggregated baseline permit*), que incluya permisos y autorizaciones administrativas comunes. Los proyectos solo deberán solicitar permisos adicionales específicos que estén fuera del ámbito del permiso agregado. Además, todos los proyectos de una zona serán considerados estratégicos, con las ventajas correspondientes.

11. European Commission (2026a), *Industrial Accelerator Act* Proposal, COM(2026)100.

3. Los retos de la IAA

Este debate abre muchas preguntas en torno a la propuesta del reglamento. Entre ellas, la dimensión de seguridad económica respecto a China, el posible efecto de distorsión de la competencia, el alcance principal en sectores concretos, si generará sobrecostes en contratación pública y en ayudas de Estado, si encarecerá algunos costes industriales o si protegerá ámbitos sin riesgo de dependencia tecnológica que podrían continuar deslocalizados.

3.1 La dimensión de seguridad económica

Uno de los aspectos más debatidos en torno al *Industrial Accelerator Act* es su dimensión de seguridad económica respecto a China. Las condiciones del reglamento afectan en mayor medida a la economía china,¹² tanto en sus exportaciones, como en IED destinada a la UE en sectores en los que dispone de ventajas competitivas. Algunos análisis definen la propuesta como una respuesta calibrada a la política industrial china que ha alcanzado escala productiva y de mercado mediante subsidios, inversión pública cuantiosa, sobrecapacidad, control de cadenas de valor y control sobre la transferencia tecnológica.

Respecto a la capacidad global en los sectores de la IAA, **China supera el 80% de cuota global en toda la cadena de producción de tecnología solar fotovoltaica.**¹³ Desde 2011, ha invertido unos 50.000 millones de dólares en nueva capacidad, diez veces más que la Unión Europea.¹⁴ En cuanto a la producción de baterías y almacenamiento de electricidad, China **produce más del 70% de baterías globalmente.**¹⁵ La automoción eléctrica es otro de los sectores donde, de nuevo, China **concentra aproximadamente el 65% de las ventas globales de vehículos eléctricos (11 millones en 2024).**¹⁶ Las materias primas críticas son un conocido segmento primario en el que China concentra la capacidad de procesamiento, **suministrando más del 60% del litio y cobalto refinados y alrededor del 80% del grafito y de las tierras raras procesadas.**¹⁷ Ello sustenta la capacidad productiva de tecnologías de la descarbonización, donde China concentra aproximadamente **el 40% de la capacidad mundial de fabricación de electrolizadores y alrededor del 35% de la capacidad de fabricación de bombas de calor.**¹⁸ La producción de acero es otro caso de sobrecapacidad, en el que China produce más del 50% del total global (más de 1.000 millones de toneladas en 2024).¹⁹

La política industrial, la intervención pública y la integración vertical son factores determinantes que explican las ventajas competitivas derivadas de reducir costes industriales y construir escala. **Los costes de fabricación de tecnologías limpias (módulos solares, turbinas eólicas y baterías) en la UE son hasta un 45% superiores respecto a China.**²⁰ Además, construir plantas de energía solar, eólica o baterías en Europa o Estados Unidos suele ser entre 70% y 130% más caro por unidad marginal que en China.²¹

En el caso particular de la automoción eléctrica, en el que China domina la transición, el apoyo público chino acumulado al sector del vehículo eléctrico entre 2009 y 2023 ascendió a 230.900 millones de dólares,²² combinando subsidios a compradores, exenciones fiscales, apoyo a infraestructuras, I+D y compras públicas. Otros elementos del sistema de competitividad industrial chino incluyen la inversión pública sostenida, la financiación dirigida a objetivos específicos, la integración vertical, la rapidez de permisos y presión competitiva interna.

12. MERICS, EU *Industrial Accelerator Act* + Critical materials + Platform exports, MERICS Briefs, 2026.

13. International Energy Agency, Solar PV Global Supply Chains, IEA, Paris, 2022.

14. International Energy Agency, Solar PV Global Supply Chains, IEA, Paris, 2022.

15. International Energy Agency, The Battery Industry Has Entered a New Phase, IEA Commentary, 5 March 2025.

16. International Energy Agency, Global EV Outlook 2025: Trends in Electric Car Markets, IEA, Paris, 2025.

17. International Energy Agency, Global Critical Minerals Outlook 2025, IEA, Paris, 2025.

18. International Energy Agency, The State of Clean Technology Manufacturing, IEA, Paris, 2023.

19. World Steel Association, World Steel in Figures 2025, World Steel Association, Brussels, 2025.

20. International Energy Agency, Additional cost of manufacturing selected clean energy technologies compared with China, 2024, IEA, Paris, 2026.

21. International Energy Agency, Advancing Clean Technology Manufacturing: An Energy Technology Perspectives Special Report, IEA, Paris, 2024.

22. Scott Kennedy, The Chinese EV Dilemma: Subsidized Yet Striking, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 2024.

La regulación europea en materia de seguridad económica y política industrial, como la NZIA (tecnologías limpias), la CRMA (materiales críticos) o la *Foreign Direct Investment Regulation*, establecían los objetivos de capacidades mínimas en los sectores estratégicos. La IAA alinea, mediante incentivos públicos, las estrategias de mercado con esos objetivos en los distintos sectores.

La respuesta china a la propuesta de la Comisión ha sido reactiva y su Ministerio de Comercio la considera una forma de proteccionismo bajo el lenguaje de política industrial y climática.²³ **La postura china es que la IAA, en su forma actual, podría distorsionar la competencia**, dañar las cadenas de suministro y vulnerar reglas comerciales globales. El ministerio de comercio chino ha pedido a la UE eliminar requisitos discriminatorios contra inversores extranjeros, los requisitos de contenido local, las exigencias obligatorias de transferencia tecnológica y restricciones en contratación pública.

La Comisión Europea argumenta que las medidas de la IAA son recíprocas y equiparables a instrumentos similares que el gobierno chino aplica en su propio mercado. Asimismo, la Comisión defiende que las medidas de la IAA tienen como objetivo fortalecer la capacidad productiva y no la discriminación comercial.

Desde enero de 2026, China aplica una política de preferencia por producto doméstico en contratación pública, con una ventaja del 20% en la evaluación del precio para productos nacionales.²⁴ Asimismo, ha utilizado históricamente normas de restricciones a la participación extranjera en activos y sociedades industriales y la condición de constituir *joint-ventures* para acceder al mercado. China también ha operado controles de exportación sobre componentes tecnológicos (como semiconductores), minerales críticos y tierras raras.²⁵ El ejemplo paradigmático ampliamente citado es el plan industrial ***Made in China***²⁶ **2025** que fue lanzado en 2015 para incrementar la capacidad nacional en sectores como la robótica, la automoción eléctrica, la biomedicina, la tecnología aeroespacial, la energética, entre otros.

De forma reciente, como respuesta directa a la propuesta de la IAA, el Consejo de Estado chino aprobó la Regulación sobre la Inversión en el Extranjero (*Regulation on Outbound Investment*, 1 de junio de 2026) y el reglamento sobre seguridad industrial y de la cadena de suministro (7 de abril de 2026) como instrumentos normativos para proteger a los inversores chinos de las obligaciones de compartir datos sobre capital, tecnología, propiedad intelectual y activos estratégicos en otras jurisdicciones. Dicha norma puede afectar a la aplicación y cumplimiento de la IAA, limitando el acceso a los datos requeridos para los procesos de evaluación de compra pública, concesión de ayudas de Estado o autorización de IED.

3.2 Alcance de la IAA sobre los socios comerciales de la UE: ¿qué es ser *Made in Europe*?

Respecto al alcance de la IAA sobre otros socios comerciales de la UE, muchos Estados miembros y socios comerciales han manifestado su preocupación por los efectos que pueden tener los requisitos de origen local sobre cadenas de valor que son transnacionales.

Existen dos riesgos: uno es que los socios comerciales queden fuera del “*Made in Europe*” y eso afecte a las relaciones y compromisos adquiridos, además de a las cadenas de valor de la industria europea. El otro (Jäger & Redeker, Jacques Delors Center, 2026) **es que la IAA abra en exceso el criterio de origen local “*Made with Europe*” a otros socios, y quede sin efectos debido a la deslocalización y *friendshoring*** de productores con sobrecapacidad, como China. Por ejemplo, países como Marruecos, que tienen acuerdos de libre comercio con la UE, podrían ser la vía en que la producción de un país no socio de la UE se beneficie indirectamente de la condición de origen equivalente.

23. Ministry of Commerce of the People's Republic of China, MOFCOM Spokesperson's Remarks on the EU Industrial Accelerator Act, Beijing, 12 March 2026.

24. State Council General Office, Notice on Implementing Domestic Product Standards and Related Policies in Government Procurement, Guobanfa [2025] No. 34.

25. OECD, Andrea Andrenelli, Julien Gourdon and Evdokia Moïsé, International Technology Transfer Policies, OECD Trade Policy Papers, No. 222, OECD Publishing, Paris, 2019.

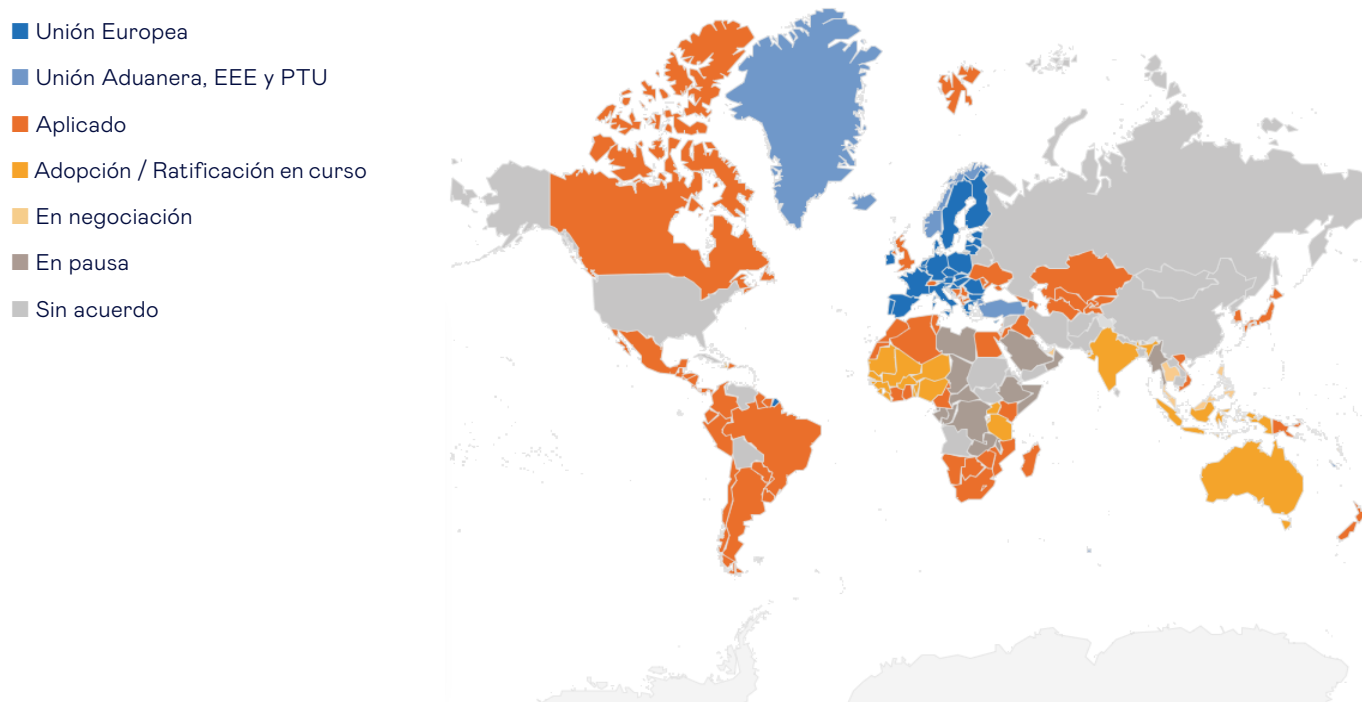
26. State Council of the People's Republic of China, Made in China 2025, Beijing, 2015.

27. State Council of the People's Republic of China, China unveils regulation on outbound investment, Beijing, 1 June 2026.

La IAA debe ser abierta, pero con mecanismos que prevengan la elusión. La propuesta actual podría llegar a considerar como equivalentes (al origen UE) a más de 80 países socios por acuerdos comerciales, uniones aduaneras o GPA (*Government Procurement Agreement*) de la OMC. Por ello, la propuesta debería incorporar mecanismos de control y salvaguarda que justifiquen la equiparación.

Que el contenido procedente de terceros países con acuerdo de libre comercio, unión aduanera o acceso pueda considerarse equivalente al criterio de origen UE va a ser, sin duda, una de las grandes batallas de la tramitación de la IAA.

Figura 1. Acuerdos comerciales de la UE.



Fuente: European Commission²⁸

3.3 ¿Es suficiente la IAA? Posibilidades materiales y escala productiva

El interrogante principal es si el reglamento va a ser suficiente para conseguir los objetivos: el fortalecimiento de las cadenas productivas y la escala industrial en la UE. En primer lugar, cabe analizar si existen las posibilidades materiales para el cumplimiento de los requisitos en los sectores afectados (García-Herrero, Alicia, 2026²⁹). **El conjunto de sectores cubiertos por la propuesta representa el 15% de la producción industrial europea.** Sin embargo, tienen un efecto amplio sobre el tejido productivo y en la economía por afectar a la construcción de infraestructuras, la movilidad y el transporte, el suministro energético o la defensa.

Para Jäger, P., Redeker, N. (2026)³⁰ **el alcance principal de la IAA podría ser la afectación al 80% del mercado de vehículos eléctricos**, dado que los incentivos y apoyos públicos a las flotas corporativas representan un 60% de las nuevas matriculaciones.

En otros sectores, el alcance de la norma no es tan amplio. Por ejemplo, los requisitos solo afectan al 5% del cemento adquirido mediante contratación pública. La contratación pública en conjunto representa el 30% del volumen total de mercado, por lo que el impacto de la IAA solo afectaría en torno al 2% del mercado total de cemento. En acero, el impacto

28. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements/trade-agreements-map_en

29. <https://www.expansion.com/opinion/2026/04/29/69f1d720e5fdea345c8b457f.html>

30. Philipp Jäger and Nils Redeker, *Paradigm Shift in Principle, Paper Tiger in Practice? How to Make the Industrial Accelerator Act Count*, Jacques Delors Centre, Berlin, 2026.

mediante la contratación pública y esquemas de apoyo cubriría cerca del 5,2% de la demanda total. En aluminio, sería aún menor, en torno al 3,2% del total. En tecnología de módulos eólicos, el criterio de contenido local se aplicaría al 24% del mercado total. Es decir, un 40% del volumen subastado, cuyo total representa el 60% del despliegue de infraestructura eólica. En energía solar, los esquemas de apoyo en torno al 12% y la demanda pública cerca del 3% y las subastas cerca del 7%.³¹ En tecnología de baterías, se estima que los esquemas de apoyo público cubrirían el 20% del despliegue total.

Las excepciones previstas pueden convertirse en un obstáculo. Las excepciones por sobrecoste de 25% en contratación pública y del 30% en ayudas de Estado pueden ser un elemento flexibilizador. Pero también pueden convertirse en un obstáculo en sectores donde la diferencia actual de precio entre la producción europea y china excede dichos umbrales.³² Especialmente, para baterías, módulos solares y turbinas eólicas, **los costes de producción en la UE son entre un 30% y un 45% superiores que en China.**

La clave de evitar la elusión por sobrecoste es calcular el sobrecoste por proyecto y no por producto, según plantean Jager, P y Redeker, N. (2026). Por ejemplo, la demanda de acero bajo en carbono podría encarecer un proyecto de construcción en tan solo un 1-2%, mientras que, si se tiene en cuenta solo el sobrecoste en la compra del producto o insumo, se rebasa el umbral del 25% en muchos casos. Es mucho más frecuente rebasar el umbral si el cálculo de precio se hace sobre cada producto. En cambio, si se calcula como proporción del presupuesto total del proyecto, es mucho más difícil llegar al 25% y la variación de precio en un solo producto no llega a suponer más del 2% de encarecimiento.

Es relevante la distinción entre tecnologías críticas como baterías y, por otro lado, tecnologías convencionales cuya dependencia de proveedores extranjeros no supone un riesgo de seguridad económica, como es el caso de los módulos fotovoltaicos, según Nils Redeker (2026). Otros análisis, como García-Herrero, Alicia (2026)³³ apuntan a que los umbrales fijos establecidos por la IAA pueden ser contraproducentes por permitir la modulación de los proveedores extranjeros para eludir los objetivos de la norma.

Además, el carácter fijo y estático de los umbrales presenta distintos grados de dificultad de adaptación y cumplimiento dependiendo de la madurez, dimensión y sector de los proyectos industriales afectados. Algunas asociaciones sectoriales proponen umbrales dinámicos y graduales en función de las posibilidades materiales de cumplimiento³⁴ en cada sector y el valor específico de cada proyecto.

3.4 La brecha de financiación y la palanca necesaria: inversión pública industrial

Una política industrial efectiva se compone de dos tipos de incentivos: los regulatorios y los económicos.³⁵ En precedentes históricos de conversión industrial comparables a la transición hacia la descarbonización, electrificación y automatización, el impulso financiero público era de una magnitud de en torno al 1% del PIB anual destinado a cada programa o sector. Ejemplos históricos son el Plan Marshall, el programa Apollo, el desarrollo industrial de Corea del Sur en la década de 1970. Ejemplos recientes son el *Inflation Reduction Act* de Estados Unidos, la conversión china al vehículo eléctrico entre 2009-2023 o la inversión pública anual china en tecnologías de la descarbonización.

31. Philipp Jäger and Nils Redeker, *Paradigm Shift in Principle, Paper Tiger in Practice? How to Make the Industrial Accelerator Act Count*, Jacques Delors Centre, Berlin, 2026.

32. Philipp Jäger and Nils Redeker, *Paradigm Shift in Principle, Paper Tiger in Practice? How to Make the Industrial Accelerator Act Count*, Jacques Delors Centre, Berlin, 2026.

33. <https://www.euractiv.com/opinion/the-mandate-on-china-is-clear-but-can-europe-compete-rather-than-just-protect>.

34. SolarPower Europe, *Industrial Accelerator Act* marks new era for solar manufacturing in Europe, 4 March 2026; European industry association position papers on the Industrial Accelerator Act, 2026.

35. Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, London, 2013; Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard Kennedy School, 2004.

La brecha de financiación es sustancial, tanto en capital privado como en el público. Según la OCDE, entre 2005 y 2024, los sectores industriales chinos recibieron entre 3 y 8 veces más apoyo financiero público que en los países de la OCDE.³⁶ Asimismo, se estima que los subsidios explican en torno al 60% del incremento de cuota global de las empresas chinas durante las dos últimas décadas.

La inversión total, pública y privada, en tecnologías de la descarbonización y energías limpias de China fue en torno a 680.000 millones de dólares en 2024,³⁷ mientras que esa cifra de inversión total fue de 370.000 millones en la UE, en torno a un 45% inferior. En Estados Unidos, la cifra es aún menor, en torno a 300.000 millones de dólares.³⁸

La *Inflation Reduction Act* (IRA) estadounidense prevé aproximadamente un gasto de 369.000 millones de dólares en incentivos, créditos fiscales, préstamos, subvenciones y otros instrumentos³⁹ a los sectores de baterías, energía e infraestructura solar, energía e infraestructura eólica, vehículos eléctricos y tecnologías de la descarbonización.

El importe agregado de ayudas de Estado de los 27 dirigidas a descarbonización e infraestructura energética fue de 58.000 millones de euros en 2024, equivalente al 0,94% del PIB de la UE (168.000 millones de euros en total de ayudas de Estado).⁴⁰ La Comisión Europea estima que el 34% del total se dirigieron a objetivos de transición industrial: 30.450 millones de euros a objetivos de descarbonización y 27.310 millones de euros a renovables e infraestructuras energéticas.

Figura 2. La Brecha de Financiación Pública Industrial

China, UE, Estados Unidos



Fuente: Datos del BCE y de la AIE. Elaboración propia con uso de Gamma.app.

El informe Draghi estima que la UE necesita una inversión adicional anual de 800.000 millones de euros,⁴¹ equivalente al 4,5% del PIB de la UE, para efectuar las transformaciones productivas en descarbonización, digitalización, electrificación y defensa. El Clean Industrial Deal prevé movilizar 100.000 millones de euros en total para financiar la conversión industrial europea mediante el futuro Industrial Decarbonisation Bank, el Innovation Fund, los ingresos de créditos ETS y la revisión de InvestEU (BEI).⁴² Lo cual, junto al total de ayudas de Estado, supone aproximadamente un 20% de la inversión total anual estimada por Draghi.

36. OECD, OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies, OECD Publishing, Paris, 2026.

37. International Energy Agency, World Energy Investment 2024, IEA, Paris, 2024.

38. International Energy Agency, World Energy Investment 2024, IEA, Paris, 2024.

39. U.S. Department of Energy, Inflation Reduction Act of 2022, Washington, DC, 2022.

40. European Commission, State Aid Scoreboard 2025, Directorate-General for Competition, Brussels, 2026.

41. Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, European Commission, Brussels, 2024.

42. European Commission, *The Clean Industrial Deal: A Joint Roadmap for Competitiveness and Decarbonisation*, COM(2025)85 final, Brussels, 26 February 2025

El ejemplo más significativo de este déficit de inversión pública necesaria para catalizar financiación empresarial en la escala suficiente es la fabricación de baterías de ion-litio. **La estrategia Battery Booster europea crea un instrumento de hasta 1.500 millones de euros** en préstamos sin intereses para fabricantes europeos de celdas de batería, con un máximo de 500 millones por proyecto y elegibilidad mínima de 10 GWh.⁴³ Este instrumento abarca el conjunto de proyectos en todos Estados miembros.

Sin embargo, la referencia de costes totales de capital se estima en 100 millones de dólares por GWh. Por lo que una gigafactoría en Europa, como el proyecto de Stellantis y CATL en Zaragoza, representa en torno a 4.000 millones de dólares en inversión total.⁴⁴ **La inversión requerida para una sola gigafactoría es 2,7 veces mayor que la inversión pública total prevista para el conjunto de la UE.** Otra prueba de la dificultad de escala sin inversión pública suficiente es que el coste por GWh es de 45 millones en China, menos de la mitad que en la UE.⁴⁵

En automoción eléctrica, el apoyo público chino al sector entre 2009 y 2023 se estima en 230.000 millones de dólares en incentivos de oferta, subvenciones a compradores, créditos fiscales, infraestructura de recarga, compras públicas, inversión en I+D y otros instrumentos.

En términos estrictamente públicos, las cifras identificables en la UE son mucho menores y fragmentadas: 6.100 millones de euros en IPCEI de baterías, 1.500 millones del Battery Booster, alrededor de 10.000 millones del antiguo *Umweltbonus* alemán⁴⁶ y distintos programas nacionales de compra, fiscalidad e infraestructura no agregados oficialmente a escala UE.⁴⁷

En otras tecnologías como la infraestructura fotovoltaica, SolarPower Europe estima el déficit de inversión pública en 1.400 y 5.200 millones de euros anuales antes del 2030 para cumplir el objetivo de 30GW de capacidad instalada. Aunque algunos expertos aseguran que esta tecnología no ofrece margen competitivo para la UE y la dependencia exterior en este sector tampoco supone un riesgo de seguridad económica. Por ello, proponen optar por diversificar proveedores y centrar la negociación de la IAA en sectores que aún ofrezcan oportunidades de conversión competitiva o que presenten un riesgo en su dependencia.⁴⁸

Al mismo tiempo, los consumidores europeos se van decantando hacia opciones como la movilidad eléctrica y en lo que va de año las nuevas matriculaciones de coches en la Unión Europea (UE) han aumentado un 4%. Los coches eléctricos puros suponen ya el 20% del total de las ventas de automóviles, y los electrificados (puros, híbridos enchufables y no enchufables) el 67,5% del total. Sin embargo, las marcas europeas, japonesas o coreanas reducen su cuota en favor de las marcas chinas, más asequibles, que representan el 9,5 % de las ventas de vehículos nuevos en Europa, un 10% en el tramo eléctrico y un 9% en el resto.

En cuanto a la reacción de la industria automovilística europea, hay varias tendencias que se entrecruzan e incluso colisionan. Por un lado, **los grandes fabricantes europeos llevan años adelantando inversiones y abriendo líneas de producción de modelos eléctricos en el sur de Europa**, buscando energía más asequible y cierta flexibilidad institucional. Preservando en el norte, en sus lugares tradicionales, la producción de las líneas de mayor valor añadido de combustión. Sin embargo, la inversión privada agregada en la UE, así como el acceso a mano de obra y tecnología, han resultado insuficientes para construir escala y abastecer al mercado.

43. European Commission, *Battery Booster Facility*, European Commission Climate Action, 2026. European Commission, Commission Decision establishing the *Battery Booster Facility*, C(2026)3828/2, Brussels, 2026.

44. Stellantis and CATL, *Stellantis and CATL to Invest up to €4.1 Billion in Joint Venture for Large-Scale LFP Battery Plant in Spain*, Press Release, 10 December 2024.

45. Transport & Environment, *An Industrial Blueprint for Batteries in Europe*, 2024.

46. European Alternative Fuels Observatory, *Germany Plans Targeted EV Subsidies for Low- and Middle-Income Households*, 2025.

47. New Automotive and E-Mobility Europe, *Built in Europe: Mapping the EV Economy*, 2026.

48. SolarPower Europe and Fraunhofer ISE, *Reshoring Solar Module Manufacturing to Europe*, Brussels/Freiburg, 2025.

49. Philipp Jäger and Nils Redeker, *Paradigm Shift in Principle, Paper Tiger in Practice? How to Make the Industrial Accelerator Act Count*, Jacques Delors Centre, Berlin, 2026.

4. Incentivos públicos europeos para una nueva generación de política industrial

Es necesario complementar la IAA con los recursos y reformas que faciliten las condiciones materiales. Para proporcionar a los sectores productivos la escala necesaria que les permita invertir en desarrollar tecnología y localizar la producción, **son necesarias dos reformas estructurales fundamentales.** Dos ventajas competitivas que están presentes en las otras dos potencias industriales (China y Estados Unidos). **Estas son la integración del Mercado Único y la materialización de la Unión de Ahorros e Inversiones** (Unión de Mercados de Capitales).

Resulta difícil proyectar un escenario en el que la IAA pueda ser efectiva respecto a su objetivo sin cerrar la brecha de financiación pública.

Los instrumentos financieros europeos son insuficientes y las políticas industriales, previstas o en marcha, se arriesgan a producir bajo efecto estructural si no están acompañadas de recursos financieros capaces de garantizar un apoyo similar en su magnitud al que China o los EE. UU. están desplegando.

Algunos de los instrumentos con potencial para canalizar la inversión pública serían: un fondo soberano europeo de inversión industrial, la participación pública europea en el capital de proyectos estratégicos, destinar un % del ingreso de la UE sobre la recaudación del IVA de productos cubiertos por la IAA a financiar proyectos, o la emisión de bono europeo (un activo seguro) para la promoción industrial.

4.1 Un fondo soberano europeo de inversión industrial

Un fondo soberano europeo permitiría movilizar los recursos para la inversión pública comunitaria a una escala suficiente en los proyectos industriales estratégicos. Además, esta estructura articularía la participación pública en proyectos industriales de manera financieramente sostenible.

Un fondo soberano europeo de inversión industrial inicialmente dotado con 100.000 millones de euros de capital público y operado con garantía pública similar al programa InvestEU. Mediante la inversión directa en proyectos empresariales industriales con activos estratégicos en el ámbito de las cadenas de valor afectadas por la IAA, el fondo soberano europeo podría alcanzar un rendimiento anual bruto medio de en torno al 4% (4.000 millones de euros anuales). Dicho rendimiento del capital público podría servir para ser reinvertido en nuevos proyectos productivos o utilizado como nuevos recursos destinados a otros instrumentos públicos de apoyo y promoción de infraestructuras tecnológicas para la conversión productiva (baterías de ion-litio, reactores nucleares pequeños, infraestructura de red, bombas de calor industriales, electrolizadores).

El obstáculo principal a la inversión pública directa para cerrar la brecha de financiación es el limitado espacio fiscal de los Estados miembros y la inexistencia de nuevas fuentes de recursos propios de la UE. La coyuntura macroeconómica tampoco permite diseñar nuevas fuentes de recaudación que puedan revertir en inversiones productivas de tamaño comparable a los competidores industriales de la UE.

Sin embargo, el fondo soberano, ampliamente utilizado como instrumento de política económica por potencias industriales, permite la generación sostenible y autónoma de recursos que pueden constituir nueva inversión productiva sin incrementar la presión fiscal ni presupuestaria.

La propuesta de un fondo europeo fue planteada por la Comisión como *European Sovereignty Fund*. Sin embargo, fue finalmente adoptada como un instrumento de coordinación entre fondos nacionales existentes, no como instrumento propio (*Strategic Technologies for Europe Platform, STEP*) que agrupa inversiones por valor de 29.000 millones de euros.

En el Marco Financiero Plurianual para 2028-2034, la Comisión ha propuesto un Fondo Europeo de Competitividad (*European Competitiveness Fund*)⁵⁰ de 234.000 millones de euros que, junto a un renovado Horizon Europe⁵¹ dotado con 175.000 millones, movilizaría en torno a 409.000 millones para inversiones en tecnologías estratégicas. Esta cantidad resulta insuficiente respecto a la brecha de financiación y proviene del presupuesto regular europeo, por lo que no sustituye la lógica de autonomía financiera.

4.2 Participación pública europea en el capital de proyectos estratégicos como baterías, reactores pequeños, bombas de calor o electrolizadores

Uno de los instrumentos principales de la promoción industrial en un contexto de conversión tecnológica es la participación pública en el capital social de proyectos de interés estratégico. Tanto minoritaria y en conjunto con otros socios accionistas privados, como en la constitución de empresas y proyectos de titularidad pública o participación mayoritaria.

La participación accionarial pública existe en todos los estados miembros, en distintas tipologías, como instrumento tradicional. A nivel comunitario, existen instrumentos equivalentes como el EIC Fund, capitalizado con más de 4.000 millones de euros y el nuevo EIC STEP Scale Up que prevé inversiones de 10 a 30 millones de euros por empresa. Sin embargo, sus dimensiones de capitalización siguen siendo limitadas en proporción a proyectos y tecnologías intensivas en capital como baterías, SMR, electrolizadores, bombas de calor.

También existen los IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*) como marco para proyectos de interés estratégico e impacto positivo en el conjunto del Mercado Único y no solo para los actores privados participantes. Son aprobados por la Comisión Europea, con una participación de al menos cuatro Estados miembros que financian el proyecto mediante ayudas de Estado y esquemas de apoyo nacionales. En sectores como centros de datos, baterías, hidrógeno o microelectrónica. Los proyectos se financian con grandes subvenciones públicas y atraen cuantiosa inversión privada. Sin embargo, este instrumento de coordinación no implica una participación pública en el capital. Por ello, no genera recursos públicos derivados de su rendimiento, ni permite una capacidad de decisión estratégica directa, ni incluye la creación pública de proyectos industriales. Se limita a apoyar proyectos privados existentes o que ya presentan un interés de mercado.

Además, no se promueven proyectos europeos con financiación comunitaria, sino apoyados en contribuciones independientes de los Estados miembros. Si bien es un instrumento útil, no es efectivo para impulsar proyectos industriales que aún no presenten atractivo de mercado para la inversión privada.

Un instrumento de participación pública europea, dotado con 20.000 millones de euros (equivalente al retorno acumulado de un fondo soberano europeo durante cinco años), podría invertirse en el capital de proyectos existentes. Con una participación media del 20% por proyecto industrial, se podrían destinar en torno a 400 millones por gigafactoría de baterías, en las 12 gigafactorías operativas en la UE. En el caso de las bombas de calor, se estima que la industria ha comprometido inversiones por valor de 7.000 millones de euros en los próximos tres años. También se estima un déficit de financiación del 25% para llegar al objetivo de producción del 2030. Una participación pública de en torno a 1.400 millones de euros, el 20% del total de la inversión total estimada, podría cubrir esa brecha y atraer mayores activos privados en los próximos años a un sector estratégico en el que no existe capacidad europea propia. Otros activos industriales serían los electrolizadores, cuyas plantas operativas ya reciben apoyo público en forma de garantías, créditos o ayudas de Estado. También los reactores nucleares pequeños.

50. European Commission, European Competitiveness Fund, Brussels, 2025.

51. European Commission, Horizon Europe 2028-2034: twice bigger, simpler, faster and more impactful, Brussels, 16 July 2025.

En conjunto, la participación pública en capital presenta ventajas agregadas respecto a los subsidios directos: mitigar el riesgo de los proyectos que aún no tienen rentabilidad de mercado, impulsar proyectos intensivos en inversión de capital cuyo apoyo privado es insuficiente para ganar escala, generar inversiones públicas productivas y con rendimiento autónomo y participar directamente en la dirección estratégica de los proyectos.

4.3 Destinar un 10% del ingreso de la UE sobre la recaudación del IVA de productos cubiertos por la IAA a financiar proyectos de conversión

Uno de los recursos propios sustanciales del presupuesto de la UE es la transferencia del 0,3% sobre una base armonizada del IVA recaudado por los Estados miembros. Además, la Comisión ha propuesto para el próximo Marco Financiero Plurianual, nuevas fuentes de ingresos procedentes de ETS (*Emissions Trading System*), CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), residuos electrónicos, tabaco o tributación de corporaciones transnacionales. Estas fuentes de recursos comunitarios, existentes y nuevas, contribuirán a financiar partidas como el Fondo de Competitividad, las garantías al BEI y a Invest EU y los proyectos de innovación bajo Horizon Europe.

No existe, sin embargo, un mecanismo específico que desagregue el IVA generado por productos industriales específicos o estratégicos y los reserve para financiar adaptación de infraestructura productiva o proyectos industriales de interés público europeo. Es decir, un mecanismo que conecte directamente la demanda de mercado con la inversión pública productiva. Es posible estimar de manera aproximada la dimensión de este ingreso en varios miles de millones de euros anuales, el 10% del tipo de IVA (o equivalente) medio aplicado sobre los productos cubiertos por la IAA en todos los EEMM.

Esta sería una forma de recanalizar la parte de la recaudación procedente del consumo de productos industriales cubiertos por la IAA (beneficiados por sus criterios) hacia un recurso propio europeo que pueda utilizarse de manera más eficiente. La ventaja fiscal es que no implicaría un impuesto nuevo, sino una reasignación circunscrita a productos de sectores con mercados grandes como automoción eléctrica, materiales de construcción o tecnologías de la descarbonización. La dificultad operativa es que exigiría unanimidad y afectaría los ingresos fiscales nacionales.

4.4 La emisión de bono europeo (un activo seguro) para la promoción industrial, según los criterios de descarbonización y origen europeo

La emisión de un activo seguro de deuda comunitaria, tal y como propone el informe Draghi, podría ser la forma más eficiente de financiar proyectos que contribuyan a la transformación productiva y conversión industrial en el plazo inmediato. El precedente conocido son los fondos *NextGenerationEU*, por valor de 800.000 millones durante seis años. Esta forma, respaldada no por un solo Estado, sino por 27 economías, conllevaría un riesgo y unos tipos de interés más bajos. Sería, por tanto, el mecanismo de endeudamiento de menor coste y el instrumento de gasto más eficiente para todos los Estados miembros.

Dentro de este instrumento, un bono específico de industria limpia podría recaudar hasta 100.000 millones anuales para las inversiones productivas a nivel comunitario. La interconexión entre los distintos instrumentos públicos propuestos (los rendimientos de un fondo soberano, de participaciones públicas en capital y la canalización de IVA industrial) servirían para diseñar un marco financieramente sostenible para la disponer las condiciones de la nueva política industrial que el *Industrial Accelerator Act* inaugura.

4.5 Una estrategia de largo plazo: la reforma del orden comercial

La coyuntura actual exige, en el corto plazo, medidas de promoción industrial (regulatorias y económicas) de reducir dependencias estratégicas, fortalecer la base productiva europea y ampliar la capacidad tecnológica necesaria para la transición hacia la descarbonización. Sin embargo, en la relación con los más de 80 socios comerciales de la UE, esta respuesta coyuntural no debería implicar renunciar a una estrategia de largo plazo.

Una estrategia de largo plazo orientada a la reforma de las normas comerciales multilaterales que, durante las últimas décadas, han dado lugar a dinámicas descompensadas y extractivas. Desequilibrios estructurales en las balanzas comerciales causados por subsidios y sobrecapacidades en unas economías, junto a la deslocalización regresiva y pérdida de capacidad productiva en otras. Por ello, una hoja de ruta para reformar el orden comercial internacional, dirigida a reconstruir sus normas sobre una base más equilibrada, recíproca y que refleje la distribución actual de los flujos comerciales, constituye un complemento necesario a la política industrial europea.

Figura 3. Financiación europea para la conversión industrial.



1. Promoción de infraestructuras tecnológicas para la conversión productiva: baterías de ion-litio, reactores nucleares pequeños, infraestructura de red, bombas de calor industriales, electrolizadores.
2. Inversión en capital de proyectos existentes para cubrir brecha de financiación.
3. Activo seguro específico de industria limpia para inversiones productivas a nivel comunitario.

Fuente: Propuestas de EsadeGeo. Elaboración propia con Gamma.app.

Bibliografía

- Andrenelli, Andrea; Gourdon, Julien; and Moïsé, Evdokia. International Technology Transfer Policies. OECD Trade Policy Papers, No. 222. Paris: OECD Publishing, 2019.
- Draghi, Mario. The Future of European Competitiveness. Brussels: European Commission, 2024.
- European Alternative Fuels Observatory. "Germany Plans Targeted EV Subsidies for Low- and Middle-Income Households." 2025.
- European Commission. *Battery Booster Facility*. European Commission Climate Action, 2026.
- European Commission. Commission Decision Establishing the *Battery Booster Facility*, C(2026)3828/2. Brussels: European Commission, 2026.
- European Commission. *European Competitiveness Fund*. Brussels: European Commission, 2025.
- European Commission. Horizon Europe 2028–2034: Twice Bigger, Simpler, Faster and More Impactful. Brussels: European Commission, 16 July 2025.
- European Commission. State Aid Scoreboard 2025. Brussels: Directorate-General for Competition, European Commission, 2026.
- European Commission. The Clean Industrial Deal: A Joint Roadmap for Competitiveness and Decarbonisation, COM(2025)85 final. Brussels: European Commission, 26 February 2025.
- European Commission. Trade Agreements Map. Directorate-General for Trade and Economic Security, 2026.
- European Commission. Proposal for a Regulation on Establishing a Framework of Measures for Accelerating Industrial Capacity and Decarbonisation in Strategic Sectors. Industrial Accelerator Act, COM(2026)100. Brussels: European Commission, 4 March 2026.
- European Commission. Annexes 1–4 to the Proposal for a Regulation on Establishing a Framework of Measures for Accelerating Industrial Capacity and Decarbonisation in Strategic Sectors. Industrial Accelerator Act, COM(2026)100 Annexes I–IV. Brussels: European Commission, 4 March 2026.
- European Parliament and Council of the European Union. Regulation (EU) No 952/2013 Laying Down the Union Customs Code. Official Journal of the European Union, L 269, 10 October 2013.
- García-Herrero, Alicia. Expansión, 29 April 2026.
- García-Herrero, Alicia. "The Mandate on China Is Clear, but Can Europe Compete Rather than Just Protect?" Euractiv, 21 June 2026.
- International Energy Agency. Additional Cost of Manufacturing Selected Clean Energy Technologies Compared with China, 2024. Paris: IEA, 2026.
- International Energy Agency. Advancing Clean Technology Manufacturing: An Energy Technology Perspectives Special Report. Paris: IEA, 2024.
- International Energy Agency. Global Critical Minerals Outlook 2025. Paris: IEA, 2025.
- International Energy Agency. Global EV Outlook 2025: Trends in Electric Car Markets. Paris: IEA, 2025.
- International Energy Agency. Solar PV Global Supply Chains. Paris: IEA, 2022.
- International Energy Agency. The Battery Industry Has Entered a New Phase. IEA Commentary, 5 March 2025.
- International Energy Agency. The State of Clean Technology Manufacturing. Paris: IEA, 2023.
- International Energy Agency. World Energy Investment 2024. Paris: IEA, 2024.
- Jäger, Philipp; and Redeker, Nils. Paradigm Shift in Principle, Paper Tiger in Practice? How to Make the *Industrial Accelerator Act* Count. Berlin: Jacques Delors Centre, 2026.
- Kennedy, Scott. The Chinese EV Dilemma: Subsidized Yet Striking. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2024.
- Mazzucato, Mariana. The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. London: Anthem Press, 2013.
- MERICS. EU *Industrial Accelerator Act* + Critical Materials + Platform Exports. MERICS Briefs, 2026.
- New Automotive and E-Mobility Europe. *Built in Europe: Mapping the EV Economy*. 2026.
- OECD. OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies. Paris: OECD Publishing, 2026.
- Rodrik, Dani. Industrial Policy for the Twenty-First Century. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2004.

SolarPower Europe. “*Industrial Accelerator Act* Marks New Era for Solar Manufacturing in Europe.” 4 March 2026.

SolarPower Europe; and Fraunhofer ISE. *Reshoring Solar Module Manufacturing to Europe*. Brussels/Freiburg: SolarPower Europe and Fraunhofer ISE, 2025.

State Council of the People’s Republic of China. Made in China 2025. Beijing: State Council of the People’s Republic of China, 2015.

State Council of the People’s Republic of China. “China Unveils Regulation on Outbound Investment.” Beijing, 1 June 2026.

Stellantis; and CATL. “*Stellantis and CATL to Invest up to €4.1 Billion in Joint Venture for Large-Scale LFP Battery Plant in Spain*.” Press release, 10 December 2024.

Transport & Environment. *An Industrial Blueprint for Batteries in Europe*. 2024.

U.S. Department of Energy. *Inflation Reduction Act* of 2022. Washington, DC: U.S. Department of Energy, 2022.

World Steel Association. World Steel in Figures 2025. Brussels: World Steel Association, 2025.