

Noviembre 2021

Reflexiones sobre la nueva Ley de Industria

*José M. Martínez-Val
Antonio Hidalgo*

En la reciente presentación de la Mesa Industrial Española “Eugenio Triana”, el Director General de Industria avanzó que está previsto que la nueva ley de Industria pase por un periodo de información pública antes de fin de año. Esa noticia no podía pasar desapercibida para esta Cátedra, que ya en enero de 2019 (cuando aun no existía) se ocupó de organizar una exhaustiva jornada sobre la Ley.

Lo que aquí se expone no aspira a ser tan exhaustivo. Son simplemente propuestas particulares y puntuales, comenzando por el propio título de la Ley. Ha sido más un trabajo de imaginación que de orden (pues de orden ya tenemos otro documento).

En la Comisión de la Cátedra podemos comentar estas propuestas, y elevarlas al DGI antes incluso de que se abra la información pública, por si alguna de estas ideas puede ser útil a la hora de elaborar el borrador de la Ley.

El porqué de la Ley

La nueva ley es necesaria por cuestiones socioeconómicas y ecológicas de fondo, más la aparición de problemas estructurales internacionales que pueden provocar desplazamientos de inversiones en este dominio, así como para poner orden en el modo en que se proporciona a la sociedad los efectos, muy positivos, generados por la actividad industrial.

Además, en las economías avanzadas, el malestar generalizado del mercado laboral y los efectos persistentes de la crisis financiera han generado tasas insatisfactorias de transformación productiva y deficiencias en la generación de empleos de calidad en la industria manufacturera. La baja dinámica de crecimiento se ha producido especialmente en la zona euro, cuyos países se caracterizan por tener un alto déficit comercial y presupuestario con una moneda común.

A eso se añade específicamente una solicitud del Congreso de los Diputados al Ministerio de Industria, para promover nueva legislación sobre el tema industrial. También hay que responder a las exigencias de la Unión Europea para modernizar nuestro tejido productivo, al tiempo que se aborda una etapa de recuperación, muy estimulada por financiación de la UE

Nombre de la ley

Podría denominarse “***Ley de Industria y de los Servicios Industriales***”

Esta denominación parece aconsejable, porque los efectos de la actividad industrial sobre la población se canalizan fundamentalmente a través de productos (automóviles, electrodomésticos, ...), pero también de cierto tipo de servicios (como el transporte, la electricidad, ...) lo cual necesita ordenación legal apropiada, fundamentalmente en materia de seguridad y de calidad de suministro. (Por ejemplo, en la bibliografía internacional, lo que aquí llamamos “sector eléctrico” se suele llamar “electricity industry”).

Con el título sugerido, no hay por qué entrar en competición con otros departamentos ministeriales, pero sí es preciso entrar en colaboración y en clarificación de competencias.

Objetivos de la Ley

La misión que se confiere a una Ley corresponde a decisiones legislativas y ejecutivas de la mayor altura política, y no se trata aquí de considerar la Ley y sus contenidos desde esa perspectiva, que no nos corresponde, sino hacerlo desde una óptica esencialmente técnica, complementaria de la fundamentalmente política.

Ello ha conducido, en este análisis, a las siguientes apreciaciones:

- La Ley ha de crear (o reformular) un **marco jurídico que regule** los modos y medios por los cuales la población se beneficia de los efectos derivados de la actividad industrial, teniendo en cuenta de manera primordial las cuestiones de seguridad, en sus diversos niveles y especialidades. La actividad industrial se justifica precisamente por el interés de la población, individualmente, o a través de la estructura de gobierno con la que se estructura la Administración Pública, en acceder al uso y disfrute de los productos, procesos y servicios industriales.
- En este ordenamiento, la Ley ha de contribuir a la **clarificación de competencias, ejecución de éstas, y problemática de subsidiariedad** entre la Administración Autonómica, la Estatal, y la Europea. En este tema, el principio que suele aplicarse es el de encargar la ordenación y vigilancia de las aplicaciones industriales, a la Administración más cercana a la población en general y, en su caso, al territorio en cuestión; e ir elevando el nivel de la Administración a medida que las disposiciones se vuelven más generales, llegando a la reglamentación supranacional a través de acuerdos y tratados internacionales, además de las disposiciones de la U.E.
- La ley puede y debe ser una herramienta, y a la vez por sí misma un foco atractivo, para las **inversiones industriales**. La confianza en un marco jurídico y regulatorio estable y coherente es un factor de localización de empresas, particularmente industriales, en una zona dada. Aunque la promoción industrial está encomendada a las CCAA, hay iniciativas que requieren, por simetría con otros *partners*, la presencia e incluso cierto compromiso de las autoridades estatales. Esto adquiere características

especiales en la UE, pero también fue muy señalado el papel de la OCDE en la industrialización de España en la segunda mitad del siglo XX. Por ejemplo, un caso que requirió un compromiso que afectó a otros ministerios, distintos del de Industria, fue relativo a la formación de ingenieros, que la OCDE consideraba estaba muy por debajo del número de titulados de las diversas especialidades de ingeniería, necesarios para impulsar la industrialización en los años 60. En estos momentos ocurre algo parecido con la digitalización, que padece una notoria carencia de personal, y seguramente necesita un plan de actuación acorde con la evolución de dicho campo (que a veces parece ir por libre, sin regulación efectiva, ni protección a los usuarios, que como contrapartida tienen acceso gratuito a muchos servicios informáticos).

- La importancia de la industria y sus servicios derivados, en la generación de **puestos de trabajo**, debe recibir la atención adecuada en la ley, en la que al menos se evidencien las singularidades de los puestos de trabajo industriales, bien distintas, por ejemplo, de las de tipo administrativo o las del turismo. Hay suficientes evidencias empíricas que muestran cómo los países con un elevado porcentaje del PIB manufacturero han progresado económicamente más que los que tienen un menor porcentaje, lo que redundaría en un nivel mayor de ingresos al trabajador en comparación con otros sectores. Pero también son más exigentes en cuanto a formación y particularmente, reciclado formativo.
- La **seguridad industrial** es uno de los pilares de la actual ley, y debe seguir siéndolo, con la diferenciación de problemáticas que cabe apreciar entre la seguridad industrial ocupacional, que afecta a las personas profesionalmente expuestas a riesgos industriales, tanto rutinarios como catastróficos, y la seguridad de productos y servicios comercializados (lo cual está cubierto en gran parte por la UE a través de sus directivas y reglamentos, más el marcado CE). Junto a la seguridad industrial, se debe dar cabida actualizada a la **calidad industrial**, que cada vez permea más por los ámbitos productivos en general, si bien aquí el asunto quedaría restringido a lo propiamente industrial. Herramientas de la Calidad, tales como la Normativa según el estado del arte, o la certificación acreditada, pueden coadyuvar a flexibilizar y hacer más eficiente el trato, necesariamente burocrático, de autorizaciones y declaraciones.
- La **colaboración público-privada** debería tener su referencia en la Ley, señalando los diversos tipos de actividades donde se podría usar una disposición mixta para explotar la sinergia entre la Administración y los especialistas de un campo o un tipo de actividad. En España, aunque se ha probado que este tipo de acuerdos generan un desarrollo económico de alto impacto en proyectos de éxito, los tiempos de tramitación son excesivamente lentos. La necesidad de mejorar los mecanismos de colaboración público-privada implica generar condiciones procedimentales y de seguridad para que el sector privado asuma el riesgo de entrar en estos proyectos.

- Reordenar y actualizar la estructura de la **ingeniería industrial**, entendida en su sentido más amplio, de tal modo que se proporcione un marco para el mejor desarrollo de esta actividad profesional, que ha de ser actualizada en varios aspectos, relativos sobre todo a la gestión de la información y el conocimiento, incluyendo herramientas de inteligencia artificial. Esta reordenación incluiría redefinición y afianzamiento de las entidades vinculadas con la problemática profesional, tanto de carácter público (Colegios profesionales) como privados (Asociaciones).

Innovaciones de la Ley

La nueva Ley podría incluir algunas innovaciones, incluso para reforzar la importancia de aplicar la imaginación a los problemas en general, y a los industriales en particular. Decía Guillermo de Ockham, uno de los grandes frailes filósofos del medievo, y formulador de su Navaja para analizar la filosofía, que la solución a los problemas suele venir dada por la opción más sencilla. Pero más sencillo no significa ni más torpe ni menos pensada. Posibles innovaciones serían:

Cultura industrial

Este no es un concepto habitual, pero está claro que los países con más inquietud e interés industrial fueron los artífices y promotores de la (primera) Revolución Industrial. En España, las dos regiones bisagra, y por ende más cercanas en todo a Europa, Cataluña y País Vasco, mostraron en el siglo XIX una considerable capacidad para industrializarse, sobre una base de gran respeto e interés por los conocimientos técnicos. La culturización del país debe incluir especialmente a la clase política, y debe nutrirse de los avances dados por los observatorios tecnológicos (internacionales, no sólo españoles), “think tanks” y similares.

La creación y difusión de la Cultura Industrial lógicamente no debe ser sólo cuestión de la Administración, sino más bien al contrario, su participación puede ser de “cebar la bomba”, y que los diversos subsectores concurrentes en el ámbito industrial, desde la educación universitaria a la publicidad comercial, sean protagonistas de esta iniciativa, que podría tener una materialización singular en la celebración de un Congreso Nacional sobre el Futuro Industrial.

Presencia internacional española en foros industriales

Es sobradamente conocido que los países de mayor peso industrial (y algunos que no quieren perderlo, como Francia) se ocupan de dominar los foros o Working Parties oficiales en los que se acuerdan las reglamentaciones técnicas en los diversos campos industriales. Mantener una presencia fuerte en esos foros, proyecta además la idea, sobre las compañías multinacionales industriales, de que el país en cuestión se toma en serio esa industria; lo cual le hace subir puestos en el ranking de áreas geográficas donde es conveniente invertir. La Ley debería “obligar” al Ejecutivo a mantener una presencia activa y

apreciada, precisamente con ese objetivo. Para ello, lógicamente, tendrían que habilitarse los fondos presupuestarios adecuados.

Planificación previsor y estrategias concertadas

Pasaron las calendas de las “economías centralmente planificadas”, sobre todo en el ámbito netamente industrial avanzado, donde las ideas germen aparecen por iniciativas no planificadas. Por ejemplo, dos de las más grandes revoluciones industriales recientes, con inigualable proyección social, la del PC (en cuanto a hardware) y la de Internet (en cuanto a mega herramienta de software y de gestión del conocimiento) han sido autónomas y particulares en su génesis. Ciertamente ambos casos contaban con precedentes de investigación militar muy importantes (procesadores Intel en el hard, DARPA en cuanto a red militar de comunicaciones de la Defensa USA) pero su gigantesco impacto socioeconómico se realiza por superposición de casos novedosos que van implantando capacidades crecientes en nuestra manera de disponer del conocimiento.

Aun así, el futuro industrial no se puede dejar sin unos mínimos de viabilidad, y para ello hace falta cierta previsión, analizada y sopesada, que proporcione capacidad de reacción en breve plazo. Además, la Ley podría exigir del ejecutivo que, con carácter periódico y cuando lo aconsejen las circunstancias, se planteen ejercicios de **estrategia industrial**, proponiendo la vinculación de instrumentos, reglas y reglamentos en consonancia con los objetivos establecidos; incluyendo estructuras y hojas de ruta específicas para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la situación internacional, particularmente a través de la Unión Europea.

Un campo que parece particularmente vulnerable en el futuro tecnológico que se está planteando es el de las **PYMES**, pues posiblemente tendrán más dificultades de acceso a la digitalización avanzada y la inteligencia artificial; e igualmente al B2B (*business to business*) que será un cauce creciente de relaciones empresariales. Una prospección previsor, con algún programa para ayudar a superar esos inconvenientes, sería muy recomendable, por el peso que estas empresas tienen en el PIB del país, y por sus efectos en la generación de puestos de trabajo.