Competencia y política industrial

Autores

Néstor Duch-Brown, Joint Research Centre, JRC – Comisión Europea[1]

Sergio Vela, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)[2]

Resumen:

El trabajo analiza la relación entre política industrial y política de competencia, considerando que pueden ser complementarias si se diseñan adecuadamente. La política industrial puede ayudar a impulsar la transformación productiva y la innovación mientras que la competencia también contribuye a esos objetivos al mismo tiempo que es clave para evitar ineficiencias, captura regulatoria y rentas injustificadas. La experiencia muestra que una intervención pública sin disciplina competitiva suele fracasar, así que el artículo defiende que la clave no es elegir entre ambas, sino coordinarlas estratégicamente. En este contexto, las autoridades de competencia actúan como garantes de neutralidad, eficiencia y evaluación.

Palabras clave:

política industrial; competencia; regulación eficiente; ayudas públicas; innovación.

Códigos JEL: K21; L40; L50; L52; O31

[1] Unidad de Economía Digital de la Dirección de Transformación Digital, Inteligencia Artificial y Datos. Las opiniones expresadas en el artículo pertenecen al autor y no representan necesariamente la posición de la institución de la que forma parte.

[2] Subdirección de Estudios e Informes del Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC. Las opiniones expresadas en el artículo pertenecen al autor y no representan necesariamente la posición de la institución de la que forma parte.

1. Relación entre competencia y política industrial

Durante buena parte de las últimas tres décadas, la visión dominante en la economía global fue que los mercados competitivos constituían el mecanismo más eficiente para asignar recursos, impulsar la innovación y garantizar el bienestar social. En ese contexto, la intervención pública debía restringirse al mínimo: asegurar la estabilidad macroeconómica, proveer bienes públicos esenciales y aplicar regulaciones que protegieran la competencia. La política industrial, entendida de forma genérica como la intervención pública deliberada para promover sectores específicos y crear capacidades tecnológicas, fue relegada e incluso estigmatizada como una práctica obsoleta, asociada con la ineficiencia productiva y con la captura del gobierno por intereses privados (Oqubay, Cramer, Chang, y Kozul-Wright, 2020).

Sin embargo, el panorama contemporáneo ha transformado radicalmente este diagnóstico. La emergencia de nuevas potencias globales, la reaparición de estrategias industriales agresivas en algunos países desarrollados, la transición energética global y las crisis recientes en las cadenas de suministro han puesto de relieve que el desarrollo económico no es un proceso espontáneo, sino que requiere de una orientación estratégica (Aiginger y Rodrik, 2020; Juhász et al., 2024). De repente, los mismos países que durante años promovieron una apertura comercial incondicional y la defensa de la competencia como pilares incuestionables del desarrollo económico, han puesto en marcha planes multimillonarios de subvenciones, restricciones tecnológicas y de promoción de “campeones nacionales".

Este giro plantea una pregunta crucial: ¿cómo se relaciona esta revitalización de la política industrial con la política de competencia, uno de los pilares institucionales del capitalismo moderno? De la misma forma podemos preguntar, ¿Cuál es el papel de las autoridades de competencia en la política industrial? A primera vista, ambas políticas persiguen objetivos opuestos. La política de competencia busca evitar la concentración, proteger la igualdad de condiciones y privilegiar la eficiencia. La política industrial, por el contrario, a menudo tolera o promueve la concentración, protege sectores específicos con el fin de priorizar la eficiencia dinámica de largo plazo.

Sin embargo, la historia y la teoría económica sugieren que la relación es más compleja: si no hay competencia, la política industrial puede derivar en fracasos y estancamiento; pero los defensores de la política industrial consideran que, si solo hay competencia sin estrategia industrial, la estructura productiva puede quedar atrapada en actividades de bajo valor añadido, con una elevada dependencia tecnológica y con poco potencial de crecimiento.

Este trabajo examina esta relación desde una perspectiva crítica y multidimensional. Su objetivo es argumentar que la tensión entre ambas políticas no es un defecto del sistema económico, sino una realidad que debe ser gestionada mediante instituciones sólidas, iniciativas inteligentes, coordinación estratégica y una visión del desarrollo económico que combine bienestar presente con capacidad futura.

El debate alrededor de la política industrial

Los fundamentos teóricos de la política industrial se remontan a la segunda mitad del siglo XIX, cuando se defendió la idea de que una protección transitoria de las industrias nacientes

podría permitirles alcanzar economías de escala y generar capacidades tecnológicas, reconociendo que la ventaja comparativa podría ser el resultado de políticas deliberadas (List, 1997). Algunas contribuciones a la teoría del desarrollo económico en el siglo XX aportaron justificaciones más sofisticadas. Por ejemplo, se argumentó que la industrialización requiere un "gran impulso" de inversiones coordinadas en múltiples sectores simultáneamente para superar fallos de coordinación (Rosenstein-Rodan, 1943). Por otra, se enfatizó que ciertos sectores generan mayores "encadenamientos" productivos con proveedores y clientes, justificando la priorización estratégica de ciertas actividades (Hirschman, 1958). Finalmente, el estructuralismo latinoamericano diagnosticó el deterioro de los términos de intercambio de productos primarios y propuso la industrialización por sustitución de importaciones como mecanismo para romper patrones de dependencia y subdesarrollo (Prebisch, 1959).

Desde la perspectiva de la economía del bienestar, los fallos del mercado constituyen la justificación por excelencia para la intervención gubernamental (Wallis y Dollery, 1999). Las externalidades asociadas al conocimiento o a la innovación implican que las empresas no invertirán lo suficiente en actividades cuyos beneficios no pueden internalizar. Así, las externalidades tecnológicas, la formación de capital humano específico que puede migrar entre empresas o el conocimiento incorporado en productos y procesos que los competidores pueden imitar, generan divergencias entre los rendimientos privados y sociales. Los problemas de coordinación también pueden aparecer en el establecimiento de estándares técnicos o en el desarrollo de proveedores especializados. Las imperfecciones de los mercados de capital dificultan la financiación de proyectos industriales de largo plazo de maduración con elevados costes hundidos. La información asimétrica en los mercados financieros y de capitales exacerba las restricciones crediticias (Dasgupta y Stiglitz, 1988).

Las visiones evolucionista e institucionalista también han cuestionado los supuestos neoclásicos y han ofrecido interpretaciones alternativas basadas en la consideración de itinerarios históricos que condenan a ciertas economías a avanzar de acuerdo con trayectorias subóptimas (Hodgson, 2004) o en la existencia de "sistemas nacionales de innovación" que enfatizan interacciones complejas entre empresas, universidades e instituciones requiriendo políticas sistémicas (Lundvall, 1992). Recientemente, nuevas perspectivas han surgido como respuesta a los desafíos globales: la transición hacia la neutralidad de carbono requiere una transformación estructural con inversiones coordinadas que exceden las capacidades de los mercados privados; las cuestiones asociadas a la seguridad nacional y la resiliencia justifican mantener ciertas capacidades domésticas estratégicas, entre otras.

La teoría neoclásica ha cuestionado tanto la necesidad como la capacidad de los gobiernos para implementar de manera efectiva la política industrial, argumentando que los fallos de gobierno son, muchas veces, más graves que los fallos de mercado. Además, los gobiernos suelen carecer de información suficiente para identificar sectores potencialmente exitosos en el futuro ya que la información relevante está dispersa entre millones de agentes y son precisamente los precios de mercado la mejor forma de agregarla. La teoría de la elección pública sugiere que los incentivos políticos también pueden ser distorsionadores: los recursos podrían dirigirse hacia aquellos sectores considerados políticamente importantes en lugar de aquellos económicamente prometedores o necesarios (Buchanan y Tullock, 1962). Asimismo, la captura regulatoria podría transformar la política industrial en una búsqueda de

rentas. La protección de industrias ineficientes podría generar importantes costes de oportunidad al desviar recursos de sectores competitivos hacia actividades menos relevantes. Además, las industrias protegidas carecen de incentivos para innovar, perpetuando ineficiencias y cuestionando la posibilidad de construir ventajas competitivas.

El debate reciente ha evolucionado hacia posiciones más matizadas que reconocen tanto los beneficios como las limitaciones de la política industrial, enfatizando que su éxito o fracaso se debe principalmente al propio diseño de la política y a las condiciones institucionales que la rodean. En este sentido, el diseño institucional se ha definido como una condición crucial para el éxito de la política industrial: las instituciones responsables deben poseer suficiente autonomía y al mismo tiempo estar lo suficientemente aisladas frente a presiones políticas de corto plazo, para poder mantener cierta coherencia estratégica (Aghion et al., 2015). Sin embargo, deben asimismo estar conectadas con el sector privado para acceder a información relevante y poder garantizar una implementación efectiva. En este marco la dependencia del contexto es fundamental: el tamaño de mercado, las dotaciones factoriales, las capacidades tecnológicas existentes, el momento histórico y la situación de la economía mundial determinaran la viabilidad de las estrategias industriales. Así, la síntesis actual rechaza tanto el fundamentalismo del mercado como la planificación dirigida y la reemplaza por un enfoque donde gobierno y sector privado deben colaborar estrechamente para identificar aquellos obstáculos que impiden la inversión y las mejoras tecnológicas, diseñando intervenciones quirúrgicas y puntuales donde la información fluye bidireccionalmente, asumiendo mecanismos efectivos de evaluación y finalización.

A pesar de esta larga tradición, definir la política industrial resulta una tarea compleja (Van Biesebroeck and Zhang, 2026). Este concepto abarca las acciones gubernamentales dirigidas a sectores específicos con fines tan diversos como impulsar la innovación o fortalecer la competitividad mediante la redistribución estratégica de recursos. Las razones que motivan estas políticas son diversas: corregir fallos del mercado, apoyar sectores emergentes o garantizar bienes colectivos, entre otras. Históricamente asociadas con economías en desarrollo, las políticas industriales se han consolidado recientemente en países avanzados.

Dos políticas aparentemente opuestas

Política industrial para la transformación económica

La política industrial nace de una premisa clara, que establece que los mercados no garantizan automáticamente que una economía avance hacia sectores complejos, intensivos en tecnología y con capacidad de generar productividad sostenida. La especialización productiva de un país no es neutral, ya que marca su posición global, determina salarios y puede condicionar su estructura social. Por eso, buena parte de la literatura sobre desarrollo económico ha defendido que el Estado debe actuar como impulsor del cambio estructural.

Esta intervención se justifica en la existencia de múltiples fallos de mercado y de coordinación. En primer lugar, las externalidades tecnológicas representan un problema fundamental: cuando una empresa invierte en investigación y desarrollo o en formación avanzada de su

personal, genera conocimientos y capacidades que inevitablemente se difunden hacia otras empresas del sector mediante la movilidad laboral, la imitación de procesos o la generación de conocimiento público. La imposibilidad de apropiarse plenamente de los beneficios de la inversión tecnológica conduce a niveles subóptimos de inversión privada en innovación, pues las empresas individuales no pueden internalizar todo el valor social que crean.

Adicionalmente, muchas industrias estratégicas se caracterizan por elevados costes fijos y largos períodos de aprendizaje que desalientan la inversión privada. El desarrollo de capacidades en sectores de tecnología de frontera requiere inversiones iniciales masivas en inputs especializados, infraestructura específica y formación de recursos humanos altamente calificados. Durante años, estas inversiones no generan retornos positivos mientras las empresas acumulan experiencia y escalan su producción. Este largo horizonte temporal, combinado con la incertidumbre inherente sobre el éxito futuro, genera que el sector privado, operando con lógicas de rentabilidad de corto y mediano plazo, sea reticente a comprometer recursos en estas actividades.

Los rendimientos crecientes y las economías de escala constituyen otra justificación central para la intervención. En numerosos sectores tecnológicamente avanzados, los costes unitarios de producción disminuyen dramáticamente a medida que aumenta el volumen producido. Esta característica genera ventajas acumulativas que las empresas que logran posiciones de liderazgo en fases tempranas pueden consolidar y ampliar, mientras que las rezagadas enfrentaran barreras crecientemente insuperables para alcanzarlas. Sin intervención que permita superar las desventajas iniciales de escala, las economías que no cuentan con empresas pioneras, pueden quedar permanentemente atrapadas en especializaciones de bajo valor añadido.

Finalmente, la incertidumbre que caracteriza los procesos de innovación hace que el sector privado asuma menos riesgos de los que serían socialmente óptimos. Las inversiones en tecnologías de frontera, cuyos usos y mercados futuros son inciertos, requieren horizontes temporales y están expuestas a riesgos que típicamente desincentivan al capital privado. El Estado, con horizontes más largos y capacidad de diversificar riesgos a través de toda la economía, puede incurrir en riesgos que ningún actor privado individual estaría dispuesto a asumir.

La lógica de la política industrial es, por tanto, de futuro: se orienta tanto a la creación de capacidades que no existen todavía como a la consolidación de capacidades emergentes, con el objetivo de proponer, de forma sistemática, transformaciones estructurales que permitan asegurar una prosperidad sostenida de largo plazo.

Política de competencia: disciplina competitiva y bienestar

La política de competencia parte de una racionalidad distinta. Su función es evitar el poder de mercado, impedir conductas anticompetitivas y asegurar que los beneficios productivos se traduzcan en precios justos y una mayor variedad de opciones para los consumidores. Esta política se fundamenta en la premisa de que los mercados competitivos generan incentivos

para reducir costes, mejorar la calidad e innovar continuamente, trasladando estos beneficios a consumidores mediante precios competitivos.

Para cumplir estos objetivos, la política de competencia se apoya en tres grandes mecanismos interrelacionados. Por una parte, busca controlar la estructura de mercado, impidiendo que fusiones y adquisiciones permitan a empresas o grupos alcanzar posiciones de dominio en los mercados. Las autoridades de competencia evalúan rigurosamente propuestas de concentración empresarial, analizando si éstas podrían generar niveles de concentración que diesen lugar a un poder de mercado excesivo, redujesen la presión competitiva o eliminasen rivales potenciales.

Por otra parte, la política de competencia establece criterios estrictos para penalizar conductas consideradas anticompetitivas. Sanciona la colusión explícita o tácita entre competidores que acuerdan precios, reparten mercados o coordinan estrategias para explotar a los consumidores. De la misma forma, penaliza el abuso de posiciones dominantes que buscan explotar dicha posición mediante prácticas inequitativas o emplear ese poder para excluir competidores mediante prácticas como precios predatorios, ventas ligadas o discriminación de precios. También regula prácticas verticales donde las empresas con poder en una determinada etapa de la cadena productiva lo utilizan para distorsionar la competencia en etapas adyacentes.

Finalmente, la política de promoción de la competencia aplica medidas para reducir los obstáculos artificiales que impiden la entrada de nuevos competidores en el mercado. Barreras regulatorias innecesarias, licencias discriminatorias, normas técnicas diseñadas para favorecer incumbentes o prácticas que dificultan el acceso a inputs esenciales, son identificadas y se sugiere su eliminación para asegurar que los mercados permanezcan contestables. La amenaza de entrada potencial de nuevos competidores disciplina el comportamiento de los incumbentes incluso cuando la concentración existente es alta.

Esta política ha sido especialmente influyente en las últimas décadas, bajo la premisa de que la competencia garantiza la disciplina productiva que, a su vez, genera un entorno propicio para la innovación. Este último es un argumento frecuentemente utilizado para defenderla, aunque debemos reconocer que la relación entre competencia e innovación es compleja y no unidireccional, como la literatura económica ha documentado extensamente (Aghion et al., 2005). Mientras que un nivel moderado de competencia puede estimular la innovación al presionar a las empresas a diferenciarse, los defensores de la política industrial consideran que una competencia excesivamente intensa puede reducir los márgenes de beneficio hasta niveles que imposibilitan la financiación de las inversiones en investigación y desarrollo.

¿Objetivos realmente opuestos?

En última instancia, la contraposición surge porque la política industrial busca promover el desarrollo económico basado en el aprendizaje, la innovación y la inversión en sectores considerados de futuro. Para ello, fija objetivos de medio y largo plazo, aceptando ineficiencias transitorias si éstas facilitan la acumulación de capacidades que eventualmente generarán una mayor productividad y competitividad. Su criterio de éxito es

la transformación estructural: promueve la diversificación hacia sectores más sofisticados, mejoras tecnológicas, incrementos de la complejidad productiva y la construcción de ventajas competitivas dinámicas.

En cambio, la política de competencia vela por asegurar que, dado el estado actual de la tecnología y el conocimiento, la producción se realice al menor coste y proporcione la mayor variedad posible al consumidor. Su horizonte temporal tiende a priorizar el corto plazo, evaluando si las estructuras y prácticas de mercado existentes maximizan el bienestar social, pero también mira al futuro al asegurar que nuevas empresas no se enfrentaran a barreras para entrar en los mercados. Su criterio de éxito es el bienestar, velando por que la asignación de recursos en la economía conduzca a la mayor eficiencia posible.

Ambas políticas son legítimas y necesarias, y el problema radica en cómo armonizarlas. Una economía puede encontrarse en una trampa de crecimiento tanto por intervenir demasiado sin disciplina competitiva, generando estructuras rentistas e ineficientes perpetuamente protegidas, como por el riesgo de quedarse rezagada en un mundo donde los principales competidores globales sí intervienen, pudiendo así quedar lejos de participar con éxito en los sectores más dinámicos. La cuestión, entonces, no es elegir entre una y otra, sino encontrar mecanismos eficientes para gobernar esta relación.

Hacia una complementariedad estratégica

Las principales fuentes de conflicto

Como hemos visto, la política industrial y la política de competencia son dos áreas fundamentales de la economía que buscan mejorar los resultados económicos de un país. Sin embargo, pueden entrar en conflicto directo, generando dilemas que los formuladores de política deben resolver. Existen cuatro elementos estructurales entre la política industrial y la política de competencia que generan tensiones complejas que requieren un equilibrio delicado y que se analizan a continuación.

Primero, la política industrial busca crear empresas con masa crítica que puedan competir con gigantes globales establecidos, lo que puede a veces conducir a una concentración de mercado excesiva. Desde la óptica de la política de competencia, esta concentración puede ser vista como una amenaza a la contestabilidad de los mercados internos. Una elevada concentración en los mercados domésticos puede reducir el número de alternativas disponibles para los consumidores, disminuyendo su poder de negociación y su capacidad de elección. Además, genera un riesgo elevado de abuso de poder de mercado, donde las empresas dominantes pueden imponer precios superiores a los competitivos, deteriorar la calidad de productos y servicios o discriminar entre diferentes categorías de clientes.

Segundo, las ayudas públicas son un instrumento clásico de política industrial que permiten aprender compitiendo, subvencionando los costes de entrada en nuevos sectores donde las empresas domésticas carecen inicialmente de experiencia y eficiencia comparables a las de competidores establecidos internacionalmente. Sin embargo, estas ayudas también pueden generar riesgos significativos, como sostener empresas ineficientes de forma indefi-

nida, perpetuando ineficiencias mediante una protección que elimina la presión competitiva para mejorar. Las ayudas pueden desplazar a competidores más eficientes, distorsionando la asignación de recursos.

Tercero, potenciar uno o pocos actores domésticos puede ser la única forma viable de enfrentar multinacionales de gran tamaño que dominan mercados globales con ventajas acumuladas de escala, tecnología, marcas establecidas y redes de distribución internacionales. Sin embargo, estos «campeones» inevitablemente ganan poder de negociación a medida que crecen y se vuelven económica y políticamente importantes. Su éxito los transforma en actores con capacidad de influenciar la formulación de políticas, con incentivos para el mantenimiento -o expansión- de privilegios y con recursos para oponerse a nuevas regulaciones.

Finalmente, la protección de patentes y otros derechos de propiedad intelectual constituye un instrumento fundamental tanto de política industrial como de competencia, generando tensiones complejas. Por un lado, permite recuperar los costes de investigación y desarrollo, incentivando la inversión privada en innovación que de otra forma sería insuficiente. Sin embargo, la protección de la propiedad intelectual también puede encarecer dramáticamente bienes esenciales (como medicamentos) que permanecen bajo la protección de una patente durante décadas de exclusividad, impidiendo que la disciplina competitiva permita la consecución de precios más accesibles para ciertas capas de la población que no pueden pagar precios monopolísticos.

Complementariedades que refuerzan las políticas

Aunque la política industrial y la política de competencia pueden entrar en conflicto, también pueden ser sinérgicas y reforzarse mutuamente si se diseñan de forma tal que puedan orientarse a objetivos comunes mediante instrumentos complementarios.

La competencia es esencial para una política industrial eficiente. Sin competencia efectiva, la política industrial puede convertirse en un mecanismo de transferencias en el que las conexiones políticas importan más que los resultados económicos. Los ejemplos históricos de América Latina durante los años setenta y ochenta ilustran los riesgos de una política industrial sin competencia. En cambio, países como Corea del Sur y Japón han combinado protección y subvenciones industriales con mecanismos rigurosos de disciplina competitiva, lo que ha permitido a sus empresas alcanzar una competitividad internacional genuina.

La política industrial puede generar competencia futura en sectores dominados por oligopolios extranjeros establecidos. La entrada de nuevos productores nacionales promovidos con instrumentos de política industrial puede aumentar la contestabilidad del mercado y beneficiar a los consumidores globalmente. El ejemplo de la irrupción de empresas chinas en paneles solares y baterías de litio es un caso dramático de cómo la política industrial puede generar competencia futura.

Las ayudas condicionadas y temporales son fundamentales para una política industrial eficiente. Las ayudas deben ser transitorias, con horizontes temporales claros y establecidos

desde el inicio del programa. La condicionalidad a resultados específicos y medibles transforma subvenciones de transferencias pasivas a incentivos activos para mejora. Las evaluaciones independientes y públicas de programas industriales son fundamentales para la rendición de cuentas.

La política de competencia moderna debe evaluar dimensiones dinámicas adicionales, como la innovación y la dinámica tecnológica. La política de competencia debe considerar si una concentración propuesta acelerará o frenará la innovación. La evidencia empírica sugiere que la competencia moderada maximiza innovación, mientras que la competencia excesiva o el monopolio sin contestabilidad la reducen (Aghion et al, 2005).

En resumen, la política industrial y la política de competencia pueden ser sinérgicas y reforzarse mutuamente si se diseñan deliberadamente para orientarse a objetivos comunes mediante instrumentos complementarios (Criscuolo y Lalanne, 2024). La competencia es esencial para una política industrial eficiente, y la política industrial puede generar competencia futura en sectores dominados por oligopolios extranjeros establecidos. Las ayudas condicionadas y temporales son fundamentales para una política industrial eficiente, y la política de competencia moderna debe evaluar dimensiones dinámicas adicionales, como la innovación y la dinámica tecnológica. La colaboración entre la política industrial y la política de competencia puede sustentar tanto la competencia presente como la capacidad de innovación futura.

La relación entre política industrial y competencia en España y Europa

Tras décadas de industrialización durante el franquismo mediante políticas proteccionistas y empresas públicas en sectores estratégicos (siderurgia, astilleros y energía, entre otros), España experimentó una transformación profunda con la adhesión a la Comunidad Europea en 1986 (Sebastián, 2019; Myro, 2021). Este proceso combinó una apertura comercial acelerada, que expuso industrias protegidas a la competencia europea, con dolorosas reconversiones industriales que generaron conflictos sociales significativos y un elevado desempleo estructural en regiones tradicionalmente industriales.

El resultado fue dual. España logró modernizar con éxito ciertos sectores, particularmente donde emergieron «campeones nacionales» que alcanzaron la escala internacional. Sin embargo, España también experimentó una desindustrialización significativa. La participación manufacturera en el PIB se ha ido reduciendo consistentemente durante décadas, mientras que el país se ha ido especializando gradualmente en turismo, construcción y servicios. Los intentos recientes de revertir esta tendencia mediante la Política Industrial España 2030, que forma parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado con fondos Next Generation EU, han enfrentado múltiples obstáculos (Baixauli-Soler et al., 2023). Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) en sectores como el vehículo eléctrico, semiconductores, aeroespacial y energías renovables, aunque bien intencionados, han exhibido dificultades de ejecución atribuidas a debilidades estructurales regionales, insuficiente tamaño de mercado en ciertos sectores, escasa inversión privada en I+D y obstáculos regulatorios y de agilidad administrativa (Hidalgo, 2020; Xifré, 2020).

La experiencia española sugiere que transformación estructural en un contexto de integración en el mercado único europeo con rigurosas normas de competencia requiere balances particularmente delicados. Las restricciones a las ayudas públicas de la Unión Europea históricamente limitaron el margen de maniobra para la política industrial nacional, aunque la flexibilización reciente ha ampliado las posibilidades. No obstante, la capacidad institucional para diseñar, coordinar e implementar políticas industriales sofisticadas permanece como un desafío, evidenciando que los marcos legales más permisivos son insuficientes sin las capacidades administrativas y técnicas correspondientes.

Por otra parte, en la Unión Europea, la política de competencia ha sido tradicionalmente una piedra angular de la integración continental, considerada esencial para el funcionamiento del mercado único europeo. Se la concibe como el instrumento fundamental para alcanzar múltiples objetivos políticos y económicos interrelacionados. Evita que los Estados miembros favorezcan a sus campeones nacionales mediante ayudas públicas discriminatorias que distorsionarían la competencia entre países, preservando la igualdad de condiciones que es un requisito indispensable para que las empresas de todos los Estados miembros compitan en los mismos términos. Así, garantiza que el mercado único funcione de forma efectiva integrando economías nacionales en el espacio económico común, más que fragmentarse en mercados nacionales protegidos donde cada país subvenciona sus propias empresas. La política de competencia europea, por tanto, previene guerras de ayudas públicas destructivas entre países miembros que competirían por atraer inversiones mediante ayudas estatales crecientemente generosas, despilfarrando recursos fiscales sin generar un beneficio agregado a nivel europeo.

La Comisión Europea, particularmente mediante su Dirección General de Competencia, ha ejercido tradicionalmente una vigilancia rigurosa de las normas de ayuda estatal, bloqueando o condicionando subvenciones nacionales, penalizando fusiones que generarían concentración excesiva incluso cuando los gobiernos nacionales las apoyaban, y sancionando abusos de posición dominante por parte de grandes empresas europeas o extranjeras operando en el mercado único. Esta rigurosidad refleja la convicción de que la competencia abierta constituye un sólido fundamento del modelo social de mercado europeo.

Sin embargo, la irrupción industrial agresiva de China mediante subvenciones masivas y políticas sectoriales que han permitido a empresas chinas capturar una participación significativa en múltiples industrias, combinada con el retorno del proteccionismo y de la política industrial explícita en Estados Unidos, han provocado un cambio fundamental en la posición europea. El debate ha girado hacia la necesidad de alcanzar una autonomía estratégica europea que reduzca la dependencia hacia proveedores externos en tecnologías y manufacturas críticas, en particular manufacturas avanzadas y tecnologías digitales (Asensio y Ganuza, 2024).

La Comisión Europea ha flexibilizado, consecuentemente, ciertos criterios de ayuda estatal que previamente eran prácticamente inviolables. Algunas ayudas estatales significativas están ahora permitidas explícitamente en sectores considerados estratégicos, incluyendo baterías para vehículos eléctricos, hidrógeno verde y tecnologías relacionadas con la transición energética, la digitalización y la conectividad 5G y la biotecnología

aplicada a salud. La promoción de Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI por sus siglas en inglés) permite que grupos de países miembros cofinancien proyectos transnacionales de gran escala en sectores estratégicos, eludiendo restricciones normales de ayuda estatal bajo el argumento de que estos proyectos generan complementariedades estratégicas que justifican la excepción.

Adicionalmente, ha surgido un debate creciente sobre la necesidad de crear o consolidar campeones europeos mediante fusiones transnacionales que generen empresas de escala suficiente para competir con gigantes estadounidenses y chinos. La frustración europea ante el dominio de plataformas digitales estadounidenses y de manufactura china ha generado posiciones que abogan por relajar el análisis antimonopolio y permitir una consolidación que previamente hubiera sido bloqueada, argumentando que los mercados relevantes son globales y que la concentración dentro de Europa es irrelevante si las empresas resultantes se enfrentan a una competencia internacional intensa y no demasiado leal.

No obstante, este proceso genera fricciones significativas entre Estados miembros con visiones diferentes sobre el balance apropiado entre competencia e intervención industrial. Alemania y Francia, con tradiciones de intervención estatal más aceptadas y empresas de mayor tamaño que podrían beneficiarse de una cierta relajación de las normas de competencia, apoyan activamente una mayor flexibilidad para la política industrial y la creación de campeones europeos. Argumentan que Europa no puede competir con economías centralizadas como la china o con las subvenciones masivas estadounidenses si se autolimita doctrinariamente mediante reglas de competencia diseñadas para un mundo diferente. Estos países proponen que la disciplina competitiva sea un objetivo secundario cuando la autonomía estratégica está en riesgo.

Los países con tradiciones más liberales y mayor confianza en los mercados ejercen una resistencia considerable por temor a la pérdida de una disciplina competitiva que consideran fundamental para la eficiencia europea. Argumentan que relajar la competencia para crear campeones europeos generará ineficiencias, captura política y estructuras oligopólicas que explotarán a los consumidores europeos sin necesariamente alcanzar la competitividad global. Temen que cada Estado miembro presionará para conseguir excepciones para sus propias empresas, erosionando gradualmente todo el marco de competencia y reintroduciendo mayor fragmentación al mercado único.

Europa debate consigo misma, fundamentalmente, cómo defender su industria y su autonomía tecnológica frente a competidores geopolíticos que no comparten sus escrúpulos sobre intervención estatal, sin simultáneamente romper su modelo institucional que ha hecho de la competencia abierta un pilar de integración e identidad europea. Este debate permanece irresuelto y genera tensiones recurrentes entre instituciones europeas, gobiernos nacionales y diferentes tradiciones económicas dentro del continente.

2. El papel de las Autoridades de Competencia en la política Industrial

El resurgir de la política industrial en las últimas crisis —pandemia, interrupciones de cadenas de suministro y la transición energética— ha reabierto el debate sobre la adecuada interacción entre intervención pública e incentivos de mercado.

Política industrial y política de competencia no son esferas necesariamente antagónicas: al contrario, bien diseñadas, se complementan. La competencia puede crear incentivos al esfuerzo y maximizar el retorno de las inversiones públicas al asegurar que los recursos se traduzcan en mejoras productivas y que las empresas compitan por clientes e innovación. De forma recíproca, la política industrial puede crear condiciones que favorezcan la competencia si, por ejemplo, reduce costes de entrada, financia bienes públicos o facilita la interoperabilidad tecnológica.

No obstante, existen retos en esta relación. Algunas políticas industriales buscan favorecer la creación de campeones nacionales o la concentración para alcanzar la escala internacional; otras priorizan objetivos estratégicos que pueden justificar asimetrías regulatorias y ayudas selectivas. En esos casos surge el riesgo de que la intervención reduzca la contestabilidad del mercado, empeore los incentivos a la eficiencia e innovación, genere efectos de dependencia o favorezca prácticas poco transparentes.

La historia económica ofrece abundantes ejemplos de cómo las políticas industriales diseñadas sin disciplina competitiva acaban minando los mismos objetivos que pretendían alcanzar (el programa Concorde entre Reino Unido y Francia o el INI español pueden ser algunos ejemplos). Los riesgos no derivan de la intervención pública per se, sino de su diseño inadecuado, su falta de evaluación y su desvinculación de los principios de competencia. Así, los principales riesgos que emergen cuando la política industrial ignora la perspectiva de competencia podríamos agruparlos en cuatro dimensiones:

1. **Captura regulatoria y selección adversa.** Cuando la selección de beneficiarios se realiza con criterios poco transparentes, se genera un sesgo hacia empresas con mayor capacidad de influencia o lobby, no necesariamente las más innovadoras o eficientes. Esto reduce la presión competitiva y distorsiona la asignación de recursos.

2. **Rentas de posición y dependencia de la ayuda pública.** La ausencia de mecanismos de salida y revisión periódica convierte las ayudas temporales en subsidios permanentes. En lugar de fomentar la innovación, la política pública puede perpetuar entonces estructuras ineficientes.

3. **Desincentivos a la innovación y entrada.** Las políticas que favorecen a incumbentes o campeones nacionales suelen crear barreras para la entrada de nuevos competidores y reducen la rivalidad por la innovación. A largo plazo, esto se traduce en menor productividad agregada.

4. **Fragmentación de los mercados y pérdida de coherencia regulatoria.** En economías integradas —como la Unión Europea— o interdependientes, el diseño nacional de incentivos

sin coordinación puede fragmentar el mercado y generar un "efecto de carrera" entre Estados que compiten en subsidios, debilitando la eficiencia colectiva.

La experiencia muestra que la clave no es la renuncia a la intervención pública, sino su anclaje en la "regulación inteligente" y los principios que minimicen distorsiones competitivas: transparencia, proporcionalidad, neutralidad, concurrencia y evaluación sistemática. En base a esa "mejor regulación" pueden extraerse condiciones necesarias (aunque no suficientes) para que la política industrial contribuya al bienestar sin sacrificar la competencia:

1. **Diagnóstico riguroso y focalización.** Las intervenciones deben fundarse en un diagnóstico que identifique fallos de mercado claramente definidos y cuantificables, evitando apoyos generalizados sin justificación.

2. **Criterios de diseño que preserven la neutralidad competitiva.** Siempre que sea posible, los instrumentos deben distribuirse en condiciones de concurrencia y transparencia, y preferir mecanismos competitivos (subastas, concursos) frente a asignaciones discrecionales.

3. **Proporcionalidad.** Los instrumentos deben calibrarse para corregir el fallo observado con la menor distorsión posible sobre la estructura del mercado.

4. **Capacidad administrativa.** El éxito de la política requiere una administración capaz de ejecutar, supervisar y evaluar intervenciones; la débil capacidad estatal suele aumentar el riesgo de captura.

5. **Evaluación y fiscalización.** Deben incorporarse mecanismos ex ante (análisis coste-beneficio) y ex post (evaluación de resultados) que permitan adaptar la política y corregir desviaciones.

6. **Coordinación institucional.** Dado que la política industrial se articula en múltiples dominios (fiscal, regulatorio, contratación pública), la coordinación entre ministerios, reguladores y autoridades de competencia es esencial.

Todas estas condiciones podrían resumirse en lo que a veces se ha dado en llamar las "tres Cs" de una política industrial procompetitiva:

Tabla 1.
Las "tres C" de una política industrial procompetitiva: Criterios, Coherencia y Coordinación

- Criterios claros, transparentes y verificables: Las autoridades de competencia pueden contribuir a definir y fiscalizar estos criterios desde una perspectiva técnica. Un principio esencial es la eficiencia, que implica identificar con precisión el fallo de mercado o el objetivo estratégico que se pretende corregir. La neutralidad y transparencia deviene igualmente imprescindible. La publicación de los objetivos, beneficiarios y resultados de las ayudas públicas constituye una salvaguarda indispensable frente a la captura regulatoria. La proporcionalidad, es decir, el uso del instrumento menos distorsionador posible será otro de los criterios en los que las autoridades de competencia podrán asesorar.
- Coherencia: entendida como la necesidad de alinear los objetivos de la política industrial con el resto de los objetivos de políticas públicas (equidad, sostenibilidad…) y los principios de competencia y regulación eficiente. La coherencia requiere que las políticas industriales y las de competencia se diseñen de forma complementaria y no contradictoria. En el ámbito español, la CNMC ha defendido reiteradamente en sus informes que la mejor política industrial es aquella que refuerza los fundamentos competitivos de los mercados.
- Coordinación entre administraciones, y con el sector privado, elemento indispensable para evitar solapamientos, incoherencias e ineficiencias. Las autoridades de competencia están particularmente bien situadas para ejercer una función de coherencia transversal. Su posición institucional independiente y su conocimiento técnico del funcionamiento de los mercados les permite ayudar a facilitar e integrar un diálogo equilibrado con los distintos agentes.

El papel de las autoridades de competencia en el diseño y supervisión de políticas industriales

Las "3Cs" plantean por tanto un escenario propicio para la integración de las autoridades de competencia en las fases de diagnosis, planificación y ejecución de las políticas industriales por sus capacidades técnicas, su función independiente y su experiencia acumulada en el análisis de estructuras de mercado, evaluación de distorsiones y diseño de marcos regulatorios eficientes. Todo ello les permite ofrecer una visión transversal, basada en la evidencia y menos sujeta a presiones de corto plazo o intereses.

No se trata en modo alguno de sustituir o inmiscuirse en la responsabilidad política sobre la elección de objetivos estratégicos, pero sí que pueden aportar información, criterios técnicos y salvaguardas que reducen los riesgos mencionados, ya que, más allá de su función clásica de *enforcement*, las autoridades de competencia, en su función de *advocacy,* pueden aportar valor agregado como garantes de la neutralidad competitiva, asesoras técnicas y promoto-

ras de marcos regulatorios eficientes. En las secciones siguientes se desarrolla cómo pueden materializarse esas funciones en las distintas fases del ciclo de política industrial.

Garantizar ex ante mercados abiertos y condiciones de competencia efectivas

La experiencia de la CNMC y de otras autoridades de competencia demuestra que las distorsiones competitivas no siempre derivan de conductas empresariales, sino también de diseños normativos o institucionales que limitan la entrada, restringen la competencia potencial o consolidan posiciones dominantes generando entornos ineficientes que obstaculizan la innovación y la competitividad. Por ello, la acción preventiva de las autoridades, a través de informes, estudios y recomendaciones, puede tener un impacto estructural tan efectivo al menos al de la aplicación ex post de la normativa de competencia, y facilitar previamente el marco de actuación de cualquier política industrial.

Los Estudios Sectoriales de la CNMC, por ejemplo, ofrecen un diagnóstico sistemático de la arquitectura institucional y regulatoria, buscando identificar barreras de entrada, y haciendo recomendaciones que faciliten unos mercados más abiertos, competitivos y eficientes.

Estos estudios en profundidad se complementan con los informes sobre los proyectos normativos de las diferentes administraciones que la CNMC elabora conforme al artículo 5.2 de la Ley 3/2013 de su creación, y que están dirigidos a identificar restricciones injustificadas en dichas normas, políticas o prácticas administrativas para así consolidar un marco de funcionamiento procompetitivo.

Asimismo, el documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas y el decálogo de recomendaciones para mejorar la eficacia de las ayudas públicas, son ejemplos de instrumentos que la CNMC pone a disposición de las administraciones públicas para enfatizar y recordar la necesidad de dotar a las políticas de apoyo económico de mayor transparencia y coherencia con los objetivos de competencia. Destacan que la existencia de múltiples regímenes de ayudas sin coordinación ni evaluación dificultan la asignación eficiente de recursos y pueden desincentivar la innovación. Asimismo, subrayan que la intervención pública debe centrarse en corregir fallos de mercado específicos y no sustituir la disciplina competitiva de los mercados.

Este enfoque procompetitivo y preventivo no es exclusivo del ámbito español. En la OCDE (OECD, 2021, 2024) y la Red Internacional de Competencia (ICN) (ICN Advocacy Working Group, 2014), ámbitos de colaboración multilateral de las autoridades de competencia, se ha destacado que las autoridades de competencia pueden actuar como guardianes de la neutralidad competitiva, garantizando que las ayudas y subvenciones se otorguen con criterios objetivos, proporcionales y revisables.

En definitiva, la función de *advocacy* de las autoridades de competencia, contribuye al que debería ser el primer paso de cualquier política industrial: la evaluación de la necesidad de la propia política industrial a través de un diagnóstico ex ante que identifique los principales fallos de mercado existentes y los instrumentos más eficaces y eficientes para su remoción. Si la política industrial viene a favorecer a empresas menos competitivas la “destrucción crea-

tiva", defendida por los recientes Premios Nobel Aghion y Howitt, se ralentiza y la innovación y la productividad se retrasan, por lo que un mercado competitivo y abierto, sin barreras de entrada, es la primera condición necesaria de cualquier política industrial eficaz.

Asesoramiento técnico y participación en el diseño de políticas industriales

El segundo ámbito de actuación, una vez establecido un marco competitivo y abierto, consiste en asegurar que las políticas industriales —ya sean programas de ayudas, incentivos fiscales o marcos regulatorios sectoriales— no introduzcan nuevas barreras innecesarias a la competencia ni favorezcan a determinados operadores de forma discriminatoria. Consiste por tanto en ejercer un papel de asesoramiento técnico en la fase de diseño y planificación de esas políticas industriales.

A diferencia del *enforcement* —que actúa sobre hechos pasados—, la labor de asesoría y *advocacy* de las autoridades, les permite también influir en las decisiones públicas antes de que las distorsiones se materialicen. La CNMC ha desarrollado en este sentido una práctica consolidada de diálogo con administraciones y organismos públicos, orientada a identificar restricciones innecesarias y promover soluciones regulatorias más eficientes.

Entre los instrumentos más relevantes a este respecto destacan los mencionados informes sobre proyectos normativos, disponibles públicamente, y que incluyen ejemplos paradigmáticos aplicables al debate sobre política industrial. Así, en los últimos años, la CNMC ha analizado el anteproyecto de la Estrategia Española para el Impulso Industrial, y el Anteproyecto de ley de industria y autonomía estratégica, subrayando, entre otras cuestiones, la importancia de incorporar criterios de neutralidad y evaluación para evitar distorsiones y la disponibilidad de la CNMC a *colaborar en función consultiva para poder informar los desarrollos de esta norma desde la óptica de su afectación a la competencia y a los principios de buena regulación*.

Asimismo, en su documento "Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva" la CNMC recuerda que la intervención pública, también en el diseño y ejecución de la política industrial, debe guiarse por los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva a través por ejemplo de procesos de contratación y de asignación de ayudas competitivos. Así, cuando los Estados intervienen en sectores estratégicos —ya sea mediante ayudas, marcos regulatorios o inversiones directas—, las autoridades de competencia pueden contribuir a definir el alcance adecuado de la intervención procompetitiva y a introducir mecanismos que aseguren una competencia por méritos, evitando privilegios injustificados.

En este sentido, los informes de la CNMC sobre los incentivos a la transición ecológica y digital[3] recurrentemente inciden en que los mismos deben estructurarse de forma que pre-

[3] Sólo a modo de ejemplo se puede observar: E/CNMC/004/21 - Estudio sobre la gestión de residuos de envases, EI/03/2023 - Evaluación de impacto plan MOVES III, EI/01/2022 - Análisis cuantitativo de las ayudas públicas para el despliegue de redes de banda ancha en España, EI/02/2023 Evaluación de impacto sobre la competencia de las ayudas públicas al autoconsumo fotovoltaico.

serven la contestabilidad y eviten generar rentas regulatorias. También, en el ámbito de la innovación y la I+D, la CNMC subraya en sus informes que el apoyo público puede ser necesario para corregir fallos de coordinación, pero que dicho apoyo debe mantenerse temporal (recurriendo incluso a *sunset clauses*), procurando mantener una neutralidad tecnológica cuando sea posible y orientado a resultados verificables.

Las Autoridades de Competencia de otras jurisdicciones, como Reino Unido o Canadá por ejemplo, también se encuentran comprometidas en esta aproximación a los departamentos ministeriales de sus países correspondientes para intentar incorporar desde el inicio salvaguardas procompetitivas en las estrategias industriales y tecnológicas. Cabe destacar la experiencia reciente de la Competition and Markets Authority (CMA) del Reino Unido con motivo de la ambiciosa política industrial anunciada por el Gobierno Británico en octubre de 2024.

Promoción de la competencia y acompañamiento en el ciclo de las políticas públicas

Una tercera dimensión del papel de las autoridades de competencia se vincula con el seguimiento continuo y la evaluación ex post de las políticas industriales. No basta con garantizar un diseño competitivo; es preciso verificar, una vez implementadas las medidas, si los resultados obtenidos se alinean con los objetivos declarados y si se han generado efectos colaterales sobre la estructura competitiva de los mercados.

En este punto, la CNMC y otras autoridades europeas disponen de instrumentos de supervisión y análisis sectorial que pueden integrarse en los sistemas de evaluación de las políticas industriales. Los Estudios Sectoriales de la CNMC mencionados por ejemplo, aplicados de manera transversal, pueden servir para detectar los efectos de las ayudas o regulaciones industriales sobre la competencia efectiva. Asimismo, pueden llevar a cabo análisis de impacto de las recomendaciones propuestas.

Los informes de supervisión de los sectores regulados pueden constituir también un recurso esencial para identificar distorsiones estructurales derivadas de políticas públicas. Su integración con los mecanismos de planificación industrial permitiría cerrar el ciclo de política pública bajo un principio de "retroalimentación competitiva": las lecciones aprendidas en la supervisión ex post informan el rediseño de los instrumentos futuros.

Y por supuesto la función de Defensa de la Competencia (*enforcement*), en su ánimo de perseguir conductas y transacciones anticompetitivas, puede seguir asegurando que la intervención pública mantenga una competencia que permita trasladarse en mejores precios, mayor calidad y variedad de productos y servicios y mayores incentivos para la innovación.

En este sentido, ha surgido a menudo un debate en torno al área del control de concentraciones, donde se apunta frecuentemente la necesidad de estimar un equilibrio entre competencia e innovación, ya que no existe aún un enfoque sistemático para la incorporación de la innovación en la aplicación de la normativa de competencia, sino que a día de hoy se trata de un análisis caso a caso. Así, dependiendo del enfoque de innovación que se adopte, ello afecta a todos los elementos de los análisis que habitualmente se hacen en conductas

y transacciones relativos a la definición del mercado relevante, al umbral de notificación, a la teoría del daño que subyace en el análisis y el estándar de prueba requerido para prohibir una concentración o autorizarla sujeta a condiciones, o al diseño de las condiciones o remedies que se impongan. Todo ello reviste una especial complejidad, pues es necesario realizar análisis prospectivos complejos en sectores dinámicos en los que la innovación disruptiva además desempeña un papel importante.

Ante estas dificultades, algunas interpretaciones de los informes Draghi y Letta, parecen querer "favorecer o defender" una mayor concentración en algunos sectores innovadores a través de una flexibilización de la política de defensa de la competencia. Cabe señalar que el objetivo de una escala mayor, lejos de estar reñido con la competencia y la actividad de las Autoridades de Competencia, pasa al contrario, como señala el profesor y antiguo Economista Jefe de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea, Massimo Motta[4], por mantener la competencia, o sea, asegurarse de que las empresas compitan, porque esa es la única manera en la cual tendrán el incentivo de seguir invirtiendo, creciendo e innovando.

Efectivamente el informe Draghi tiene razón en señalar que Europa necesita empresas capaces de competir globalmente. Y efectivamente, uno de los principales problemas tras el bajo crecimiento de la productividad en Europa es el estancamiento del entorno empresarial, pero ello no debe implicar necesariamente permitir fusiones que reduzcan la competencia, porque ese entorno empresarial viene determinado en gran medida por el marco en el que se desarrolla. Y en este sentido la mayoría de los informes, incluidos los de Letta y Draghi, coinciden en señalar retos importantes para las empresas relacionados por ejemplo con el acceso a un mercado de capitales profesional, amplio y profundo que financie la I+D, así como a un mercado único y abierto que les permita explotar economías de escala, en el mismo sentido que otros países competidores.

Además, la innovación no surge del tamaño per se, sino del dinamismo de un entorno que incentive el emprendimiento, la inversión y la adopción tecnológica, y, como repetidamente se apunta en los informes de la CNMC, es la competencia precisamente la que suele estimular ese marco dinamizador de la eficiencia, la innovación y la inversión.

Principales conclusiones respecto al papel de las Autoridades de Competencia

En suma, las autoridades de competencia aportan valor en tres momentos críticos del ciclo de la política industrial:

- Prevención (ex ante): mediante asesoramiento para asegurar una economía procompetitiva y eficiente, sin distorsiones que alteren el análisis y la decisión de las políticas industriales, o mediante su labor de control de concentraciones económicas. Igualmente, en el caso de España, la autoridad de competencia está legitimada para impugnar ante la jurisdicción competente los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo

[4] https://www.lavanguardia.com/economia/20251109/11245604/massimo-motta-upf-asegura-competencia-impulsa-productividad-resiliencia-empresas-ep-agenciaslv20251109.html

y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados.

- Implementación (durante): promoviendo criterios de transparencia, neutralidad, proporcionalidad y evaluación en el diseño y la ejecución de la política industrial. Asimismo, la autoridad de competencia debe velar por el cumplimiento de la normativa en materia de defensa de la competencia tal y como dispone la legislación.
- Evaluación (ex post): analizando y supervisando los efectos reales sobre la competencia y formulando recomendaciones de mejora.

Los casos históricos y los análisis recientes muestran que la disciplina competitiva no es un obstáculo para la política industrial, sino su condición de sostenibilidad. Una política industrial sin competencia es como una economía sin precios: pierde la información necesaria para asignar recursos de manera eficiente.

El papel de las autoridades de competencia, por tanto, no debe entenderse como un freno, sino como un sistema de impulso a los buenos incentivos y de control de calidad institucional que mejora la eficacia y la efectividad de la intervención pública. Las políticas industriales con mecanismos competitivos tienden a producir más innovación, mayor productividad y una transición tecnológica más rápida. Por el contrario, las políticas que sustituyen la competencia por discrecionalidad terminan generando dependencia, ineficiencia y pérdida de dinamismo.

En definitiva, una política industrial moderna requiere tanto visión estratégica como disciplina competitiva. Las autoridades de competencia están llamadas a garantizar esta segunda dimensión, contribuyendo a que las políticas públicas no solo impulsen sectores estratégicos, sino que también refuercen los cimientos de un crecimiento sostenible, innovador y equitativo.

Bibliografía

AGHION, P., BLOOM, N., BLUNDELL, R., GRIFFITH, R. y HOWITT, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. *Quarterly Journal of Economics*, 120 (2), 701-728.

AGHION, P., CAI, J., DEWATRIPONT, M., HARRISON, A. y LEGROS, P. (2015). Industrial Policy and competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7, 1-32.

AIGINGER, K., y RODRIK, D. (2020). Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189-207.

ASENSIO, J. y GANUZA, J.J. (2024). La complementariedad estratégica entre la competencia y política industrial. Funcas, Cuadernos de Información Económica 298, enero/febrero.

BAIXAULI-SOLER, J. S., LOZANO-REINA, G., y SÁNCHEZ-MARÍN, G. (2023). Impulso de la Política Industrial España 2030 a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Economía Industrial*, 428, 61-74.

BUCHANAN, J. M. y TULLOCK, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

CRISCUOLO, C. y LALANNE, G. (2024). A New Approach for Better Industrial Strategies. Journal of Industry, Competition and Trade, 24(6). https://doi.org/10.1007/s10842-024-00416-7

DASGUPTA, P. y STIGLITZ, J.E. (1988). Learning by Doing, Market Structure, and Industrial and Trade Policies. *Oxford Economic Papers*, 40(2), 246-268.

HIDALGO, A. (2020). La política industrial española: retos y propuestas. *Economistas*, 170, 6-15.

HIRSCHMAN, A. O. (1958). The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press.

HODGSON, G. M. (2004). The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism. London and New York: Routledge.

ICN Advocacy Working Group. (2014). Explaining the Benefits of Competition. Washington D.C.: ICN.

JUHÁSZ, R., LANE, N. y RODRIK, D. (2024). The New Economics of Industrial Policy. *Annual Review Economics. 16:213-242.*

LIST, F. (1997), Sistema nacional de economía política, Fondo De Cultura Económica De España (Traducción de la versión inglesa: The National System of Political Economy, London: Longmans, Green and Co., 1909 [del original alemán de 1841].

LUNDVALL, B.-Å. (Ed.). (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.

MYRO, R. (2021). La política industrial en España. En J. Velarde (Ed.), *1000 Economistas Españoles* (pp. 345-362). Madrid: Civitas.

OECD. (2021). The Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities. OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 267. París: OECD Publishing

OECD. (2024). Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field. París: OECD Publishing.

OQUBAY, A., CRAMER, C., CHANG, H.J. y KOZUL-WRIGHT, R. (eds), (2020) The Oxford Handbook of Industrial Policy, Oxford Handbooks .

PREBISCH, R. (1959). "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries". *American Economic Review*. 49: 251–273.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. Economic Journal, 53(210/211), 202-211.

SEBASTIÁN, M. (2019). La política industrial en España: lecciones del pasado. En J. L. García Ruiz (Coord.), *Políticas industriales en España: pasado, presente y futuro* (pp. 89-126). Madrid: Paraninfo.

VAN BIESEBROECK, J. y ZHANG, H. (2026). Lessons on Industrial Policy from Industrial Organization: *Introduction to the Special Issue. International Journal of Industrial Organization*, 104. https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2025.103243.

WALLIS, J., DOLLERY, B. (1999). Market Failure and Government Intervention. In: Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230372962_2

XIFRÉ, R. (2020). Hacia una nueva política industrial para España. *Papeles de Economía Española*, 166, 46-61.