

Deliverable 7: “Legal assistance including input and recommendations for the elaboration of the draft legislation”

RECAPI

Technical Support Instrument

Supporting reforms in 27 Member States



Funded by
the European Union



This document was produced with the financial assistance of the European Union. Its content is the sole responsibility of the author(s). The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union.

The project is funded by the European Union via the Technical Support Instrument, managed by the European Commission Directorate-General for Structural Reform Support.

This report has been delivered in June 2023, under the EC Contract No. REFORM/2021/OP/0006. It has been delivered as part of the project “Strategic Reserve of essential and strategic resources based on Industrial Capabilities (RECAPI)”.

© European Union, 2025



The Commission's reuse policy is implemented by Commission Decision 2011/833/EU of 12 December 2011 on the reuse of Commission documents (OJ L 330, 14.12.2011, p. 39 – <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2011/833/oj>).

Unless otherwise noted, the reuse of this document is authorised under the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). This means that reuse is allowed, provided that appropriate credit is given and any changes are indicated.

Directorate-General for Structural Reform Support

REFORM@ec.europa.eu
+32 2 299 11 11 (Commission switchboard)
European Commission
Rue de la Loi 170 / Wetstraat 170
1049 Brussels, Belgium

1. Introducción. Objetivo y alcance del Entregable 7	4
1.1. Entendimiento de la situación y objetivos generales del Entregable	4
1.2. Alcance del documento	6
2. Iniciativas y normativas de la UE y otros Estados miembros de la UE o la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) para mejorar la capacidad de respuesta ante situaciones de crisis y otras específicas para los sectores estratégicos seleccionados	8
2.1 Iniciativas y normativa en la UE	8
2.1.1 Iniciativas	8
2.1.1.1 Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis (DIRPC)	9
2.1.1.2 Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU)	10
2.1.1.3 Proyecto EU FAB	12
2.1.2 Normativa en la UE	12
2.1.2.1 Instrumento de Emergencia del Mercado Único (SMEI)	13
2.1.2.2 Critical Raw Materials Act (CRMA)	19
2.1.2.3 Directiva nº 2022/2557 de resiliencia de entidades críticas (CER)	22
2.1.3 Iniciativas y Normativa por sectores estratégicos seleccionados	24
2.1.3.1 Sanidad	24
2.1.3.2 Industria de las baterías	28
2.1.3.3 Industria de los semiconductores	29
2.1.3.4 Agricultura (Fertilizantes)	31
2.1.3.5 Defensa	33
2.2 Iniciativas y normativa en otros Estados miembros de la UE / Asociación Europea del Libre Comercio.	35
2.2.1 Alemania	35
2.2.2 Francia	37
2.2.3 Italia	38
2.2.4 Suiza	39
3. España.	42
3.1 Iniciativas.	42
3.2 Normativa.	43
4. Análisis para la configuración de la propuesta de estructura de Real Decreto de organización y funcionamiento de la Reserva Estratégica de Capacidades Industriales (RECAPI) así como las funciones del Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica (CECOPIE).	48
4.1 El Real Decreto como instrumento jurídico de desarrollo.	49
4.1.1 Principios que deben regir para la aprobación del Real Decreto	49
4.1.2 Propuesta de estructura de Real Decreto	51
4.2 Análisis desde la perspectiva de los procedimientos administrativos	56
4.3 Análisis desde la perspectiva de contratación pública	58
4.3.1 Análisis de la contratación en un contexto ordinario y extraordinario	

4.3.2	Análisis de la contratación en un contexto ordinario inicial donde se proponga la racionalización técnica de la contratación, y contexto extraordinario final, cuando concurren las circunstancias establecidas para activar el RECAPI.....	62
4.3.3	Analizar la posibilidad de que el Estado pueda desarrollar los productos esenciales y/o estratégicos que no se encuentren en el mercado.	63
4.4	Análisis de los mecanismos de Colaboración Público-Privada (CPP)	64
4.5	Análisis sobre mecanismos de financiación y procedimiento de concesión.....	66
4.5.1	Mecanismos de financiación.....	67
4.5.1.1	Incentivos fiscales	67
4.5.1.2	Préstamos	68
4.5.1.3	Subvenciones.....	68
4.5.2	Procedimiento de concesión.....	71
4.6	Análisis desde una perspectiva de Ayudas de Estado y programas de financiación	72
4.6.1	A nivel europeo	73
4.6.2	A nivel nacional.....	77
4.7	Análisis sobre posibles infracciones del derecho de la competencia.	80
4.7.1	Posibles prácticas restrictivas de la competencia derivadas de las Colaboraciones Público-Privadas entre CECOPIE y la industria.....	80
4.7.1.1	Fusiones y adquisiciones	80
4.7.1.2	Prácticas restrictivas y cárteles	81
4.7.1.3	Abusos de posición dominante.....	83
4.7.2	Límites en cuanto a la contratación pública. Recomendaciones para garantizar la competencia en los procesos de contratación pública.	84
4.7.3	Perspectiva del derecho de la competencia y de ayudas estatales sobre las medidas de incentivos y colaboraciones de CECOPIE y la industria en la gestión de la cadena de suministro para garantizar RECAPI	88
4.7.3.1	Incentivos.....	88
4.7.3.2	Colaboraciones.....	89
5.	Conclusiones.....	91
6.	Recomendaciones.....	93
ANEXO I. NORMATIVAS, PROPUESTAS NORMATIVA Y BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA PARA SU ELABORACIÓN		96
ANEXO II. INSTRUMENTOS DE LA UE ACTUALES Y FUNCIONES		100

1. Introducción. Objetivo y alcance del Entregable 7

1.1 Entendimiento de la situación y objetivos generales del Entregable 7 1.2 Alcance del Entregable

Por comenzar este Entregable, realizamos un breve resumen de la situación y las razones por las que se ha elaborado e indicamos sus objetivos generales.

1.1. Entendimiento de la situación y objetivos generales del Entregable

Desde hace varias décadas, las cadenas de valor industriales se han fragmentado en función de las ventajas comparativas de cada zona. Factores como la concentración o especialización de los mercados y la ausencia de proveedores alternativos han impactado en eslabones esenciales de una cadena de valor en sectores económicos enteros.

Crisis como la del Covid-19 o la agresión de Ucrania por Rusia han puesto de manifiesto la existencia de estos factores y, en consecuencia, la dependencia en el suministro de materias primas respecto a otras potencias internacionales. En estos dos eventos excepcionales, empresas de diferentes sectores (principalmente en el ecosistema de salud, pero también de otros como agroalimentario, automoción y energía) solicitaron la adopción de medidas de intervención para paliar los agravios económicos ocasionados en sus cadenas de suministro. A futuro, otros sucesos¹ pueden suponer nuevas situaciones de emergencia para los Estados miembros de la Unión Europea (en adelante, "UE"), por lo que se intensifica la necesidad de garantizar una mayor autonomía estratégica en el suministro de estos recursos.

Ante las manifiestas vulnerabilidades del mercado español resulta necesario **comprender de antemano cuáles son las dependencias estratégicas**, en base a criterios cuantitativos y cualitativos, entender como éstas se pueden desarrollar en el futuro y determinar bajo que circunstancias pueden convertirse en vulnerabilidades pudiendo afectar a la Seguridad Nacional. En aras a garantizar el suministro de recursos estratégicos ante situaciones de crisis, distintos Estados miembros de la UE y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) han establecido mecanismos de intervención en las cadenas de suministro de sectores considerados estratégicos, algunos de ellos descritos en el apartado 2 de este Informe². Se tratan de mecanismos diseñados por diferentes Administraciones Públicas para garantizar la disposición de cantidades suficientes de recursos estratégicos ante posibles situaciones de emergencia pues, en estos contextos, no todas las empresas son capaces por sí solas de identificar sus vulnerabilidades, establecer mecanismos para garantizar su aprovisionamiento o negociar con empresas de otros ámbitos geográficos.

De esta forma, **la necesidad de incorporar en la legislación y en el panorama de la gestión pública de los Estados mecanismos de intervención pública para garantizar el funcionamiento correcto de las cadenas de suministro de bienes considerados estratégicos** queda manifiesta. Estos mecanismos se pueden componer de distintas **medidas como la creación de reservas estratégicas o la diversificación de los proveedores y recursos**.

¹ Por ejemplo: inestabilidad geopolítica, cambio climático, desastres naturales, vulneraciones de derechos humanos por otros países, etc.

² A mayor profundidad: ECODES. La RSE en la cadena de suministro de las grandes empresas españolas. Estado actual, tendencias y su impacto en las pymes españolas. Subvencionado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España.

El aprovisionamiento de ciertos productos es clave para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y promover su prosperidad y bienestar, así como el orden constitucional. En el caso de que no se adopten mecanismos de intervención pública para garantizar el funcionamiento correcto de las cadenas de suministro de bienes considerados estratégicos, la dependencia respecto a terceros países pone en peligro su suministro en momentos de crisis y, por ende, a los derechos y libertades de las personas y la seguridad de los Estados afectados.

Esta necesidad se comparte dentro y fuera de la UE. Por ejemplo, en Estados Unidos se ha aprobado una normativa concreta para asegurar las cadenas de valor críticas. En China, el examen de las cadenas de valor críticas es uno de los objetivos de su plan quinquenal de políticas públicas³.

Por lo que respecta a la regulación del mercado interior, **la UE cuenta con un conjunto de normas sobre diferentes aspectos sobre contratación y suministro de materias primas para sectores estratégicos en situaciones de crisis/emergencia o de dependencia. Sin embargo, sus instituciones están intensificando el alcance de estas medidas al resultar insuficientes para obtener el objetivo esperado.** En opinión de la Comisión Europea: *“para garantizar la seguridad de recursos es preciso actuar con objeto de diversificar el suministro procedente tanto de fuentes primarias como secundarias, reducir las dependencias (...) la Comisión intensificará su trabajo con las redes de previsiones estratégicas a fin de obtener pruebas sólidas y planificar escenarios de suministro, demanda y uso de materias primas para sectores estratégicos”*⁴.

Por lo que respecta al Gobierno español, el 22 de junio de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el **Informe del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional** con el objetivo de reforzar los mecanismos, a disposición del Estado, para acceder a los recursos necesarios para la gestión de crisis y garantizar una Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI).

Posteriormente, la propuesta normativa se enmarca con la aprobación del **Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021** cuyo Cuarto Capítulo *“Un Planeamiento Estratégico Integrado”* establece tres prioridades de la Seguridad Nacional: mejorar la gestión de crisis, favorecer la dimensión de seguridad de sectores estratégicos y desarrollar la capacidad de prevención, detección y respuesta frente a estrategias híbridas. En respuesta al primer objetivo de mejorar la gestión de crisis, se incorpora como línea de actuación la creación de RECAPI.

De acuerdo con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional y, fue aprobado por el Consejo de Ministros y remitido al Congreso de los Diputados para su aprobación, el 15 de febrero de 2022⁵. El 12 de mayo, superó el debate a la totalidad del Congreso de Diputados, por lo que continúa su tramitación parlamentaria⁶.

³ Les thèmes de la DGE. N°1, octubre 2021. Ministère de l'Économie des Finances et de la Relance. Gouvernement français.

⁴ COM(2020) 474 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad. Bruselas, 3.9.2020.

⁵ 121/000091 Proyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. 25 de febrero de 2022. Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Núm. 91-1. Serie A. Proyectos de Ley. Pág. 1.

⁶ La modificación de la ley de Seguridad Nacional continúa su tramitación parlamentaria tras superar el debate de totalidad. Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. 12.5.2022.

En ese proyecto de modificación de la Ley de Seguridad Nacional se traslada la previsión de regular RECAPI prevista en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, atribuyéndole una nueva función al Consejo de Seguridad Nacional: “j) *Elaborar el catálogo de recursos del Sistema de Seguridad Nacional, así como la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI), y proponer su aprobación al Consejo de Ministros*”. Se propone, pues, la constitución de la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (en adelante, “RECAPI”) dentro del marco de contribución de recursos para la Seguridad Nacional.

Con el objetivo de su gobierno y gestión ordinaria, se constituirá el **Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica** (en adelante, “CECOPIE”), órgano colegiado que actuará bajo la dependencia funcional del Consejo de Seguridad Nacional y estará adscrito orgánicamente en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Se le atribuyen funciones como: la identificación de los medios de producción industrial, la definición, evaluación y planificación de las capacidades de producción industrial y la elaboración de propuestas normativas sobre esta materia⁷.

Posteriormente, el 5 de diciembre de 2022, se aprobó el **Anteproyecto de la Ley de modificación de la Ley Industria que da respuesta a las necesidades del siglo XXI**⁸. En concreto, su Capítulo VI, refuerza el papel de CECOPIE estableciendo que será el órgano de gobierno de la RECAPI, y que hará de enlace entre la Administración General del Estado y los operadores de la industria. El objetivo de ello es el mismo: fortalecer la soberanía estratégica industrial, a través de la incorporación de nuevos instrumentos jurídicos que permitan fortalecer la ordenación y resiliencia de la industria.

Entre los motivos para su aprobación, se reconoce la relevancia de disponer de capacidades industriales para responder a nuevos desafíos, como el desabastecimiento de bienes finales básicos o la ruptura de cadenas de suministro internacionales, por los posibles impactos que puedan tener en la economía, el bienestar social e incluso la salud y la vida las personas.

En el contexto de esta oportunidad legislativa, el objetivo general de este informe es definir **un régimen normativo** basado en la incorporación de mecanismos concretos de supervisión, seguimiento y fortalecimiento de las cadenas de suministro de recursos considerados estratégicos por parte del Estado español, para fomentar su autonomía respecto a terceros países y garantizar su **funcionamiento ante situaciones de crisis o emergencia** que afecten a las cadenas de suministro

A efectos de implementar estos mecanismos se perfila también el desarrollo legislativo que sería necesario para la creación del CECOPIE y RECAPI de acuerdo con los mandatos legislativos incluidos en los Anteproyectos descritos anteriormente.

1.2. Alcance del documento

En el siguiente apartado, se exponen las **iniciativas** previas, tanto normativas como no normativas (por ejemplo, recomendaciones, directrices y estrategias) de **la Comisión Europea y Estados miembros de la UE o cercanos**, en concreto: Alemania, España, Francia, Italia, y Suiza, y, respecto a los sectores de sanidad, defensa, e industria, sobre medidas de intervención en las cadenas de suministro para garantizar su resiliencia. El objetivo final es identificar aquellos aspectos cuyos objetivos coincidan con los de CECOPIE, tales como: sistemas de información y seguimiento de existencias mínimas,

⁷ Artículo 37 del Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Seguridad Nacional.

⁸ Noticia de Prensa del Gobierno de España. El Gobierno aprueba el anteproyecto de Ley de Industria que aspira a situar la industria española a la vanguardia del siglo XXI. 05.12.2022.

procedimientos de contratación conjunta y urgente, ayudas de Estado, etc. Se explica también el reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros.

En el tercer apartado, se analizan las **iniciativas y normativas** adoptadas por el **Gobierno español** relacionadas con las respuestas rápidas a la interrupción de las cadenas de suministro.

En el apartado cuarto, se analiza la utilización de la figura del **Real Decreto**, como instrumento jurídico para la regulación de la obligación de mantenimiento de productos esenciales o críticos, con el propósito de asegurar los objetivos de RECAPI, así como la organización y funcionamiento del CECOPIE y se propone una estructura de su contenido. Posteriormente, se realiza un análisis de los elementos normativos que deben incluirse en el contenido del Real Decreto desde la perspectiva de procedimientos administrativos, contratación pública, mecanismos de Colaboración Público Privada, así como aquellas fuentes de financiación y su posible impacto como Ayudas de Estado y derecho de la competencia aplicables, y que deben respetarse en el contenido del Real Decreto.

Un aspecto fundamental para llegar a conclusiones relevantes es analizar las normas de competencia, tanto en la UE como en España, ya que garantizan condiciones equitativas y justas para la compra de bienes y servicios, tanto para las Administraciones, las empresas y los ciudadanos. Se detalla la posibilidad de incluir **medidas de ayudas de Estado** para fomentar la resiliencia de las cadenas de suministro de recursos estratégicos, así como los requisitos y condiciones que deben regir su concesión, en base a la normativa de ayudas de Estado, y **sugerencias sobre el tipo de fondos con los que podrían financiarse**.

Por último, en base a todo el análisis efectuado sobre RECAPI y CECOPIE y los mecanismos de intervención seleccionados, en los últimos apartados se recogen las **conclusiones y recomendaciones para su activación y funcionamiento**, en sintonía con la normativa aplicable y el análisis realizado.

En el **Anexo I** del presente Informe, se citan todos los documentos, normativas, informes y referencias empleados para su elaboración y en el **Anexo II** se resumen y formulan las principales conclusiones de los dispositivos, mecanismos y autoridades en la gestión de crisis y garantía de suministro de productos esenciales en la UE.

2. Iniciativas y normativas de la UE y otros Estados miembros de la UE o la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) para mejorar la capacidad de respuesta ante situaciones de crisis y otras específicas para los sectores estratégicos seleccionados

2.1 Iniciativas y normativa en la UE

2.1.1 Iniciativas

2.1.1.1 Dispositivo Integrado de Respuesta Política a la Crisis (DIRPC)

2.1.1.2 Mecanismo de Protección Civil de la UE (MPCU)

2.1.1.3 Proyecto EU FAB

2.1.2 Normativa en la UE.

2.1.2.1 Instrumento de Emergencia del Mercado Único (IME)

2.1.2.2 Critical Raw Materials Act (CRMA)

2.1.2.3 Directiva nº 2022/2557 de resiliencia de entidades críticas (CER9)

2.1.3 Normativa por sectores considerados estratégicos

2.1.3.1 Sanidad

2.1.3.2 Industria/Baterías

2.1.3.3 Industria/Semiconductores

2.1.3.4 Agricultura/Fertilizantes

2.1.3.5 Defensa

2.2 Iniciativas y normativa en otros Estados miembros de la UE / Asociación Europea del Libre Comercio

2.2.1 Alemania

2.2.2 Francia

2.2.3 Italia

2.2.4 Suiza

Como indicado en el apartado anterior, desde las instituciones de la UE se ha resaltado la necesidad, en diversas ocasiones, de reducir dependencias, estimular la producción y fortalecer las cadenas de valor, con la finalidad de garantizar mayor autonomía estratégica en el suministro de ciertos bienes o productos para responder a situaciones de emergencia o crisis.

La ejecución de estas medidas se ha instrumentalizado tanto mediante textos legislativos (normativa) como mediante textos no legislativos (documentos estratégicos, iniciativas o con el apoyo concreto a la financiación a inversiones destinadas a fomentar la producción de estas materias primas y/o productos críticos o esenciales). El abanico de instrumentos y autoridades competentes en la gestión de crisis y garantía de suministro de productos esenciales se resume en el **Anexo II** del presente Informe. También se añade, de forma separada, un apartado en el que se especifica la nueva propuesta normativa en el mercado de los chips.

Paralelamente, otros Estados miembros de la UE o pertenecientes a la AELC han adoptado iniciativas con el mismo objetivo que se detallan en el apartado 2.2 y que se pueden considerar como referencias a la hora de articular las funciones de CECOPIE.

2.1 Iniciativas y normativa en la UE

En el presente apartado, se explican las distintas iniciativas (documentos estratégicos, iniciativas o con el apoyo concreto a la financiación a inversiones destinadas a fomentar la producción de estas materias primas y/o productos críticos o esenciales) y aquellos textos legislativos (normativa) aprobados o propuestos sobre esta materia.

2.1.1 Iniciativas

A continuación, se realizará un resumen de las iniciativas de la UE existentes en relación con las respuestas rápidas a la interrupción de la cadena de suministro, con el objetivo de mapear todas aquellas acciones europeas y su incidencia en España.

2.1.1.1 Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis (DIRPC)⁹

Contexto y aprobación

El Dispositivo Integrado de Respuesta Política de la UE a las crisis (DIRPC), constituido mediante decisión de ejecución del Consejo Europeo¹⁰, facilita que la toma de decisiones políticas y la coordinación entre los Estados miembros en el Consejo sea más ágil en situaciones de crisis, especialmente aquellas con importante repercusión política a nivel de la UE. El personal involucrado apoya a la Presidencia del Consejo, por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y al Consejo, en la recopilación de información, cooperación y coordinación con los Estados miembros.

La necesidad de contar con este mecanismo se detectó a principios de siglo, tras los atentados en EE. UU., Madrid, Londres y el tsunami de 2004 en el océano Índico. Se adoptó en 2006 por primera vez, pero solo incluía la plataforma web de intercambio de comunicación como herramienta y ha sido empleado en la crisis migratoria y de los refugiados, así como en crisis ocasionadas por ciberataques, catástrofes naturales o amenazas híbridas. Actualmente, se encuentra activo para la gestión de dos crisis: la invasión rusa a Ucrania y cuestiones migratorias.

Funciones

Las decisiones adoptadas en este mecanismo son de ámbito político, incorporan las diferentes dimensiones de una crisis y pueden abarcar todos los sectores afectados. Todo ello, teniendo en cuenta el límite de que los Estados miembros no están obligados a suministrar información cuya divulgación se considere contraria a sus intereses de seguridad¹¹. Las herramientas son:

- La celebración de mesas redondas informales, convocadas por la Presidencia de Consejo, con el asesoramiento y el apoyo de su Secretaría.
- La preparación de análisis integrados de las situaciones basados en la información proporcionada por los Estados miembros. El DIRPC prepara análisis sobre las crisis que tengan lugar con la información obtenida por parte de los Estados afectados. En el análisis, las diferentes dimensiones de una crisis deben estar detalladas de la forma necesaria y adecuada. Una vez redactado, el análisis se facilita a los Estados miembros y al Consejo para que les sirva de referencia en los debates formales.
- La operatividad de un punto de contacto permanente central 24X7 coordinado con el Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias de la Comisión Europea.
- La disposición de una plataforma web, gestionada por la Secretaría General del Consejo (SGC) para facilitar el intercambio oportuno de información con los Estados miembros y mejorar la gestión de las crisis, el desarrollo de medidas de preparación y un marco de estrategia de comunicación.

Gobernanza

⁹ Integrated Political Crisis Response arrangements (IPCR).

¹⁰ Decisión de ejecución n.º 2018/1993, de 11 de diciembre de 2018, sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a la crisis.

¹¹ Artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Se encuentra bajo la dirección de la Presidencia del Consejo y tiene en cuenta las competencias de la Comisión, del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). La supervisión de su aplicación se efectuará por el COREPER.

Su activación puede decidirse de dos formas: (1) parcial – solo para recopilar y compartir información común y poder entender con detalle la situación y preparar el terreno para una potencial activación plena o (2) plena – para seleccionar e implementar medidas de respuesta. El motivo de establecer dos formas para su activación es dotar al instrumento de flexibilidad. La gradualidad de las medidas también será una decisión política.

La competencia para la activación es de la Presidencia o por invitación a la Presidencia de cualquier Estado miembro. También puede activarse parcialmente, en modo de puesta en común de información, mediante acuerdo previo entre la SGC, los servicios de la Comisión Europea y el SEAE, en consulta con la Presidencia. Dependiendo de la evolución de las necesidades políticas y la crisis, se ampliarán o reducirán sus funciones. La Presidencia del Consejo comunicará a la SGC su decisión de activación y ésta a la Comisión y al AR, así como al gabinete del presidente del Consejo Europeo. También decidirá su desactivación previa consulta a los Estados miembros afectados, a la Comisión Europea y al AR.

2.1.1.2 Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU)¹²

Contexto y aprobación

El Mecanismo de Protección Civil de la UE¹³ fomenta la implementación de **medidas de prevención, preparación y respuesta en el ámbito de la protección civil**, ante catástrofes naturales o de origen humano en coordinación con las autoridades nacionales y regionales afectadas. El Mecanismo ya está vigente.

Funciones

El Mecanismo complementa las capacidades existentes de los Estados miembros, cuando estas no son suficientes, de modo que facilita una respuesta eficaz ante catástrofes. En el supuesto de consecuencias asociadas a catástrofes de carácter radiológico, el Mecanismo solamente cubre las acciones de preparación y respuesta. Las medidas incorporadas son las siguientes:

- **Medidas de prevención**

La Comisión Europea podrá establecer, en colaboración con los Estados miembros, mecanismos específicos para mejorar la planificación y la coordinación de los recursos ante situaciones de crisis. A estos efectos, la Comisión **recopila información sobre riesgos** de catástrofes y buenas prácticas, facilita el acceso a conocimientos teóricos, fomenta su evaluación por los Estados, elabora y actualiza inventarios de los riesgos de catástrofes naturales y de origen humano que podrían afectar a la UE e informa periódicamente al Consejo y al Parlamento Europeo de las novedades y avances al respecto. Así también, **fomenta la aplicación de medidas de prevención**, apoyando a los Estados a realizar actividades de sensibilización, información pública y educación y generación de sistemas de alerta.

¹² EU Civil Protection Mechanism.

¹³ Decisión n.º 1313/2013/UE, por la que se rige el funcionamiento del Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

Además, la Comisión Europea promueve el **uso de diversos fondos de la UE para fomentar que los Estados puedan aprovecharlos para crear sistemas de prevención de catástrofes** o incluso, a petición del Estado, puede desplegar un equipo de expertos para prestar asesoramiento sobre medidas de prevención. En estrecha cooperación con los Estados miembros, la Comisión podrá adoptar medidas adicionales, como **realizar consultas** a operadores privados ante ciertas catástrofes.

El correcto ejercicio de estas funciones depende de que los Estados miembros desarrollen **evaluaciones de riesgo a nivel nacional o subnacional**, perfeccionen la planificación de la gestión de los riesgos y faciliten a la Comisión los resultados relevantes de sus evaluaciones.

- **Medidas generales de preparación**

Los Estados miembros deben estudiar con antelación capacidades de respuesta y colaborar en **la planificación de las operaciones**, junto a la Comisión. Así mismo, la Comisión colabora con los Estados para mejorar la **planificación intersectorial de la gestión de riesgos que puedan ocasionar efectos transfronterizos**.

La Comisión Europea podrá establecer, en colaboración con los Estados miembros, **mecanismos específicos de consulta** para mejorar la planificación y la coordinación de las medidas de prevención y preparación ante situaciones de crisis. La Comisión Europea impartirá actividades formativas sobre conocimientos y lecciones aprendidas y remitirá recomendaciones a las autoridades nacionales.

Se añade la aprobación y seguimiento de la **Reserva Europea de Protección Civil**, como una reserva de capacidades, previamente comprometidas por los Estados miembros de forma voluntaria, que complementa las capacidades nacionales con el objetivo de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención, preparación y respuesta ante emergencias sanitarias graves ocasionadas dentro y fuera de la UE.

La Comisión Europea delimita, en función de los riesgos detectados, capacidades y deficiencias globales, la tipología y volumen de capacidades clave de reacción necesarias ("**objetivos de capacidad**") y fomentará que los Estados miembros resuelvan las carencias detectadas de forma individual o junto con otros. Cada dos años, la Comisión Europea informa al Parlamento Europeo y al Consejo de los avances y vulnerabilidades en el cumplimiento de los objetivos señalados. Se establecerán capacidades adicionales (**Capacidades RescEU**) para prestar ayuda en situaciones extremas, cuando las disponibles nacionalmente se vean comprometidas y las puestas a disposición precisamente para la Reserva Europea de Protección civil no sean suficientes. La Comisión Europea, junto a las autoridades nacionales, velarán por su equitativa distribución geográfica.

En el contexto del Covid-19, se aprobó la creación de una reserva médica de equipos y dispositivos de protección como mascarillas reutilizables, vacunas y terapias, suministros de laboratorio en países como Bélgica, Croacia, Dinamarca, Alemania, Grecia, Hungría, Rumanía, Eslovenia, Suecia y Países Bajos¹⁴. Por tanto, las Reservas RescEU son un ejemplo de reservas de ciertos productos sanitarios

- **Medidas de respuesta ante situaciones de crisis**

¹⁴ COVID-19: Commission creates first ever RescEU stockpile of medical equipment. 19 March 2020, Brussels.

Los Estados están obligados a notificar su existencia y a adoptar medidas para mitigar los impactos y aliviar cargas administrativas y podrá solicitar ayuda al Centro de Coordinación, así como a través o por parte de las Naciones Unidas y sus organismos o de una organización internacional competente. De esta manera, se incorporan una serie de actuaciones que la Comisión podrá realizar para ayudar al Estado afectado, al tiempo que fomenta la coherencia entre las medidas de respuesta con las previamente adoptadas, por ejemplo: el envío de equipos de expertos, apoyo sobre el terreno, recursos de equipamiento y transporte, medidas complementarias, entre otras.

Gobernanza

La Comisión Europea gestiona el **Centro de Coordinación de Respuesta a Emergencias (CERE)**¹⁵ como punto permanente de contacto con los Estados miembros para coordinar la entrega de asistencia y dispone de acceso a las capacidades operativas, analíticas, de seguimiento, de gestión de la información y de comunicación para tratar una amplia gama de emergencias dentro y fuera de la UE.

2.1.1.3 Proyecto EU FAB

A raíz de la pandemia de Covid-19, en 2022, la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias, en coordinación con la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital (HaDEA, más detalle en el apartado 2.1.3) puso en marcha el Proyecto EU-FAB, para garantizar la producción de vacunas y otros medicamentos en situaciones de emergencia sanitaria. El proyecto incluye la fabricación de al menos 450 MILL de dosis y la creación de una reserva de capacidades y, para ello, se formalizó un contrato marco con un presupuesto de 160 MILL EUR¹⁶.

Esta medida forma parte del Plan anual de trabajo de la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (detallada en el apartado 2.1.3) que cuenta con un presupuesto de 1.300 MILL EUR para la adopción de medidas para la prevención, preparación y respuesta ante emergencias sanitarias transfronterizas y abordar las vulnerabilidades y dependencias estratégicas del mercado interior¹⁷.

2.1.2 Normativa en la UE

El desarrollo de este subapartado se debe a la necesidad de realizar un resumen de alto nivel y análisis sistemático de la normativa de la UE existente en relación con las respuestas rápidas a la interrupción de la cadena de suministro con el objetivo de tener un amplio abanico que pueda servir de referencia para la creación y puesta en marcha de RECAPI y CECOPIE, así como el modelo de gobernanza y colaboración entre la UE y España como Estado Miembro.

Es de suma importancia destacar que, la UE tiene la competencia para realizar **funciones de apoyo, coordinación o complementariedad de aquellas medidas adoptadas por los Estados miembros en materia de industria o cooperación administrativa**¹⁸.

¹⁵ Emergency Response Coordination Centre (ERCC).

¹⁶ Nota de prensa de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. Ministerio de Sanidad Gobierno de España. La Comisión Europea pone en marcha el proyecto EUFAB, para asegurar la producción de vacunas y otros medicamentos en situaciones de emergencia sanitaria. Fecha de publicación: 17 de mayo de 2022. Categoría: la AEMPS, internacional. Referencia: AEMPS, 10/2022.

¹⁷ European Commission - Press release. European Health Union: HERA launches first work plan with €1.3 billion for preparedness and response to health emergencies in 2022. Brussels, 10 February 2022.

¹⁸ Artículo 6 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Por lo que respecta a la **industria**, la UE y los Estados miembros deberán garantizar conjuntamente la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad industrial de la UE. Los Estados se consultan mutuamente, en colaboración con la Comisión Europea, en aquellas ocasiones en que sea necesario coordinar sus actuaciones¹⁹. En lo que respecta a la **adopción de políticas económicas**, se exige la coordinación entre Estados miembros de modo que se garantice la cohesión social, económica y territorial²⁰.

Por último, **hay que recordar que el mercado único y la introducción de normas que rijan su funcionamiento y los ámbitos de energía son competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros de modo que conjuntamente pueden adoptar de forma jurídica actos vinculantes en estos ámbitos**. Únicamente, en el caso de que la UE no hubiera ejercido su competencia o lo hubiera dejado de ejercer, los Estados miembros pueden ejercer su competencia para legislar en uno de estos ámbitos de forma independiente²¹. Por otro lado, se habilita al Parlamento Europeo y al Consejo para la adopción de medidas para establecer y asegurar el buen funcionamiento del **mercado único**²².

2.1.2.1 Instrumento de Emergencia del Mercado Único (SMEI)²³

Contexto y aprobación

La UE ha incorporado obligaciones de suministro básico sobre ciertos sectores económicos esenciales y sanciones por su incumplimiento, con el objetivo de garantizar la existencia de reservas de ciertos productos, durante periodos de tiempo razonables, como los **niveles mínimos de reserva con petróleo crudo o productos petrolíferos**²⁴ o ha reforzado la **solidaridad de los Estados miembros para garantizar el suministro de gas** a clientes esenciales y la distribución entre fronteras²⁵. Sin embargo, aunque se hayan adoptado algunas normativas como las indicadas, se ha detectado que estas medidas adoptadas al respecto son todavía escasas para conseguir el objetivo indicado.

Esta situación se agrava ante la falta de coordinación y transparencia entre los Estados miembros ante situaciones de excepcionalidad. La falta de transparencia de las medidas adoptadas por varios Estados miembros para afrontar la crisis del Covid-19 debilitó la confianza entre los Estados miembros y la UE, intensificó la necesidad de una respuesta coordinada, y justificó las distintas iniciativas impulsadas por parte de las instituciones de la UE. También en la crisis de Ucrania, el Consejo Europeo, en su declaración, reiteró la importancia de una estrecha coordinación a nivel europeo, para aumentar la resiliencia de la economía de los Estados miembros de la UE²⁶.

El Consejo Europeo, en sus Conclusiones de los días 1 y 2 de octubre de 2020, declaró que la UE aprendería de la pandemia de Covid-19 y afrontaría los obstáculos y las deficiencias que aún subsisten en el mercado único ante situaciones de emergencia. Frente a este reto, invitó a la Comisión Europea a identificar casos de dependencia estratégica en ecosistemas industriales más sensibles, diversificar las cadenas de

¹⁹ Artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

²⁰ Artículos 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

²¹ Artículos 2 y 4 del Tratado de Funcionamiento de la UE

²² Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

²³ Single Market Emergency Instrument

²⁴ Directiva 2009/119/CE, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolífero.

²⁵ Reglamento n.º 2022/576, de 19 de diciembre de 2022, refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencia de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos.

²⁶ Conclusiones del Consejo Europeo, de 15 de diciembre de 2022. EUCO 34/22.

producción y suministro, y a fomentar la constitución de reservas estratégicas, la producción e inversión en Europa, así como la formalización de nuevas alianzas industriales sobre materias primas²⁷.

En respuesta a ese llamamiento, la Comisión Europea abogó por revisar su política comercial, incorporando como uno de los pilares para la autonomía estratégica abierta: reforzar la resiliencia y la sostenibilidad de la economía de la UE y de sus cadenas de suministro, abriendo nuevos mercados para diversificar fuentes de suministro y marcos de cooperación para conseguir un acceso justo y equitativo a suministros esenciales, resaltando su papel en identificar dependencias estratégicas²⁸. La Comisión Europea revisó en profundidad áreas estratégicas (p. ej.: materias primas, baterías, principios activos farmacéuticos, hidrógeno, semiconductores, tecnologías, etc.) e identificó como objetivos, entre otros: garantizar sistemas de salud y alimentarios sostenibles y resilientes, el abastecimiento de energía descarbonizada y asequible, el suministro de materias primas fundamentales (p.ej. cobalto, litio, grafito, manganeso y níquel).²⁹

Posteriormente, la Comisión Europea anunció en la **Comunicación sobre la Estrategia Industrial actualizada de mayo de 2021** en la que se trataban los riesgos de la perturbación de las cadenas de suministro mundiales que afectan a la capacidad de disposición de productos esenciales. En esta, la Comisión Europa anunció que presentaría un instrumento de emergencia del mercado único específico para salvaguardar la libre circulación de mercancías, servicios y personas, la escasez crítica de productos, así como una mayor transparencia y cooperación en materia de contratación pública³⁰.

En base al enfoque de esta Estrategia, la **Comisión Europea ha presentado una nueva normativa vinculante con la finalidad de garantizar la disponibilidad de bienes y servicios esenciales durante futuras crisis, la Propuesta de Reglamento por el que se establece el Instrumento de Emergencia del Mercado Único**³¹ explicada en este apartado. La propuesta normativa se configura como el marco normativo general para anticipar y reducir al mínimo los efectos negativos que cualquier crisis pueda tener en el mercado único y sus cadenas de suministro, figurando como objetivos específicos: reducir al mínimo los obstáculos a la libre circulación de mercancías, servicios y personas y abordar la escasez y garantizar la disponibilidad de bienes y servicios de importancia estratégica en tiempo de crisis.

Respecto al ámbito objetivo, su aplicación se generaliza exceptuando aquellas disposiciones de instrumentos específicos de gestión de crisis, que deben considerarse **lex specialis**, es decir, solo se aplica en el supuesto de que no exista otra normativa que lo regule. En esta línea, debido a la existencia de marcos legales específicos, se excluyen de su ámbito de aplicación: los semiconductores (Ley europea de chips), productos energéticos y servicios financieros. También medicamentos, productos sanitarios, contramedidas médicas, salvo ciertos preceptos. Los marcos legislativos específicos relativos a salud (medicamentos, productos sanitarios y contramedidas médicas) y semiconductores se explican en el subapartado 2.1.3 siguiente. Además, este instrumento solo se utilizará cuando sea indispensable para responder a una

²⁷ Conclusiones del Consejo Europeo, de 2 de octubre de 2020. EUCO 13/20.

²⁸ COM (2021) 66 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la política comercial – Una política comercial abierta, sostenible y firme. Bruselas, 18.2.2021.

²⁹ COM (2021) 750 Final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre prospectiva estratégica de 2021. La capacidad y la libertad de actuación de la UE. Bruselas, 8.9.2021.

³⁰ COM (2021) 350 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa. Bruselas, 5.5.2021.

³¹ COM (2022) 459 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, por el que se establece el Instrumento de Emergencia del Mercado único y se deroga el Reglamento nº 2679/98 del Consejo. Bruselas, 19.9.2022.

emergencia concreta del mercado único y no exista ningún instrumento de la UE suficiente con esta finalidad.

El 14 de diciembre de 2022, **el Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoyó esta propuesta**³², resaltando como incidencias:

- La inexistencia de consecuencias en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos por los Estados miembros. Tampoco se aclara quien asumiría los costes de una posible reorganización de las líneas de producción.
- La falta de claridad del papel del grupo consultivo previsto, especialmente en relación con otros órganos de naturaleza similar y su intercomunicación.
- La falta de precisión de conceptos como: “*crisis*”, “*ámbitos de importancia estratégica*” o “*bienes y servicios de importancia estratégica*”.

El 8 de febrero de 2023, **el Comité Europeo de las Regiones formuló varias enmiendas** a esta normativa, en especial, para garantizar la participación de otras instituciones en el grupo consultivo y de las entidades regionales y locales. Resalta la misma incidencia que el CESE relativa a la necesidad de aumentar la seguridad jurídica sobre las condiciones y circunstancias en las que debe emplearse el Instrumento de Emergencia, así como la necesidad y la proporcionalidad del seguimiento de las cadenas de suministro, e invita a la Comisión Europea a que incluya en el mismo las propuestas del Plan de acción sobre las materias primas fundamentales³³.

Es probable que no todas las herramientas incluidas en la presente propuesta sean necesarias simultáneamente. El propósito es, más bien, preparar a la Unión para el futuro y dotarla de lo que pueda resultar necesario en una situación de crisis que afecte gravemente al mercado único. La propuesta de Reglamento está siendo debatida a fecha del presente informe por el Parlamento y el Consejo, por lo que es probable que se modifiquen o eliminen preceptos. Algunos Estados miembros han demostrado sus discrepancias al concederse demasiadas competencias a la Comisión Europea. El Parlamento Europeo ya ha adelantado sus primeras enmiendas (en: establecimiento de objetivos propios en materia de reservas estratégicas por parte de los Estados miembros)³⁴.

El pasado 6 de junio se publicó el mandato del Consejo, por el que aprueba los objetivos generales del Reglamento, pero formulando una serie de modificaciones como: suprimir la facultad de la Comisión de obligar a los Estados miembros a crear reservas estratégicas o a que las empresas prioricen pedidos, limitar la lista de bienes y servicios que figuren en el acto de ejecución del Consejo por el que se active el modo de emergencia del mercado único, aclarar el procedimiento de contratación pública en situaciones de crisis, etc.³⁵

Funciones

Los componentes esenciales del instrumento de Emergencia del Mercado Único son explicados a continuación. El Marco de vigilancia del mercado único como el de emergencia se activan en base al cumplimiento de criterios concretos, indicados a

³² Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. Instrumento de Emergencia del Mercado Único.

³³ C 157/82. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el Instrumento de Emergencia del Mercado Único.

³⁴ 2022/0278(COD) Enmiendas 600 -969. Proyecto de Informe (PE742.468v01-00) por el que se establece el Instrumento de Emergencia del Mercado Único y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2679/98 del Consejo Propuesta de Reglamento (COM (2022)0459 – C9-0315/2022 – 2022/0278(COD)).

³⁵ Interinstitutional File: 2022/0278(COD Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Single Market emergency instrument and repealing Council Regulation No (EC) 2679/98 - Mandate for negotiations with the European Parliament.

continuación, en cada uno de sus subapartados, y que requieren una activación adicional del Consejo.

- **Aplicación de Planes de contingencia ante la ausencia de crisis y funcionamiento ordinario del mercado**

Se prepararán protocolos de crisis, formación y simulacros organizados por la Comisión, con la participación del personal de las oficinas centrales de enlace de todos los Estados miembros. La propuesta incluye ciertos factores³⁶ para que las autoridades puedan valorar si las alteraciones del funcionamiento de la cadena de suministro (existentes y potenciales) son significativas.

- **El Marco para la Vigilancia de mercado único**

El Marco de Vigilancia del mercado único incluye una serie de medidas a adoptar en aquellas circunstancias en las que la Comisión Europea, en base al dictamen emitido por el grupo consultivo, considere que pueda haber una amenaza de perturbación significativa del suministro de bienes y servicios de importancia estratégica que pueda convertirse en emergencia del mercado único en los próximos seis meses.

Ante dicha circunstancia, la Comisión Europea deberá formalizar un acto de ejecución en el que se identifiquen los posibles impactos de la crisis, una lista de bienes y servicios de importancia estratégica que se vean afectados y las medidas de vigilancia que deben adoptarse. Las autoridades nacionales deberán supervisar las cadenas de suministro identificadas por la Comisión Europea. Para ello, dirigirán solicitudes de suministro voluntario de información a los operadores económicos más convenientes y, posteriormente, la recopilarán y trasladarán desde su oficina central a la Comisión Europea y grupo consultivo sin demora. Las medidas incluidas en el Marco de Vigilancia del Mercado único que pueden incluirse en un acto de ejecución dictado por la Comisión Europea son las siguientes:

- **Supervisión de las cadenas de suministro de bienes y servicios de importancia estratégica.**

Los Estados miembros supervisarán aquellas cadenas de suministro incluidas en el acto de ejecución por el que se active el modo de vigilancia, elaborarán y conservarán un inventario de los operadores económicos más relevantes y trasladarán a la Comisión Europea los factores que afecten a la disponibilidad de los bienes y servicios de importancia estratégica seleccionados³⁷. Los operadores también deberán suministrar esta información a las autoridades nacionales y estas la trasladarán a la Comisión. Con toda la información, la Comisión puede presentar un informe de conclusiones.

- **Creación de reservas estratégicas.**

En base al acto de ejecución, la Comisión Europea podrá elaborar listas de objetivos individuales y no vinculantes sobre existencias de bienes de importancia estratégica para los Estados miembros y, en circunstancias excepcionales, adoptar un acto de ejecución para convertir los objetivos en vinculantes. Para ello,

³⁶ Por ejemplo: el número de operadores económicos afectados, duración posible de la perturbación, el área geográfica y los efectos en los insumos diversificables y no sustituibles.

³⁷ Por ejemplo: la capacidad de producción, limitaciones de los proveedores, diversificación y sustitución de los productos, cuellos de botella, etc.

deberá tener en cuenta la probabilidad y las repercusiones de su posible escasez, el nivel de reservas ya existente y los costes de su creación y mantenimiento.

Las autoridades nacionales competentes deberán informar a la Comisión sobre el estatus de las reservas de los bienes en cuestión y emplear todos sus medios para su creación. En situaciones excepcionales, la Comisión, por iniciativa propia o a instancia de al menos 14 Estados miembros, podrá evaluar la necesidad de adoptar medidas adicionales.

- **Contratación pública.**

La propuesta de Reglamento incluye una nueva disposición sobre contratación de bienes y servicios de importancia estratégica por parte de la Comisión Europea en nombre de los Estados miembros y por parte de los Estados miembros, en base al procedimiento establecido en el artículo 165.2 del Reglamento 2018/1046, de 18 de julio de 2018.

El procedimiento previsto en este Reglamento 2018/1046 implica que los procedimientos de contratación pública puedan tramitarse conjuntamente entre una institución de la UE y uno o varios órganos de contratación de los Estados miembros, o, inclusive, con Estados de la AELC cuando se permita por un tratado bilateral o multilateral.

En el supuesto de contratación conjunta con países de la AELC, deberán negociarse las disposiciones relativas a la calificación de las propuestas, criterios de adjudicación, derecho aplicable y jurisdicción competente en caso de conflictos.

- **Marco para las emergencias del mercado único.**

El Marco para las emergencias del mercado único está compuesto por una serie de medidas a adoptar durante un periodo de seis meses (no prorrogable por la Comisión Europea, salvo aprobación por el Consejo), en aquellas circunstancias en las que la Comisión Europea, en base al dictamen previo del grupo consultivo y ciertos criterios e indicadores³⁸, considere que existe una emergencia del mercado único y los operadores no puedan ofrecer una solución de forma voluntaria en un tiempo razonable. En su caso, propondrá la adopción de la decisión sobre su activación al Consejo Europeo.

Como marco excepcional, la decisión sobre la activación de este Marco se formalizará mediante acto de ejecución del Consejo, en el que deberán indicarse las mercancías y servicios afectados y los motivos que justifican su adopción. En el momento en que se active, la Comisión deberá adoptar una lista de los bienes y servicios afectados. Las medidas incluidas son las siguientes:

- **Medidas para garantizar la transparencia y asistencia administrativa entre los Estados miembros.** Los Estados tendrán la obligación de notificar a la Comisión Europea cualquier medida en relación con los bienes y servicios de importancia estratégica, así como las razones para su adopción y limitaciones y a remitir la información procedente a la Comisión. La Comisión podrá ordenar que se supriman aquellas medidas revisadas si no se ajustan al Derecho de la UE.
- **Prohibición de introducir restricciones a los derechos de libre circulación.** Se prohíbe la inclusión de limitaciones a la exportación intracomunitaria de bienes

³⁸ Por ejemplo: ausencia de bienes sustitutivos, grado de importancia y posibles repercusiones.

y/o servicios pertinentes para la crisis que obstaculicen su circulación, afecten a las cadenas de suministro y creen o aumenten la escasez de productos en otros Estados. En caso contrario, si los Estados son obligados a adoptar medidas que afecten a la libre circulación de personas o mercancías, como consecuencia de la preparación para una emergencia de mercado único, estas deben respetar los principios de proporcionalidad y no discriminación.

- **Distribución selectiva y coordinada de las reservas estratégicas.** La Comisión Europea podrá recomendar la distribución específica de las reservas de los Estados miembros a zonas geográficas concretas o la ampliación de las existentes, cuando existan pruebas concretas sobre graves perturbaciones en la cadena de suministro de productos de importancia estratégica que ocasionen su escasez, cumpliendo los principios de solidaridad, necesidad y proporcionalidad.
- **Medidas excepcionales que requieren de activación previa del Consejo** (requisito de doble activación, a través de acto de ejecución del Consejo):
 - **Solicitudes de información para los operadores económicos.** La Comisión Europea podrá solicitar información sobre sus capacidades de producción y posibles perturbaciones en sus cadenas de suministro a organizaciones de los operadores económicos o individuales, previa consulta al grupo consultivo.
 - **Pedidos calificados como prioritarios.** En una primera fase, la Comisión Europea pedirá y obligará a los operadores económicos a priorizar pedidos de insumos para los bienes o servicios pertinentes para la crisis. En caso de incumplimiento de este requerimiento, los operadores deberán justificar su decisión y la Comisión Europea podrá publicarla, siempre que se preserve la confidencialidad de la información comercial, e imponer multas.
 - **Modificaciones específicas de la legislación armonizada sobre productos.** Se propone la modificación de diecinueve marcos normativos sectoriales que establecen condiciones armonizadas para la comercialización de ciertos productos, incorporando procedimientos de emergencia para circunstancias excepcionales y justificadas, entre otros, los productos fertilizantes ³⁹.
- **Otras medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro de los bienes necesarios en situaciones de crisis.** La Comisión Europea podrá recomendar a los Estados miembros la adopción de medidas para la ampliación, establecimiento de nuevas capacidades relacionadas con las actividades, la reorientación de las capacidades de producción o la flexibilidad normativa.

Gobernanza:

Se crea un **Grupo consultivo**, presidido por la Comisión Europea, compuesto por un representante de cada Estado miembro y por observadores que representen a otros organismos competentes para la crisis⁴⁰ que la asistirá y asesorará en múltiples aspectos, entre los que se encuentran:

- Proponer acuerdos para la cooperación administrativa en este ámbito.
- Recopilar información, análisis de datos y consultar a representantes u operadores económicos, inclusive la industria.

³⁹ COM (2022) 462 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council as regard emergency procedures for the conformity assessment, adoption of common specifications and market surveillance due to a Single Market emergency. Brussels, 19.9.2022.

⁴⁰ Ej: Dispositivo de Respuesta Política Integrada, Consejo de Crisis Sanitaria, Consejo de Europeo de Semiconductores, Grupo Expertos Europeo de Preparación y Respuesta ante la Crisis de Seguridad Alimentaria.

- Conservar un repositorio de medidas de crisis que hubieran tenido un impacto en las cadenas de suministro del mercado único o Estados miembros.
- Analizar la información idónea y evaluar los incidentes significativos sobre los que los Estados miembros hayan trasladado a la Comisión.
- Revisar cumplimiento de los criterios para la activación o desactivación de medidas.

Los **Estados miembros** intercambiarán de forma periódica información. Para ello, deberán designar su oficina central que se responsabilice de recopilar y trasladar la información a la oficina central de enlace a escala de la UE. Por otro lado, la Comisión Europea garantizará el intercambio de información y coherencia de las medidas adoptadas por los Estados miembros y podrá obtener conocimientos especializados o científicos sobre asuntos incluidos en el ámbito objetivo de esta propuesta de Reglamento. Designará **una oficina de enlace para que esté en contacto con las oficinas nacionales** que preste asistencia a ciudadanos, consumidores, operadores económicos, etc.

Sus reuniones deben ser al menos cuatrimestrales. En la primera adoptará su reglamento interno. La Comisión podrá invitar, como observadores, a un representante del Parlamento Europeo, a representantes de la AELC, a representantes de organizaciones interesadas, interlocutores sociales, expertos, etc Se proporciona, pues, una estructura de gobernanza ágil y sólida y un conjunto de instrumentos cuya utilización permita garantizar el correcto funcionamiento del mercado único en situaciones de crisis.

En definitiva, en estrecha colaboración con todos los Estados miembros y con otros instrumentos de crisis existentes en la UE, el conjunto de medidas del Instrumento de Emergencia del Mercado Único proporcionará una estructura de gobernanza ágil y sólida, así como un conjunto de herramientas específicas para garantizar el buen funcionamiento del mercado único en cualquier tipo de crisis futura.

2.1.2.2 Critical Raw Materials Act (CRMA)

Contexto y aprobación

La Comisión Europea ha presentado una **Propuesta de Reglamento, de 16 de marzo de 2023, por el que se establece un marco para garantizar su suministro seguro y sostenible⁴¹, con el propósito de asegurar un acceso seguro por parte de los Estados miembros de la UE a materias primas consideradas de carácter estratégico** cuyo suministro es proporcionado principalmente por terceros países y cuya demanda está incrementándose exponencialmente.

Los objetivos de la propuesta son los siguientes: reforzar las diferentes fases de la cadena de valor europea; diversificar las importaciones para reducir las dependencias estratégicas; mejorar la capacidad de la UE de seguimiento y mitigación de los riesgos actuales y futuros de alteraciones del suministro de materias primas fundamentales y garantizar su libre circulación con un elevado nivel de estándares medioambientales.

A fin de garantizar que las medidas establecidas en el Reglamento se centren en los materiales más pertinentes, la Comisión Europea establece una lista de materias primas estratégicas y una lista de materias primas fundamentales, en función de su riesgo de suministro e importancia estratégica. Las materias primas críticas se incluyen en el Anexo de la Propuesta. En definitiva, se incorporan medidas para reforzar las diferentes fases de la cadena de valor europea de las materias primas fundamentales, diversificar

⁴¹ 2023/0079 (COD) Propuesta de Reglamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales. Bruselas, 16.3.2023.

las importaciones y mejorar la capacidad de la UE en el seguimiento y mitigación de riesgos.

El procedimiento para su aprobación acaba de empezar. La propuesta de la Comisión Europea fue publicada en marzo de 2023 y el 5 de agosto de 2023 se decidirá su aprobación por el comité designado del Parlamento Europeo⁴². Las medidas incluidas en la Propuesta de Reglamento son las siguientes:

- **Medidas para reforzar la cadena de valor:**

Las inversiones que contribuyan significativamente a la seguridad en el suministro de materias primas estratégicas deberán ser tratadas con la máxima prioridad administrativa por parte de los Estados. Con esta finalidad, se propone **la incorporación de la figura de Proyectos estratégicos**. El promotor deberá solicitar su consideración como tal, si su proyecto de inversión cumple con los siguientes requisitos:

- ser viable, técnico y razonable,
- que incremente significativamente a la seguridad de la UE sobre este tipo de suministros.
- que se pueda estimar con confianza el volumen de producción, que se ejecute de manera sostenible (respeto a los principios medioambientales, derechos humanos y laborales y el empleo de prácticas empresariales compatibles con las políticas de prevención y minimización de riesgos de efectos adversos en el funcionamiento correcto de la Administración Pública, como la corrupción y el soborno.
- que los beneficios sean transfronterizos.
- En el supuesto de proyectos en terceros países emergentes, se exige también que su ejecución beneficie tanto a dicho país como a la UE.

La solicitud de reconocimiento deberá incluir pruebas sobre el cumplimiento de los criterios, un calendario de ejecución del proyecto, estimación potencial en la creación de empleo y otros documentos. La Comisión evaluará el cumplimiento de estos requisitos. El Consejo de Materias Primas Fundamentales debatirá sobre las medidas para su promoción y compartirá las mejores prácticas para acelerar los procedimientos para su autorización y, cuando proceda, remitirá a la Comisión Europea una serie de directrices a aplicar por las autoridades nacionales.

Los Estados nombrarán a una autoridad nacional competente que será responsable de facilitar y coordinar el proceso de concesión de autorizaciones y de facilitar que los solicitantes dispongan fácilmente de la información necesaria, así como el acceso a procedimientos sencillos para la resolución de controversias. El proceso de concesión de autorizaciones no podrá exceder de 24 meses para proyectos estratégicos que requieran extracción o de 12 meses para aquellos que solo requieran procesamiento o reciclado. El promotor deberá remitirle cada dos años un informe de seguimiento con cierta información, así como actualizar periódicamente un sitio web específico para el proyecto con información relevante.

El tratamiento prioritario de los procedimientos administrativos de este tipo de proyectos respecto a otros por parte de las autoridades competentes se manifiesta de las siguientes formas:

- **Procedimientos tramitados de urgencia.** Los Estados deberán tramitar con la máxima celeridad los procedimientos administrativos necesarios y, en su caso, facilitar la coordinación entre diferentes autoridades competentes.

⁴² 2023/0079(COD) Framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials.

- **Accesibilidad en línea de la información administrativa.** Los Estados miembros deberán facilitar información sobre el proceso de concesión de autorizaciones y asesoramiento en materia de financiación e inversión a los promotores.
- **Planificación.** Los Estados miembros velarán por la inclusión de la ejecución de proyectos de materias primas fundamentales en la planificación del territorio.
- **Facilitar los acuerdos de compra.** La Comisión Europea establecerá un sistema para la formalización de acuerdos de compra asociados a proyectos estratégicos, en base a la normativa de competencia.

Se incluye la obligación de los Estados de elaborar Programas nacionales de exploración cada cinco años que incluyan medidas para aumentar la información disponible sobre las ocurrencias de materias primas fundamentales en la UE, inclusive yacimientos minerales profundos. Una vez aprobados deberán remitirlos a la Comisión Europea, así como los progresos conseguidos con su implementación.

- **Medidas para el seguimiento de riesgos y su mitigación:**

- **Seguimiento y realización de pruebas de resistencia.**

La Comisión Europea realizará un **seguimiento del suministro de las materias primas en atención a una serie de indicadores** (flujo comercial, oferta y demanda, etc.), analizará los riesgos de suministro y velará por que los Estados miembros realicen una prueba de resistencia cada tres años. Se publicará en un sitio web de libre acceso un cuadro de indicadores de seguimiento que se actualizará periódicamente con la información disponible sobre estas pruebas. En su caso, añadirá sugerencias sobre estrategias de mitigación idóneas para reducir los riesgos. En los supuestos en los que la Comisión Europea considere que existen claros riesgos, informará al respecto al Consejo de Materias Primas Fundamentales, a los Estados miembros y a los órganos de la UE encargados de la gestión de crisis cuyo ámbito de aplicación incluya las materias primas fundamentales o estratégicas.

- **Obligaciones de información para el seguimiento.** Los Estados identificarán a los operadores de mercado claves de cualquier proyecto de materias primas nuevo o existente en su territorio, supervisarán sus actividades mediante encuestas periódicas y facilitarán a la Comisión Europea la información obtenida, especialmente en el caso de ocurrencia de acontecimientos importantes que puedan obstaculizar estas actividades clave.
- **Presentación de informes sobre reservas estratégicas.** Los Estados remitirán a la Comisión información sobre el estado de sus reservas estratégicas de materias primas de todos los operadores económicos involucrados, empresas y organismos públicos (por ejemplo, nivel de reservas disponible, forma química y pureza, evolución y cualquier norma o procedimiento que aplique en su liberación, asignación o distribución, etc.).
- **Coordinación de las reservas estratégicas.** Cada dos años la Comisión Europea trasladará información sobre las reservas estratégicas al Consejo de Materias Primas Fundamentales. En base a la opinión del Consejo de Materias primas, la Comisión podrá emitir dictámenes dirigidos a los Estados miembros para que aumenten su nivel de reservas, la distribución o su consumo, así como la modificación de normas y/o procedimiento o incentivos.

- **Preparación de las empresas frente a los riesgos.** Las autoridades nacionales deberán identificar a las grandes empresas que empleen estas materias para la fabricación de tecnologías estratégicas y se les obligará a realizar una auditoría sobre su cadena de suministro cada dos años⁴³.
- **Asociaciones Estratégicas.** Se debatirán periódicamente las medidas de cooperación establecidas en asociaciones estratégicas por parte de los Estados miembros y la UE.

Gobernanza

Respecto al modelo de gobernanza, se crea un Consejo (**Consejo Europeo de Materias Primas Fundamentales**) con funciones consultivas, del que formará parte la Comisión Europea y estará compuesto por representantes de alto nivel nombrados por los Estados miembros y la Comisión. La periodicidad de sus reuniones depende del tipo de decisiones: tres meses para la evaluación de solicitudes de proyectos estratégicos, seis meses para actividades de seguimiento y una vez al año para debatir avances de la aplicación de la normativa y de las medidas adoptadas al respecto. El Consejo podrá invitar a representantes del Parlamento a asistir a sus reuniones, en la condición de observadores.

2.1.2.3 Directiva nº 2022/2557 de resiliencia de entidades críticas (CER)

Contexto y aprobación

La finalidad de la Directiva nº 2022/2557, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas es, sin perjuicio de la responsabilidad de los Estados miembros de garantizar su seguridad nacional y sus funciones esenciales, establecer unas normas mínimas armonizadas para su prestación y aumentar la resiliencia de las entidades que prestan servicios esenciales para el mantenimiento de funciones sociales vitales o actividades económicas por parte de la UE de 11 sectores clave (energía, transporte, banca, infraestructura de mercados financieros, aguas potables y residuales, infraestructuras digitales, la producción, transformación y distribución de alimentos, etc.). Se excluye el ámbito de la ciberseguridad para la resiliencia de las entidades críticas, en la medida que ya existe otra directiva que incluye requisitos más exhaustivos⁴⁴.

Este tratamiento diferencial se debe a la condición de que las entidades críticas son proveedores de servicios esenciales y, por ende, se les debe prestar apoyo específico con determinadas medidas de supervisión. Con anterioridad a la aprobación de esta directiva, la Directiva 2008/114/CE establecía un procedimiento para designar a las infraestructuras europeas en los sectores de energía y transporte cuya alteración afectase al menos a dos Estados miembros, pero solo se limitaba a estos dos sectores.

La Directiva ya ha entrado en vigor, pero con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones incluidas, los Estados miembros deben trasponerla, junto con un régimen de sanciones por su incumplimiento, e informar a la Comisión al respecto antes del 17 de octubre de 2024, así como aplicar sus disposiciones a partir del 18 de octubre de 2024.

Funciones

⁴³ Artículo 23 de la Propuesta de Reglamento.

⁴⁴ Directiva nº 2022/2555 de 14 de diciembre de 2022 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión.

Las medidas de intervención destacables incorporadas en esta Directiva son las siguientes:

- Se obliga a los Estados miembros a adoptar **medidas destinadas a garantizar su mantenimiento**.

Cada Estado miembro deberá adoptar antes del 17 de enero de 2026, una lista de entidades críticas para los sectores y subsectores indicados en el Anexo y una estrategia con objetivos, medidas de actuación, marco de gobernanza que cumpla con ciertos requisitos y otros aspectos relevantes.⁴⁵ La identificación se efectuará en base a los criterios siguientes: si la entidad presta uno o más servicios, si opera en el territorio de un Estado miembro y la probabilidad de que el incidente tenga un efecto perturbador significativo en el suministro de dichos servicios. Tras un proceso de consulta pública, cada cuatro años, los Estados actualizarán su estrategia y la trasladarán a la Comisión Europea en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de su aprobación.

Los Estados miembros supervisarán que las entidades críticas de los sectores referidos cumplan con las medidas técnicas, organizativas y de seguridad indicadas en la directiva, notifiquen los incidentes que puedan perturbar de forma significativa en la prestación de sus servicios y apliquen un plan de resiliencia o documento equivalente. Cada entidad crítica deberá suministrar a la autoridad competente un único punto de contacto.

- **Incorpora normas para la identificación y supervisión de las entidades críticas de especial importancia europea**

Se considera que una entidad crítica es de especial importancia europea, cuando además de representar una entidad crítica, preste los mismos o similares servicios en seis o más Estados miembros y la Comisión Europea lo haya previamente determinado y notificado a la entidad crítica, a través de su autoridad competente. En caso de que las entidades se consideren como tal, se fomenta la ejecución de misiones de asesoramiento a estas entidades.

Gobernanza

Se le otorgan poderes a la Comisión Europea para que complete esta directiva mediante el establecimiento de una lista no exhaustiva de servicios esenciales y subsectores y se establece un **Grupo de Resiliencia de las Entidades Críticas** de apoyo y fomento de la cooperación con los Estados. Estará formado por representantes de los Estados miembros y de la Comisión que dispongan de habilitación de seguridad, cuando proceda y podrá invitar a partes interesadas y expertos del Parlamento Europeo a participar en sus reuniones de trabajo. Antes del 17 de enero de 2025 y, posteriormente, cada dos años adoptará un programa de trabajo que incluya las medidas a adoptar.

Cada Estado debe designar también a una autoridad competente para asegurar el desempeño efectivo de las funciones, el intercambio de información y buenas prácticas, la evaluación de riesgos y la adopción de medidas para garantizar su resiliencia con la Comisión Europea. En el plazo de tres meses desde la designación de la autoridad competente, el Estado deberá remitir a la Comisión: su identidad, tareas, responsabilidades, datos de contactos y cualquier modificación de esta información, si la hubiera.

⁴⁵ Artículo 4 de la Directiva.

Las autoridades competentes, antes del 17 de enero de 2026 y, posteriormente, al menos cada cuatro años, realizarán evaluaciones de riesgos e identificarán las entidades críticas y las medidas de resiliencia adecuadas. Los resultados se trasladarán a la Comisión en el plazo de tres meses desde la fecha de su obtención. También, a más tardar el 17 de julio de 2028 y posteriormente cada dos años, las autoridades competentes trasladarán un informe que sintetice el número de notificaciones recibidas, la naturaleza de los incidentes y las medidas adoptadas al respecto a la Comisión y al Grupo de Resiliencia de las Entidades Críticas. Por otro lado, a más tardar el 1 de julio de 2026, los Estados deben identificar las entidades críticas para los sectores y subsectores indicados en la Directiva.

2.1.3 Iniciativas y Normativa por sectores estratégicos seleccionados

En este apartado se resumen los aspectos esenciales de normativas de distintos niveles territoriales para identificar mecanismos de supervisión, seguimiento y garantía de suministro de bienes y recursos estratégicos y/o críticos que apacigüen posibles situaciones de escasez y perjuicios en sus cadenas de suministro.

De forma previa, se recuerda la atribución de sus competencias y los Estados miembros, esencial para la atribución futura de competencias del CECOPIE y evitar posibles solapamientos con la UE. Posteriormente, se analizan las diferentes normativas e iniciativas que podrían impactar de carácter sectorial.

2.1.3.1 Sanidad

Las **políticas en materia de salud** son competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. La UE complementa estas políticas públicas mediante su estrategia de salud para introducir mejoras, tales como medidas de preparación, coordinación y respuesta ante las amenazas sanitarias transfronterizas⁴⁶. La Comisión Europea ha recalcado que, aunque los Estados miembros son responsables de sus políticas de sanidad, estos también deben proteger la salud pública en un espíritu de solidaridad europea⁴⁷. En base al principio de subsidiariedad⁴⁸, la UE puede apoyar a los Estados miembros a garantizar la asequibilidad de productos sanitarios, medicamentos y otros productos y servicios necesarios, en el supuesto de crisis sanitarias⁴⁹.

Desde este enfoque, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión Europea: (1) la elaboración de orientaciones generales para los Estados miembros, (2) la creación de una reserva europea para imprevistos de medicamentos de importancia estratégica, en consonancia con el mecanismo RescEU y (3) el estudio y elaboración de planes armonizados junto a los Estados miembros para responder ante posibles escenarios de escasez de estos productos⁵⁰.

Tratándose de políticas complementarias, es necesario realizar un breve resumen sobre las políticas adoptadas por la UE para garantizar el suministro de productos médicos. El **Programa UEproSalud**, regulado por el Reglamento 2021/522⁵¹, incorpora la creación de un marco integrado transversal de acciones que abarquen todas las fases de una

⁴⁶ Artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

⁴⁷ COM(2020) 112 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo. Respuesta económica coordinada al brote de COVID.

⁴⁸ Artículo 5 del Tratado de la UE.

⁴⁹ Se define «crisis sanitaria» como: «*crisis o incidente grave que surja de una amenaza de origen humano, animal, vegetal, alimentario, biológico, químico, medioambiental o desconocido, que tenga una dimensión de salud pública y que requiera la actuación urgente de las autoridades*».

⁵⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la escasez de medicamentos: cómo abordar un problema emergente (2020/2071(INI)).

⁵¹ Reglamento nº 2021/522, de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud») para el período 2021-2027.

crisis sanitaria (preparación, prevención y respuesta), siempre que se pueda demostrar la existencia de un valor añadido en la UE con su ejecución. En este sentido, la crisis del Covid-19 puso de manifiesto la dependencia de la UE respecto a terceros países con relación a la capacidad de fabricación, el **suministro de principios farmacéuticos activos**, medicamentos, productos sanitarios, etc.

Ante la naturaleza y magnitud potencial de las amenazas transfronterizas de salud, el objetivo de aumentar la preparación, la prevención y la respuesta frente a crisis sanitaria no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros por sí solos. Si bien los Estados son responsables de sus políticas sanitarias, se justifica que la UE debe ser responsable de que la industria farmacéutica cuente con una cadena de suministro diversificada. Los objetivos de este programa son los siguientes:

- **Fortalecer la capacidad de respuesta de los sistemas sanitarios y la coordinación entre Estados para hacer frente a las amenazas transfronterizas graves para la salud**, mediante la coordinación, aportación y despliegue de capacidades de asistencia sanitaria de emergencia.
- Apoyar **acciones destinadas a mejorar la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad en la UE de medicamentos y productos sanitarios**, así como de productos idóneos en caso de crisis, y apoyar la innovación en relación con dichos productos.
- En sinergia con otros instrumentos, programas y fondos de la UE y sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros: **apoyar acciones que complementen el almacenamiento nacional de productos esenciales pertinentes en caso de crisis**, a escala de la UE, cuando sea necesario⁵².
- **Acciones para la contratación y suministro de productos esenciales en caso de crisis**, que contribuyan a su asequibilidad, de manera que complementen las acciones de almacenamiento de los Estados miembros.

El fomento de los objetivos mencionados se promueve por la **Agencia Ejecutiva en los ámbitos de Salud y Digital** (HADEA)⁵³, mediante subvenciones y contrataciones públicas en situaciones de emergencia. Los incentivos de este programa se aprueban anualmente en un plan de trabajo. A continuación, se exponen normativas de aplicación en el ámbito de salud, a tener en cuenta :

- **El Reglamento 2022/2371, de 23 de noviembre de 2022, sobre amenazas transfronterizas graves para la salud**

El Reglamento 2022/2371 establece una serie de normas con el objetivo de responder a cualquier amenaza transfronteriza grave para la salud⁵⁴, con la creación del **Comité de Seguridad Sanitaria** (CSS), el fomento de planes de prevención, preparación y respuesta ante situaciones de emergencias de salud pública a escala de la UE y su coordinación con las autoridades nacionales competentes.

La Comisión Europea, en cooperación con los Estados y organismos competentes, establecerá un **Plan de prevención, preparación y respuesta de la UE** en los supuestos en los que se detecte alguna amenaza transfronteriza grave para la salud a escala de la UE. A estos efectos, se incluyen mecanismos de acción conjunta, como

⁵² Artículos 3 y 4 del Reglamento 2021/522.

⁵³ Decisión de Ejecución nº 2021/173 de la Comisión de 12 de febrero de 2021 por la que se crea la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente, la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital, la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación, la Agencia Ejecutiva para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes, la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación y la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura.

⁵⁴ El artículo 2 delimita las categorías de amenazas transfronterizas graves para la salud a las que será aplicable el Reglamento citado.

el fomento de laboratorios europeos de referencia, la adquisición conjunta de contramedidas médicas, el fomento del personal de asistencia sanitaria y de salud pública, entre otros. Los Estados miembros conservan el derecho a seleccionar sus mecanismos, procedimientos y medidas adicionales, por lo que el Plan de prevención, preparación y respuesta de la UE complementará sus planes. Antes del 27 de diciembre de 2023 y cada tres años con posterioridad, los Estados trasladarán a la Comisión Europea un informe actualizado sobre su plan nacional.

Con el fin de fomentar la prevención y control de enfermedades transmisibles y la coordinación e intercambio de información, se cuenta con una **plataforma digital de vigilancia**. Se añade un **Sistema de Alerta Precoz y Respuesta** para el fomento de las comunicaciones para el intercambio de información, notificación de alertas y determinación de las medidas a aplicar. Como consecuencia de la detección de una alerta, se realiza un seguimiento ad hoc.

El Comité de Seguridad Sanitaria está compuesto por representantes de los Estados miembros en dos niveles de trabajo: uno para debatir periódicamente y adoptar dictámenes y orientaciones y otro para debatir temas específicos, cuando proceda. El Comité de Seguridad Sanitaria y la Comisión consultarán periódicamente expertos en salud pública. Los representantes de instituciones u organismos de la UE podrán participar en la condición de observadores. En el marco del Comité de Seguridad Sanitaria, la Comisión y los Estados trabajarán de forma conjunta para coordinar las actuaciones, facilitar el intercambio de información, definir avances, entre otros asuntos. El Comité aprobará sus orientaciones y dictámenes mediante consenso entre sus participantes.

- El **Reglamento 2022/2372, de 24 de octubre de 2022, incorpora un marco de medidas para garantizar el suministro de contramedidas médicas pertinentes para la crisis en caso de emergencia de salud pública a escala de la Unión.**

En virtud de este, la experiencia adquirida de la gestión del Covid-19 manifiesta la necesidad de introducir un marco de medidas que garantice el suministro de contramedidas médicas idóneas para la crisis en caso de emergencia de salud pública. Se tratan de medidas ya aprobadas y vinculantes, indicadas a continuación:

- La introducción de **mecanismos para el seguimiento, activación de financiación de emergencia, contratación y adquisición de contramedidas médicas** y materias pertinentes en caso de emergencia de salud pública a escala de la UE:
 - Posibilitar el **establecimiento de nuevas capacidades de producción de contramedidas médicas** y/o la expansión o reorientación de las existentes.
 - Apoyar la **producción y comercialización de contramedidas médicas idóneas para la crisis**, al tiempo que se respetan las competencias de la EMA y de las autoridades nacionales en materia de medicamentos.
 - Aplicar iniciativas de contratación pública, **constituir reservas y capacidades de producción y proporcionar suministros, servicios y recursos críticos para la producción de contramedidas para la crisis**. A estos efectos, se indica que la Comisión tendrá la facultad y la responsabilidad de activar las reservas EU FAB, para ofrecer capacidades de fabricación rápida de reserva para garantizar la entrega de contramedidas medicas para la crisis.
 - Facilitar la **colaboración de las empresas convenientes para garantizar la disponibilidad y el suministro**. La Comisión Europea podrá exigir la concesión, en condiciones justas y razonables, de licencias sobre los derechos

de propiedad intelectual e industria y los conocimientos técnicos relacionados con dichas contramedidas cuyo desarrollo y producción haya financiado.

- Activación de **planes de investigación e innovación de emergencia** en concertación con los Estados miembros.

Para asegurar la coordinación e integración de enfoques sobre contramedidas médicas, se crea el **Consejo de Crisis Sanitarias** el cual propondrá normas de procedimiento para la contratación pública y proporcionará la información idónea para establecer un inventario de la producción de contramedidas médicas para la crisis y de las instalaciones. Deberá coordinarse con la Autoridad para la Respuesta Sanitaria de Emergencia y el Dispositivo de Respuesta Política Integrada a la Crisis (DRPIC). Podrá crear subgrupos especializados para dedicarse, entre otros, a aspectos industriales.

En caso de reconocimiento de una emergencia de salud pública, el Consejo, tras la propuesta de la Comisión Europea, puede adoptar reglamentos para la activación del **marco de emergencia** siempre que sea adecuado a la situación económica, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar un alto nivel de protección de salud humana. En el mismo, deberán incorporarse las medidas que se consideren adecuadas. La Comisión Europea podrá proponer al Consejo la adopción de un reglamento para la adopción de medidas incorporadas en el reglamento o para su desactivación, siempre que sean adecuadas en base al contexto económico y al nivel de protección humana. Además, en el caso de que se active este marco, la Comisión Europea, tras consultar al Consejo de Crisis Sanitaria, elaborará periódicamente, mediante actos de ejecución, una **lista de contramedidas médicas y materias pertinentes, así como una plantilla para hacer seguimiento de las reservas de estos productos y los posibles aspectos críticos o riesgos en la perturbación de las cadenas de suministro y en los acuerdos de adquisición.**

Por último, la Comisión Europea deberá facilitar periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo la información sobre los resultados del seguimiento de contramedidas médicas y materias primas convenientes para la crisis. Este mecanismo se activará, sin perjuicio de su coordinación general con el **Centro de Coordinación de Respuesta a Emergencias**.

- Por último, el **Reglamento 2022/123, de 25 de enero de 2022, relativo al papel reforzado de la Agencia Europea de Medicamentos en la preparación y gestión de la crisis con respecto a los medicamentos y los productos sanitarios.**

Este Reglamento incorpora un marco legislativo para el seguimiento y mitigación de la escasez posible y real de los medicamentos de uso humano que se consideren esenciales para responder a un acontecimiento grave o emergencia de salud pública. Se trata de normativa aprobada y vinculante en todos los Estados miembros de la UE. En virtud de este, los Estados deben supervisar la escasez de medicamentos o productos sanitarios y proceder a su notificación, a través de una plataforma informativa interoperable a escala de la UE. La Agencia dispone de una página web de acceso público en la que proporciona información sobre la escasez real de medicamentos, inclusive esenciales, y analiza las posibles repercusiones que pueden implicar acontecimientos graves en su suministro.

Se crea, dentro de la Agencia Europea de Medicamentos, el **Grupo director ejecutivo sobre Escasez de Medicamentos** (GDEM) el cual, tras el reconocimiento de una emergencia de salud pública o de un acontecimiento grave, evaluará la necesidad de una acción urgente y coordinada y elaborará una lista de medicamentos esenciales que será necesario supervisar. Por otro lado, la **Autoridad de**

Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA) coordina desde la UE la respuesta a emergencias sanitarias, inclusive el seguimiento de las necesidades y el rápido desarrollo, fabricación, adquisición y distribución equitativa de contramedidas médicas⁵⁵

2.1.3.2 Industria de las baterías

Por lo que respecta a las **baterías**, en los últimos años, las instituciones europeas han apoyado diversos proyectos de inversión y elaborado una propuesta de reglamento para garantizar que las baterías sean más sostenibles, eficientes y duraderas.

La **Propuesta de Reglamento relativo a las baterías**⁵⁶ presentada por la Comisión Europea forma parte de su **Plan de acción estratégico para las baterías**⁵⁷, en el cual se indica la necesidad de impulsar el valor de mercado (que podría alcanzar los 250.000 MILL EUR a partir de 2025), pero también de adoptar medidas para evitar la deslocalización de su producción (la cuotas de fabricación doméstica en Europa es del 3% mientras que la cuota de producción de Asia es del 85%) y la dependencia de la UE respecto a países externos que podría verse expuesta a importantes riesgos en la cadena de suministro, no solo por lo que respecta a las cinco materias primas base para su fabricación (litio, níquel, cobalto, manganeso y grafito), sino también con las tierras raras para imanes permanentes de alta densidad energética.

Ante estas circunstancias, la Comisión ha incluido, entre sus objetivos, el fomento de la cadena de valor de las baterías en Europa y, por ello, de las inversiones. Con estos propósitos, comenzó conversaciones con los Estados miembros y actores clave de la industria lo que se manifestó, en un primer lugar, con la **creación de la Alianza Europea de las baterías y el apoyo a distintas iniciativas de ayudas de Estado para abarcar el ciclo de la innovación en su totalidad, como Proyectos Importantes de Interés Común Europeos** (explicados con detalle en el apartado 4.5.1 Mecanismos de financiación). A modo de ejemplo: 3.200 MILL EUR a siete Estados⁵⁸ y 2.900 MILL EUR a doce Estados, para proyectos de investigación e innovación a lo largo de la cadena de valor de las baterías⁵⁹.

Posteriormente, presentó su nueva **Propuesta de Reglamento relativa a las baterías** para responder a tres problemas estrechamente asociados entre sí: (1) la ausencia de condiciones marco que faciliten incentivos para invertir en capacidad de producción de pilas y baterías sostenibles, (2) el funcionamiento deficiente de los mercados de reciclado y con unos ciclos de materiales insuficientemente cerrados y (3) los riesgos sociales y ambientales que no se abordan actualmente desde la normativa medioambiental de la UE. Es la primera propuesta normativa a nivel de la UE que incorpora requisitos al producto, desde la fase de diseño hasta el final de su vida útil, fomentando su circularidad. Tiene, por lo tanto, un elevado componente de sostenibilidad medioambiental.

⁵⁵ Decisión de la Comisión de 16 de septiembre de 2021 por la que se crea la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias.

⁵⁶ 2020/0353 (COD). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo, relativo a las pilas de baterías y sus residuos.

⁵⁷ COM(2019) 176 final. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, AL obre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa. Bruselas, 9.4.2019.

⁵⁸ Asuntos SA.54793 (Bélgica), SA.54801 (Alemania), SA.54794 (Francia), SA.54806 (Italia), SA.54808 (Polonia), SA.54796 (Suecia) y SA.54809.

⁵⁹ Asuntos SA.55855 (Austria), SA.55840 (Bélgica), SA.55844 (Croacia), SA.55846 (Finlandia), SA.55858 (Francia), SA.55831 (Alemania), SA.56665 (Grecia), SA.55813 (Italia), SA.55859 (Polonia), SA.55819 (Eslovaquia), SA.55896 (España) y SA.55854 (Suecia).

El viernes 9 de diciembre de 2022, el Consejo y el Parlamento consiguieron un acuerdo provisional en el que acordaron requisitos más estrictos para que las baterías sean más sostenibles, eficientes y duraderas⁶⁰. El Consejo y el Parlamento deberán aprobar oficialmente el Acuerdo para que entre en vigor. El 13 de junio, el Parlamento Europeo aprobó el texto primera lectura, por lo que la propuesta normativa se encuentra a espera de aprobación del Consejo⁶¹.

Por lo que respecta a los materiales necesarios para las baterías, la Comisión Europea ha presentado una **Propuesta de Reglamento, de 16 de marzo de 2023, explicada anteriormente respecto a los Critical Raw Materials (CRMA)**, la cual impacta en su cadena de suministro, ya que la industria de baterías actualmente depende en gran medida de las importaciones de materias primas⁶².

2.1.3.3 Industria de los semiconductores

Por lo que refiere a los **semiconductores**, en los últimos años, las instituciones europeas han apoyado diversos proyectos de inversión y elaborado una **propuesta de normativa para desarrollar una cadena de suministro de semiconductores resiliente y establecer medidas de preparación, anticipación y respuesta a futuras crisis de suministro** (la Ley de Chips)⁶³.

En la Ley de Chips se indica la necesidad de afrontar las interrupciones en la cadena de suministro de semiconductores de la que dependen sectores como la automoción, la asistencia sanitaria, la energía, la comunicación, la agricultura, entre otros. Resalta que su demanda crece rápidamente, situándose en el centro de fuertes intereses geoestratégicos y de la carrera tecnológica global, por las nuevas oportunidades de mercado que incluyen: la inteligencia artificial, la computación en el borde de la nube y la transformación digital y de la evolución de las industrias verticales.

Se trata, pues, de un marco legislativo con incentivos para el establecimiento de instalaciones de fabricación, apoyos a las empresas emergentes innovadoras, empresas en expansión y para acceder a la financiación de capital, así como la creación de asociaciones internacionales en materia de semiconductores. Se espera que su ejecución dé lugar a inversiones públicas y privadas cuyo importe alcance los 15.000 MILL EUR y que junto con el resto de los fondos europeos (en concreto Horizonte Europa, Programa Europa Digital e InvestEU) se alcancen los 43.000 MILL EUR de inversión. Una de estas medidas es la creación de la **Empresa Común de Chips**, una asociación público-privada en la que se canalizarán las principales inversiones de la Ley de Chips y en la que participarán la Unión, los Estados miembros y el sector privado⁶⁴.

El 18 de abril de 2023, el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo provisional que deberá ser refrendado y adoptado formalmente por ambas instituciones⁶⁵. Posteriormente, el 11 de julio de 2023, el Parlamento Europeo aprobó esta iniciativa

⁶⁰ Comunicado de prensa del Parlamento Europeo. Baterías: acuerdo sobre nuevas normas de la UE para el diseño, la producción y el tratamiento de residuos.

⁶¹ Destacados del pleno. Estrasburgo, 12-15 de junio 2023. Baterías más sostenibles, duraderas y eficientes.

⁶² The Critical Raw Materials Act: A Great Leap Forward or optimistic ambition? Online | 25 May 2023 | Battery Live Act

⁶³ COM (2022) 45 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Ley de Chips para Europa.

⁶⁴ COM (2022) 47 final. Propuesta para un Reglamento del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2085 por el que se establecen las Empresas Comunes en el marco de Horizonte Europa, en lo que respecta a la Empresa Común Chips. Bruselas, 8.2.2022.

⁶⁵ Comunicado de prensa 18 de abril de 2023 17:05 Reglamento de Chips: el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzan un acuerdo provisional.

legislativa, por lo que solo falta la aprobación del Consejo para que esta comience a ser vinculante⁶⁶.

La propuesta normativa de la Comisión incorpora mecanismos para hacer seguimiento de forma coordinada de la posible escasez de semiconductores para poder anticipar cualquier posible interrupción en la cadena de suministro y garantizar el liderazgo tecnológico de Europa:

- **Medidas de supervisión**

Los Estados miembros deberán supervisar periódicamente las fluctuaciones significativas de la demanda y las alteraciones conocidas de su cadena de valor de semiconductores e informar a la Comisión Europea en caso de existencia (“alerta temprana”). Con este objetivo, solicitarán información al respecto a los principales usuarios de semiconductores o partes interesadas y dispondrán de una cartografía de las empresas operativas en la cadena de suministro con datos de contacto⁶⁷. En el momento de identificar a las empresas clave operativas en la cadena de suministro, se tendrán en cuenta una serie de elementos, por ejemplo: su cuota de mercado o el número de empresas de la UE dependientes⁶⁸. Seguidamente, la Comisión, previa consulta al Consejo Europeo de Semiconductores, evaluará los riesgos detectados⁶⁹.

- **Medidas de respuesta en la fase de crisis de suministro**

En el supuesto de que exista una crisis en el sector de los semiconductores se establecen una serie de medidas. Se entiende como crisis en el sector de los semiconductores, cualquier alteración grave del suministro que ocasione una escasez significativa que implique retrasos, impactos negativos en uno o más sectores económicos importantes de la UE o impida el suministro, reparación o mantenimiento de productos críticos⁷⁰.

Las medidas que se seleccionen deben ser idóneas y limitarse a lo exclusivamente necesario para responder a alteraciones graves de funciones sociales o actividades económicas vitales en la UE, de forma que se tratará de evitar que estas supongan cargas administrativas desproporcionadas, especialmente para las pymes. Su duración dependerá del alcance y la gravedad de la crisis y su posible prórroga se analizará por la Comisión Europea, previa consulta al Consejo Europeo de Semiconductores. El conjunto de medidas (denominado como “*caja de herramientas de emergencia*”⁷¹) es el siguiente:

- **Recogida de información.**

La Comisión Europea, previa consulta al Consejo Europeo de Semiconductores, solicitará información sobre su producción u otros datos que se estimen necesarios para analizar la naturaleza de la crisis o mitigar sus impactos a las organizaciones representativas de las empresas o, en su defecto, directamente a las empresas operativas en la cadena de suministro.

- **Pedidos calificados como prioritarios.**

⁶⁶ European Parliament legislative resolution of 11 July 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem (Chips Act) (COM (2022)0046 – C9-0039/2022 – 2022/0032(COD)).

⁶⁷ Artículo 15 de la propuesta de Reglamento explicada.

⁶⁸ Ver detalle en el Artículo 17 de la propuesta de Reglamento explicada.

⁶⁹ Artículo 16 de la propuesta de Reglamento explicada.

⁷⁰ Artículo 18 de la propuesta de Reglamento explicada.

⁷¹ Artículo 19 de la propuesta de Reglamento explicada.

La Comisión Europea obligará a los operadores a cumplir pedidos necesarios para la crisis y a darle prioridad sobre cualquier otra obligación. Para ello, deberá tener en consideración: los objetivos legítimos de la empresa afectada, el coste y el esfuerzo necesarios para su cumplimiento, así como las sanciones en caso de incumplimiento.

- **Compras comunes**

La Comisión Europea, en consulta con el Consejo Europeo de Semiconductores, podrá actuar como central de compras, a petición de dos o más Estados miembros, para la contratación pública de “*productos pertinentes para la crisis en determinados sectores críticos*”. La Comisión Europea redactará una propuesta de acuerdo marco para que los Estados miembros participantes procedan a su firma. En aquellos supuestos que la contratación pueda ser financiada, se podrían añadir condiciones particulares en acuerdos específicos con los agentes económicos involucrados.

- **Sanciones y multas**

La propuesta normativa incluye la potestad sancionadora de la Comisión Europea en supuestos de incumplimiento de las obligaciones incorporadas.

Con la propuesta normativa, se creará el **Consejo Europeo de Semiconductores** y un **Red Europea de Centros de Competencias en materia de Semiconductores** que proporcionará asesoramiento a la Comisión Europea, entre otras cosas, para abordar los problemas de supervisión y respuesta a las crisis.

2.1.3.4 Agricultura (Fertilizantes)

Tras el análisis de la existencia de normativa aplicable a la cadena de suministros de fertilizantes, se concluye que no existe una normativa específica al respecto. La UE solo ha unificado la **legislación sobre la libre circulación y funcionamiento del mercado interior de fertilizantes** y esta no incluye medidas con la finalidad de garantizar el funcionamiento de su cadena de suministro⁷². Sin embargo, se debe hacer referencia al **Plan de Contingencia para asegurar el suministro de alimentos**⁷³ ya que incluye las siguientes medidas a implementar por la Comisión Europea y que involucran a todos los agentes clave de toda la cadena alimentaria (“*desde las industrias que suministren los insumos necesarios para la producción hasta la entrega de los alimentos*”⁷⁴):

- Analizar las vulnerabilidades y dependencias existentes, en particular las de carácter estructural, mediante **pruebas de resistencia de las cadenas de valor**.
- Analizar los **cuadros de indicadores específicos para el seguimiento del suministro de alimentos y la seguridad alimentaria**.
- Animar a los Estados miembros a disponer de **planes de contingencia a escala nacional**. Al respecto, se fomentará la cooperación con agentes del sector privado.
- **Desarrollar recomendaciones para hacer frente a la crisis con protocolos específicos**. Para su aplicación, la Comisión establece un **Mecanismo Europeo de**

⁷²Reglamento nº 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes UE.

⁷³ Conclusiones de Consejo sobre el plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad. Bruselas, 6 de diciembre de 2021.

COM (2021) 689 final. Comunicación de la Comisión. Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y seguridad alimentaria en tiempo de crisis. Bruselas, 12.11. 2021.

⁷⁴ Se incluyen, por ejemplo: agentes de la cadena propiamente dicha, como agricultores, pescadores, transformadores de alimentos, comerciantes, minorista, servicios alimentarios, y agentes que apoyan a su funcionamiento, como el sector del transporte y la logística e industrias que suministren los insumos y el material de embalaje necesarios.

Preparación y Respuesta ante la Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA)⁷⁵, de carácter permanente, formado por los representantes de los Estados miembros, que se convocará periódicamente por la Comisión Europea y que se activará de forma inmediata y con la frecuencia que sea necesaria, en el supuesto de que incurra cualquier incidente que pueda repercutir sobre la cadena alimentaria de la UE. Las medidas de acompañamiento son las siguientes: .

1. *”Crear una red de corresponsales de las organizaciones pertinentes del sector privado*
2. *Informar periódicamente sobre el estado de preparación y las actividades del grupo de expertos a otras instituciones de la UE y al público en general.*
3. *Convocar al grupo de expertos periódicamente y sobre una base ad hoc en caso de crisis que amenace el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en la UE, al menos una vez al año.*
4. *Establecer la plataforma digital adecuada para apoyar al MEPRCSA en el intercambio de información.*
5. *Analizar los riesgos y vulnerabilidades de la cadena alimentaria de la UE y sus infraestructuras críticas, incluidos los problemas estructurales, en particular mediante un estudio específico.*
6. *Desarrollar cuadros de indicadores específicos para el seguimiento del suministro de alimentos y la seguridad alimentaria.*
7. *Llevar a cabo un estudio sobre el papel de las tecnologías de la información para mejorar la transparencia del mercado, en particular en tiempos de crisis.*
8. *Elaborar recomendaciones: Grupo de expertos (COM, Estados miembros, partes interesadas)*
 - *Sobre la manera de reforzar la diversidad de las fuentes de suministro entre cadenas alimentarias más cortas y largas;*
 - *Sobre directrices para la comunicación de crisis de suministro de alimentos y seguridad alimentaria;*
Sobre la manera de abordar o mitigar los riesgos y vulnerabilidades, en particular los problemas estructurales que ponen en peligro las cadenas alimentarias”.

La primera vez que se ha activado este mecanismo ha sido en marzo de 2022 con la finalidad de tratar la inflación de precios de la electricidad, como consecuencia de la invasión de Ucrania por parte de Rusia⁷⁶.

Por último, es importante añadir que uno de los objetivos de la **Política Agraria Común 2023-2027** es el fomento de competitividad de la cadena de suministro del sector agroalimentario y una de las medidas para garantizar su consecución es la disposición de una reserva financiera de 450 MILL EUR para *“prestar ayuda adicional al sector agrícola a los efectos de la gestión o la estabilización del mercado y para responder rápidamente en caso de crisis que afecten a la producción o distribución agrícola”*⁷⁷. En concreto, se podrán destinar estos fondos a promover la compra de emergencia⁷⁸ o ayudas al almacenamiento privado de ciertos productos alimentarios⁷⁹ (no se incluyen fertilizantes de forma directa), en situaciones de crisis alimentaria.

⁷⁵ European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism.

⁷⁶ COM(2022) 133 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Garantizar la seguridad alimentaria y reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios. Bruselas, 23.3. 2022.

⁷⁷ Artículo 16 del Reglamento 2021/2116, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, gestión y el seguimiento de la política agraria común.

⁷⁸ Medidas excepcionales en virtud de los artículos 219, 220 y 221 del Reglamento n.º 1308/2013, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

⁷⁹ Artículo 17 del Reglamento 1308/2013.

2.1.3.5 Defensa

Por lo que respecta al sector de la defensa, la UE solo dispone de competencia para definir una política común de defensa⁸⁰, de forma que solo se pronuncia el Consejo Europeo para fijar objetivos o definir orientaciones generales, así como líneas estratégicas. Además de recomendar a los Estados la adopción de una decisión en el sentido que indique, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales.

Los Estados miembros de la UE se comprometen a mejorar de forma progresiva sus capacidades militares y pondrán en disposición del Consejo las capacidades civiles y militares que señale⁸¹. Las políticas en materias de defensa son competencia de los Estados miembros de la UE, siempre que no contradigan los objetivos y orientaciones generales del Consejo Europeo. Sin embargo, a través de la **Agencia Europea de Defensa**, se apoyará a los Estados miembros en las siguientes acciones:

- **Determinar los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros** y evaluar el cumplimiento de sus compromisos. Participa en la definición de una política europea de capacidades y apoya al Consejo a evaluar las capacidades militares.
- **Impulsar la armonización de las necesidades operativas** y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles.
- **Proponer proyectos multilaterales** para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas implementados por los Estados miembros y los programas de cooperación.
- Fomentar las **actividades de investigación sobre tecnología de defensa** y coordinar y planificar actividades conjuntas.
- Apoyar a la definición y, en su caso, implementar cualquier medida oportuna para **reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa**.

Para fomentar la ejecución de las acciones anteriores, en el año 2016 la Comisión Europea propuso la puesta en marcha del **Plan de Acción Europeo de Defensa**⁸², consistente en: (1) la concesión de ayudas de Estado para apoyar la inversión en investigación conjunta y el desarrollo conjunto de equipos y tecnologías de defensa, (2) fomentar las inversiones en pymes, startups, mid-caps y otros proveedores de la industria para cubrir las necesidades de Europa y favorecer las capacidades laborales en el sector de la defensa y (3) reforzar el mercado único de defensa, a través de la aplicación de las Directivas sobre contratación pública de defensa. A estos efectos, en el Plan mencionado, la Comisión Europea resalta la necesidad de invertir en capacidades estratégicas e ir de la mano de una base industrial de defensa fuerte, competitiva e innovadora. Con la finalidad de financiar todas estas actuaciones, se crea el **Fondo Europeo de Defensa**.

Ante el contexto de la agresión militar de Rusia contra Ucrania, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros recalcaron que era necesario el incremento del gasto en defensa. Para ello, solicitaron a la Comisión Europea que presentase un instrumento de medidas nuevo⁸³.

En julio de 2022, la Comisión Europea propuso un **instrumento de la UE a corto plazo** para reforzar las capacidades industriales de defensa a través de adquisiciones comunes que se necesitan con urgencia e impulsar la competitividad y eficiencia de la

⁸⁰ Artículo 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

⁸¹ Artículo 42 del Tratado de la UE.

⁸² COM (2016) 950 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo de la Defensa Bruselas, 30.11.2016

⁸³ Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles de 10 y 11 de marzo de 2022. Versalles, 11 de marzo de 2022 (OR. en).

base industrial y tecnológica de defensa europea, la **Ley de Refuerzo de Adquisición común**⁸⁴. En virtud de esta: *“Las industrias de defensa deben garantizar la capacidad de producción necesaria para procesar los pedidos, así como las materias primas y los subcomponentes fundamentales. En este contexto, es posible que los productores prioricen los pedidos importantes”*.

Los **objetivos** de dicha Ley son: **1)** el fomento de la competitividad y la eficiencia de la defensa europea de base tecnológico e industrial para una UE más resiliente, en particular acelerando de manera colaborativa, la adaptación de la industria a los cambios estructurales, incluido el aumento de su capacidad de fabricación. **2)** El fomento de la cooperación en el proceso de adquisición de defensa entre los participantes de los Estados miembros que contribuye a la solidaridad, la interoperabilidad y la prevención de los efectos del desplazamiento, evitando la fragmentación y aumentando la eficacia del gasto público. Por todo ello, algunas de las medidas de interés para este Entregable que pretende impulsar dicha ley, son las siguientes:

- La contribución al refuerzo y desarrollo de la defensa de base industrial que le permita abordar en particular la defensa más urgente y crítica las necesidades de los productos, incluidas las relativas a la contratación pública plazos de tramitación y entrega, reposición de existencias, disponibilidad y suministro.
- Cooperación entre países de la UE y terceros países en la contratación pública común de productos de defensa urgentes y críticos entre las entidades elegibles que implementen los objetivos de la ley mencionados anteriormente.
- Los Estados miembros o terceros países asociados designarán a un agente de contratación para que actúe en su nombre a efectos de la contratación pública. Es este agente de compras el que llevará a cabo los procedimientos de contratación y celebrará los acuerdos resultantes con contratistas en nombre de los Estados miembros participantes.
- Se establecerá controles sobre los contratistas y subcontratistas involucrados en la contratación para que no restrinjan la capacidad de llevar a cabo pedidos y no permita el acceso a otros.
- La contribución de la acción a la competitividad y adaptación a través del aumento previsto de sus capacidades de fabricación, reserva de las capacidades de fabricación, su reciclaje y perfeccionamiento, y la modernización general.
- La contribución de la acción al refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros, o los países asociados y la interoperabilidad de los productos.
- El volumen estimado de la contratación pública común y cualquier declaración del participante que utilizarán, almacenarán, poseerán o mantendrán conjuntamente los productos de defensa.
- Efecto catalizador de la ayuda financiera de la UE para la contribución a la superación de los obstáculos a la contratación común.
- La infraestructura, las instalaciones, los activos y los recursos de los contratistas y subcontratistas que participen en la contratación pública común que se utilicen para los fines de la contratación común estará situada en el territorio de un Estado miembro o de un tercer país asociado. Cuando no se dispone fácilmente de sustitutos competitivos en la UE o en un tercer país asociado, los contratistas y subcontratistas implicados en la contratación común podrán utilizar sus activos, infraestructura, instalaciones y recursos situados o poseídos fuera del territorio de los Estados miembros o de los terceros países asociados, siempre que dicha utilización no contravenga la seguridad e intereses de defensa.

⁸⁴ COM(2022) 349 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el refuerzo de la industria europea de defensa mediante la Ley de adquisición común. Bruselas, 19.7.2022.

El pasado 28 de junio de 2023, el Parlamento Europeo y Consejo han llegado a un acuerdo provisional⁸⁵. La nueva herramienta dispondrá de 300 MILL EUR hasta 2025 para: financiar acciones realizadas por al menos tres Estados miembros para la adquisición común de productos de defensa más urgentes y críticos. Dado que se trata de un acuerdo informal, el texto deberá ser aprobado por el Parlamento y Consejo y ser vinculante. Una vez aprobado, la Comisión Europea deberá identificar posibles dependencias críticas de terceros países respecto a materias primas y componentes y aprobará el programa de trabajo en el que detallará los incentivos seleccionados⁸⁶.

2.2 Iniciativas y normativa en otros Estados miembros de la UE / Asociación Europea del Libre Comercio.

A continuación, se analizan a alto nivel las iniciativas y normativa existente en cuatro países, Alemania, Francia, Italia y Suiza en relación con las respuestas rápidas a la interrupción de la cadena de suministro.

2.2.1 Alemania

Las medidas más relevantes que el Gobierno alemán ha incorporado con relación a la gestión de cadenas de suministro son las siguientes:

- **Sistema de respuesta a emergencias para hacer frente a situaciones internas de amenazas o daños extraordinarios.** El Ministerio Federal del Interior es el ministerio que lidera el **Panel Interministerial sobre Gestión Nacional de Crisis**, que proporciona el foro para la coordinación interministerial sobre cuestiones estratégicas, organizativas y de procedimiento relacionadas con la gestión de crisis. En función de la amenaza o emergencia, supervisa la gestión de la crisis cuya responsabilidad es de las autoridades federales y proporciona asesoramiento y recomendaciones. En el supuesto de emergencias a escala de la UE, prevé la coordinación con el Dispositivo Integrado a Crisis Políticas (DIRPC)⁸⁷.
- **La Estrategia de Materias Primas no energéticas.** El 15 de enero de 2020, el gobierno federal alemán presentó una nueva versión de su **Estrategia de Materias Primas no energéticas** (metales y minerales) con los objetivos, entre otros, de:
 - Mejorar el acceso a las materias primas y diversificar el aprovisionamiento.
 - Desarrollar alianzas con terceros países. Se han firmado distintos acuerdos con numerosos países, entre ellos: Australia, Chile y Canadá, así como tratados con Perú, Mongolia y Kazajstán.
 - Fomentar el I+D+i en el sector.
 - Desarrollar sinergias con la iniciativa de las materias primas impulsada desde la UE.

Se trata de una actualización de su primera estrategia de materias primas de 2010⁸⁸, para abordar cuestiones de riesgos de suministro, eficiencia de los materiales y reciclaje y fomento de la investigación, especialmente para su sustitución.

⁸⁵ EU defense: deal on joint procurement of defense products. Press Releases 28-06-2023.

⁸⁶ Las decisiones de financiación de los gastos asociados a un Instrumento de financiación deben adoptarse según lo establecido en el artículo 110 del Reglamento 2018/1046, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

⁸⁷ Crisis management. ARTICLE CIVIL PROTECTION. Germany has developed a powerful emergency response system to deal with domestic situations of extraordinary threat or damage.

⁸⁸ The German Government's raw materials strategy. Safeguarding a sustainable supply of non-energy mineral resources for Germany. Federal Ministry of Economics and Technology (BMWi). Current as of October 2010.

- **Estrategia de Seguridad Nacional**⁸⁹. El 14 de junio de 2023 el Gobierno de Alemania presentó su Estrategia de Seguridad Nacional incluyendo el aprovisionamiento de materias primas como uno de los puntos clave y resaltando el deber de la responsabilidad tanto pública como privada⁹⁰. Para ello, se incorporan las siguientes medidas:
 - Creación de reservas estratégicas. El Gobierno federal indica que trabajará con las empresas de toda la cadena de suministro para posibilitar su creación, inclusive con asociaciones, y se les compensará con los incentivos adecuados. Para ello, se apoya el plan europeo y se extenderán acuerdos en esta materia.
 - Redacción de condiciones marco adecuadas para promover la ejecución de proyectos de materias primas de interés estratégico de Alemania y la UE, así como garantizar un mercado justo y sostenible. En concreto, se aplicarán medidas para apoyar la explotación, extracción, procesamiento y suministro de materias primas críticas desde el sector empresarial.
 - Intensificación de la cooperación con un gran número de socios y aliados, tanto de forma bilateral con la UE como multilateral. A estos efectos, apoyará una agenda comercial de la UE y el fortalecimiento y expansión del mercado único.
 - Diversificación de las relaciones comerciales y los contratos de suministro. Para ello, analiza las dependencias críticas y apoya un sistema de alerta temprana y de supervisión de las cadenas de suministro.
 - Mejora de la transparencia de los activos financieros para la lucha contra el blanqueo de capitales.
 - Creación de un marco para el seguimiento de las cadenas de suministro de materias primas críticas. El Gobierno hará seguimiento de todas las inversiones en infraestructuras críticas y cadenas de suministro para identificar las materias primas y bienes intermedios en los que existan dependencias.
 - Creación de un marco de condiciones empresariales favorables para el fomento de la economía circular. El Gobierno fomentará el desarrollo de una economía circular en la obtención de materias primas secundarias.
 - Formulación de una estrategia de importación de hidrógeno para prevenir la posible dependencia.
 - Evaluación de las tecnologías clave. El Gobierno analizará las tecnologías críticas, consideradas aquellas que requieran ser protegidas para garantizar su soberanía digital, y formalizará contratos para fomentar actividades de mantenimiento e I+D.

- **La Propuesta de ley para combatir la escasez de productos farmacéuticos y garantizar su suministro** incorpora medidas para la sustitución, aumento de existencias, establecimiento de un sistema de alerta temprana para detectar dificultades de suministro, nuevas normas sobre la contratación, etc., a corto y largo plazo. Se detectarán posibles cargas administrativas para el mercado de productos críticos⁹¹.

- **Fomento de ciertas relaciones bilaterales**

Alemania ha estado realizando esfuerzos para cooperar con varios países, en aras a garantizar el suministro de bienes y fortalecer ciertas cadenas de suministro. En concreto, con Japón, en una declaración conjunta de 18 de marzo de 2023 firmaron su intención de fortalecer la cooperación en seguridad económica y trabajar en el establecimiento de un marco legal que garantice la cooperación bilateral en defensa

⁸⁹ Annalena Baerbock, Robust. Federal Minister for Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany.

⁹⁰ Julian Wettengel. Germany will present security strategy this week, including focus on raw materials 12 Jun 2023.

⁹¹ Ley de mejora del suministro y lucha contra los cuellos de botella en el suministro de medicamentos (ALBVVG). Link: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/gesetze-und-verordnungen/guv-20-lp/albvvg.html>

y en áreas estratégicas que incluyan recursos minerales, semiconductores y baterías. Japón cuenta ya con la aprobación de un Proyecto de Ley de seguridad económica⁹²

⁹³

2.2.2 Francia

• Iniciativas asociadas al CRM (Critical Raw Materials)

Una de las iniciativas por excelencia defendidas por el Gobierno francés y presentada durante su presidencia en el Consejo Europeo es la elaboración de la Propuesta sobre materias primas fundamentales, explicada con anterioridad.

• Francia 2030

En el Plan de Inversión de 2030, el Gobierno francés también identificó distintos ejes estratégicos para aumentar su soberanía estratégica y reducir su dependencia externa ("**France 2030: des objectifs précis et stratégiques pour notre souveraineté**"), entre ellos:

- Garantizar la soberanía alimentaria reforzando su resiliencia a los cambios climáticos y a la relocalización de productos, aumentando la capacidad de producción agrícola y la diversificación de los productos y servicios.
- Asegurar el acceso a las materias primas o incluso crear existencias, fomentar la producción de materias primas y su reciclaje, entre otros.
- Asegurar el acceso a componentes estratégicos, especialmente electrónicos, robóticos y máquinas inteligentes. Se señala que las inversiones del Plan 2030 para este eje permitirán garantizar la capacidad de transformación de su industria, desarrollar sus propias capacidades de producción y reducir la dependencia externa. Ejemplo: inversiones en mega factorías (Project Liberty).

En el marco del Plan de Inversión de 2030 y en aras a posibilitar la consecución de los objetivos fijados, el 12 de mayo de 2023, el Gobierno francés anunció la creación de este fondo dotado de **2.000 MILL EUR (500 MILL EUR procedentes del Estado) para financiar la producción de metales críticos esenciales para la producción de baterías y paneles solares**. En concreto, se financiarán actividades de I+D, exploración y construcción de nuevas minas e instalaciones de reciclaje en Francia, Europa y África. El objetivo plasmado es reducir la dependencia de terceros países⁹⁴.

- **La Propuesta de Ley nº 890 para el servicio público del medicamento** incorpora fuertes medidas regulatorias para garantizar la disponibilidad de los medicamentos y bienes utilizados esenciales⁹⁵. Se crearía una **Unidad Pública de Medicamentos**, como institución pública, que fomente la investigación médica y farmacéutica, asegure la producción pública de medicamentos y se encargue de coordinar con otros establecimientos públicos la producción y suministro de medicamentos en caso de incidencias en su suministro y, en su caso, de almacenar y distribuir medicamentos en el país. Así también, se crearía un **Laboratorio público de investigación en**

⁹² Germany, Japan seeks cooperation on economic security amid supply chain strains. By Sakura Murakami and Andreas Rinke. March 18, 2023 12:42 PM GMT+1 Updated 3 months ago. Link: <https://www.reuters.com/world/germany-seek-closer-economic-ties-with-japan-amid-supply-chain-tension-2023-03-17/>

⁹³ Japan passes economic security bill to guard sensitive technology. Reuters May 11, 2022 6:01 AM GMT+2 Updated a year ago. Link: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-passes-economic-security-bill-guard-sensitive-technology-2022-05-11/>

⁹⁴ Francia presenta un fondo de 2.000 MILL EUR para metales críticos | Link: <https://www.damalio.com/2023/05/12/francia-presenta-un-fondo-de-2-000-millones-de-euros-para-metales-criticos/?lang=es>

⁹⁵ Proposition de Loi pour un service public du médicament. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2023.

dispositivos médicos con el objetivo de investigar y fabricar dispositivos médicos y apoyar a las empresas del sector. Su Consejo de Administración elaborará orientaciones estratégicas plurianuales y programas de inversiones y ayudas públicas. La propuesta normativa fue recientemente examinada por el Senado, pero queda pendiente su aprobación.

- **Plan de Innovación en Sanidad de 2030**⁹⁶

El Gobierno francés dispone de una Estrategia de innovación en salud hasta 2030, dotada con 7.500 MILL EUR, e impulsada por la Agencia de Innovación de Salud, en la que se fomentarán inversiones para facilitar un acceso rápido y equitativo a productos sanitarios innovadores. Como refuerzo a este tipo de medidas, el 13 de junio de 2023, la Ministra de Sanidad y Prevención y el Ministro delegado de Industria⁹⁷ anunciaron un incremento de la inversión para la producción de medicamentos esenciales y la preparación de una **hoja de ruta 2023-2025** para identificar las tensiones en su suministro.

- **Colaboraciones entre el Gobierno alemán y francés.** En primer lugar, en la **Iniciativa francoalemana de reactivación de la UE frente a la crisis del coronavirus**⁹⁸ se plasmó el compromiso entre el Gobierno alemán y francés en:
 - **Crear reservas estratégicas de productos farmacéuticos** y médicos compartidas y desarrollar la capacidad de producción de estos en la UE.
 - Coordinar la **contratación conjunta** para facilitar el acceso a vacunas y futuros tratamientos.
 - Fomentar la **diversificación de las cadenas de valor** promoviendo una agenda comercial ambiciosa y equilibrada, articulada alrededor de la Organización Mundial del Comercio (OMC)
 - Adaptar la **recuperación de la industria**

Posteriormente el gobierno francés y alemán manifestaron su compromiso mutuo en establecer una política industrial de la UE destinada a fomentar sectores estratégicos y, en consecuencia, garantizar su soberanía. Los ministros acordaron una **nueva plataforma europea para las tecnologías de transformación con el objetivo de ampliar las capacidades de producción industrial energética, incluido el suministro de materias primas y sus componentes**⁹⁹.

2.2.3 Italia

El Ministerio para la Transición Ecológica mantiene un **Plan de emergencia, mediante Decreto ministerial de 18 de octubre de 2017**, en el que se detallan funciones y responsables de los distintos actores involucrados en caso de emergencia en el suministro de gas, así como las medidas que se podrían adoptar en caso de suceder. El plan se divide en tres niveles de emergencia:

- La **alerta temprana** existe cuando hay información de que puede producirse un suceso que pueda provocar un deterioro significativo de la situación de almacenamiento de gas y se declarará por la Autoridad Competente, previa escucha de un Comité técnico creado al efecto.

⁹⁶ Innovation santé 2030. Faire de la France la 1re nation européenne innovante et souveraine en santé.

⁹⁷ Dossier de presse. Relocalisation de médicaments essentiels. Mardi 13 juin 2023.

⁹⁹ Joint Statement by BRUNO LE MAIRE, Minister of the Economy, Finance and industrial and digital Sovereignty of France, AND ROBERT HABECK, vice-chancellor, Federal Minister of Economic Affairs and Climate action of Germany. Link: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/deu-fra-gemeinsame-erklarung-zur-starkung-der-industriepolitischen-zusammenarbeit.pdf?__blob=publicationFile&v=8

- El **nivel de alerta** se activa cuando se produce una interrupción o deterioro significativo de la situación de suministro del gas. Los transportistas, usuarios y empresas de venta de gas natural que suministren a clientes industriales conectados a la red de electricidad, deberán proporcionar información necesaria para garantizar la coordinación en los diferentes niveles del Plan de Emergencia. En este punto, se podrá disminuir la demanda, sustituir por combustibles, usar plantas de generación de energía eléctrica, etc.
- El **nivel de emergencia** responde a una situación de demanda de gas excepcionalmente elevada, interrupción significativa de suministro u otro deterioro, en las que se hubieran aplicado además todas las medidas adecuadas del mercado, pero el suministro de gas sea insuficiente para satisfacer la demanda. Se tratan de las siguientes medidas:
 - Medidas para incrementar la disponibilidad de gas en la red. La Autoridad Competente delimita, mediante su propio decreto, los criterios para la explotación del posible aumento de suministro de las capacidades incrementales no disponibles antes de la activación del nivel de emergencia.
 - Medidas de cooperación y solidaridad con otros Estados miembros.
 - Medidas para aumentar la importación de gas a través de gaseoductos.
 - Utilización de la reserva estratégica de almacenamiento.

La Autoridad competente se identifica en la **Dirección General de Seguridad del Abastecimiento Energético e Infraestructuras Energéticas del Ministerio italiano de Desarrollo Económico**.

2.2.4 Suiza

La **Constitución de Suiza**, en su apartado 102, establece que la Confederación asegura el abastecimiento de bienes y servicios esenciales para hacer frente a cualquier situación de amenaza de guerra o a grave escasez a la que la economía sea capaz de responder. En aras al ejercicio de esta función, la **Ley nacional de aprovisionamiento económico de Suiza**¹⁰⁰ incorpora medidas para garantizar el aprovisionamiento del país en bienes y servicios vitales en el país ante cualquier “*penuria grave*” que pueda afectar al aprovisionamiento económico. Se delimitan los bienes y los servicios vitales, entre otros:

Bienes vitales	Servicios vitales
<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes de energía y los medios de producción para su explotación. • Alimentos, piensos, semillas y plantas. • Materias primas destinadas a la agricultura, industria o artesanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte y logística. • Información y comunicación. • Transporte y distribución de energía y agente energéticos. • Almacenamiento de bienes y energía.

El Consejo federal puede declarar vinculante un acuerdo con un sector económico, para responder a situaciones graves de escasez y garantizar la seguridad económica, si se reúnen las siguientes condiciones: (1) sea aprobado con mayoría cualificada por las empresas del sector involucrado, (2) se ajuste a los objetivos de aprovisionamiento de la Confederación, (3) cumpla los principios de igualdad ante la ley e elementos normativos y (4) no perjudique intereses de otros sectores económicos de forma permanente. Para ello, delimitará el conjunto de empresas de las que se trata y la **Oficina Federal para el aprovisionamiento económico del país** formalizará con éstas un contrato que regule, como mínimo, los siguientes aspectos:

¹⁰⁰ Loi fédérale sur l’approvisionnement économique du pays du 17 juin 2011 (état le 1er mai 2023).

- Tipo y cantidad de bienes a almacenar.
- El almacenamiento, la supervisión, el control y sustitución de los bienes.
- El lugar de almacenamiento.
- La financiación y la cobertura del seguro.
- Cobertura de los gastos de almacenamiento y, en su caso, de las pérdidas ocasionadas por una disminución del precio, peso o calidad durante el almacenamiento.
- En su caso, la cesión a terceros de la obligación de almacenamiento. Si la obligación se cediera a un tercero, se formalizará otro contrato de almacenamiento independiente.
- En su caso, la obligación de contribuir al Fondo de Garantía.
- Penalizaciones derivadas del incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en esta normativa.

Si no se formaliza el contrato en un período razonable, la Oficina puede exigir su formalización. Por lo contrario, si la aportación de la empresa a la seguridad en el suministro de los bienes involucrados es mínima, la Oficina podrá eximirle de esta obligación. En caso de incumplimiento de las obligaciones estipuladas en este tipo de contratos, el Consejo puede imponer su decisión, iniciándose, si se requiere, el procedimiento de expropiación previsto en la Ley de expropiación de 1930. Si se continuara sin poder garantizar el aprovisionamiento, la Confederación podrá constituir sus propias reservas.

Por otro lado, se prevé la posibilidad de constituir **fondos de garantía** en forma de activos privados para cubrir los costes de almacenamiento y las posibles variaciones de los valores de financieros de los bienes. Su constitución, gestión adaptación y liquidación, así como los estatutos de los organismos privados deben ser aprobados por el Departamento Federal. Se conceden garantías para que los bancos puedan conceder préstamos para financiar reservas, tanto voluntarias como obligatorias. En el supuesto de que los activos de la garantía no sean suficientes para incluir los costes de almacenamiento y variaciones de precios, los operadores privados están obligados a adoptar las medidas necesarias. Si los costes no se pudieran cubrir con los fondos y las medidas adoptadas por los operadores privados no fueran suficientes para garantizar el aprovisionamiento necesario, la Confederación se responsabilizará del pago de los costes no cubiertos.

En situaciones de escasez grave, declarada o potencial, se adoptarán **medidas temporales de intervención económica** para garantizar el abastecimiento de bienes vitales, por ejemplo: compras, el uso, recuperación y reciclaje de materias primas, el aumento de las reservas, la liberación de reservas, la restricción de las exportaciones, la obligación de entrega, etc. En el supuesto de ser necesario, el Consejo Federal podrá adoptar instrumentos jurídicos a cargo de la Confederación. Por lo que se refiere a los servicios vitales, el Consejo podrá:

- Regular la distribución de medios de transporte e infraestructura para el suministro de energía, telecomunicaciones, transporte, el desarrollo o prohibición de ciertos servicios o la obligación a su prestación. En este sentido, el Consejo controlará permanentemente la situación de abastecimiento y ordenará las encuestas estadísticas necesarias, tratando de garantizar el cumplimiento de la normativa tratamiento de datos y competencia.
- Adoptar medidas para fomentar el suministro, por ejemplo: la acción de ejecución, ordenar embargos, poner restricciones de compraventa, etc. Toda persona deberá facilitar toda la información necesaria, poner a su disposición todos los documentos necesarios y permitir el libre acceso a terrenos y locales.

- Dictar reglamentos para limitar los márgenes de los precios de bienes esenciales.
- Suspender la aplicación de ciertas disposiciones de actos jurídicos cuando entren en conflicto con el resto de las medidas adoptadas.
- Conceder ayudas que contribuyan sustancialmente a los preparativos necesarios para garantizar los sistemas de aprovisionamiento e infraestructuras esenciales en caso de crisis o que contribuyan sustancialmente al suministro de bienes y servicios vitales en caso de escasez grave inminente o declarada. Se añade que la Confederación puede conceder compensaciones económicas a las empresas si las medidas deben adoptarse rápidamente y, además, puedan ocasionarles perjuicios significativos. En este segundo supuesto, la Confederación establecerá una horquilla para calcular las compensaciones económicas para las empresas afectadas.
- Fomentar la adopción de medidas de cooperación internacional. El Consejo Federal puede celebrar acuerdos internacionales sobre intercambio de información y cooperación, participación en organismos internacionales sobre seguridad del abastecimiento y para la preparación, utilización y coordinación de medidas de intervención económica, pese a que no exista desabastecimiento grave o amenaza al respecto.
- Imponer sanciones a los operadores privados y públicos por incumplimiento de las obligaciones estipuladas. Se prevén algunas sanciones de tipo penal, como la infracción de esta normativa o una decisión o contrato basado en esta o el suministro de información falsa o incorrecta.

El Consejo Federal garantizará la coordinación entre los departamentos. El Departamento responsable de la adopción de estas medidas es el **Departamento Federal de Asuntos Económicos, Educación e Investigación** y la **Oficina Federal de Abastecimiento Económico del País** se ocupa de todos los asuntos administrativos y supervisa el almacenamiento obligatorio. La actividad de la oficina gira en torno a los seis sectores energía, alimentación, productos terapéuticos, logística, TIC e industria, designados como secretarías dentro de la oficina. El Consejo Federal también puede delegar las siguientes funciones públicas en ciertas organizaciones empresariales: actividades de control y vigilancia, observaciones y análisis del mercado y actividades de ejecución dentro del marco de medidas de preparación e intervención económica.

3. España.

En este apartado se resumen las iniciativas y la normativa en el Estado español en relación a la regulación de ciertas cadenas de suministro, para garantizar el aprovisionamiento de productos, así como una breve referencia a las autoridades competentes y participantes, tanto actuales como propuestas. Se entienden iniciativas aquellas medidas no imperativas (estrategias, planes, etc) y normativas como aquellas medidas imperativas legalmente (leyes, reglamentos, etc).

3.1 Iniciativas
3.2 Normativa

3.1 Iniciativas.

A continuación, se exponen las iniciativas de España con el objetivo, establecer las bases de la política española y en concreto de la política industrial, en relación al desarrollo de las reservas de capacidades industriales para su posterior análisis normativo y propuesta de desarrollo de RECAPI. Dentro de estas iniciativas destacamos la Estrategia Industrial, la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia de Salud del Gobierno de España.

El carácter estratégico del sector industrial motivó en 2014 a que la UE fijara el objetivo de relanzar la industria en Europa como eje de crecimiento económico. En esta misma línea, el Gobierno de España presentó, en este mismo año, una propuesta de actuación denominada **Agenda para el Fortalecimiento del Sector Industrial en España**.

Escasos tres años después, el Congreso instó al Gobierno a la elaboración de una **estrategia integral para el impulso de la industria** para responder a este propósito, el Gobierno de España aprobó el **Pacto de Estado por la Industria**, una iniciativa impulsada para, entre otros objetivos, **fortalecer la cadena de suministro y garantizar la resiliencia en el sector industrial**. Él mismo, busca establecer un consenso entre los diferentes actores políticos, económicos y sociales para impulsar el desarrollo y la competitividad de la industria española.

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo adelantaba que la **Estrategia Industrial 2030** incorporaría las líneas generales y las directrices básicas de la política industrial, incluyendo programas de soporte, promoción, modernización y competitividad industriales, en los que se priorizarían los conceptos de ecosistema industrial, cadena de valor, sector estratégico y proyectos de interés general. La Estrategia podría incorporar adicionalmente un Plan Conjunto de Co-gobernanza acordado con las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Industria y Pyme, para garantizar la coordinación y complementariedad de los mecanismos de intervención previstos.

Una vez aprobada la Estrategia Industrial 2030, el Gobierno accionará los **Planes Estatales de Impulso Industrial** donde se incorporarán las medidas y programas de impulso industrial que permitan alcanzar los objetivos fijados en la estrategia. Además, se identificarán los recursos necesarios para su ejecución, se definirán los mecanismos y procedimiento de supervisión y podrán incluir propuestas de modificación de la Estrategia industrial.

Por otro lado, el Gobierno de España ha aprobado la **Estrategia de Seguridad Nacional de 28 de diciembre de 2021**¹⁰¹ resaltando la necesidad de reducir las dependencias estratégicas de materias primas y componentes esenciales de las cadenas de suministro de valor industriales y garantizar su suministro, más allá del ámbito de la defensa. En base a estas necesidades, se incorporan una serie de medidas para la gestión de crisis promover la autonomía estratégica europea. A continuación, se detallan las medidas incluidas en la Estrategia:

“PARA LA GESTIÓN DE CRISIS

L.A. 9. Desarrollar el modelo de gestión integral de crisis en el Sistema de Seguridad Nacional a través de la elaboración de un reglamento de gestión de crisis; la implantación de un sistema de alerta temprana basado en indicadores; la creación de un catálogo de recursos y de planes de preparación y disposición de recursos; y el diseño de un Plan de ejercicios de preparación en el marco de la Seguridad Nacional.

L.A. 10. Crear la Reserva Estratégica basada en capacidades nacionales de producción industrial con una triple orientación:

a) Identificar los recursos industriales esenciales de las diferentes Administraciones Públicas y del sector privado correspondientes a sus respectivos ámbitos competenciales.

b) Garantizar el suministro de aquellos bienes y servicios que sean considerados como de primera necesidad y carácter estratégico.

c) Salvaguardar la base industrial que suministra recursos de primera necesidad y carácter estratégico, como pudieran ser componentes electrónicos, materiales estratégicos, maquinaria de alta tecnología, aeronáutica, semiconductores, química esencial, equipos agrarios avanzados, tecnología de la comunicación o equipos sanitarios, entre otros.

PARA LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA (...)

L.A. 30. Contribuir a reforzar las capacidades estratégicas autónomas de la UE, incluida la construcción de la Europa de la Defensa y el desarrollo de capacidades industriales y tecnológicas europeas. ”.

En el marco español sobre políticas de sanidad, la **Estrategia de Salud del Ministerio del Gobierno de España** incluye como línea estratégica “*Actualizar la vigilancia de la salud pública y garantizar la capacidad de respuesta ante los riesgos y las emergencias en salud*”, figurando entre sus acciones, elaborar y difundir un **Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante emergencias sanitarias**, con un alcance multisectorial en el que se incluye el establecimiento de una reserva estratégica que garantice la disponibilidad de material sanitario estratégico y equipos de protección personal¹⁰².

3.2 Normativa.

El objetivo de este subapartado es una exposición de la normativa o desarrollo normativo propuesto en relación con las respuestas rápidas a la interrupción de la cadena de suministro. Abordaremos la normativa que tiene impacto en RECAPI, en particular el **Proyecto de Ley de modificación de La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional**, el **Anteproyecto de Ley de Industria** y la **Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos**.

¹⁰¹ Estrategia de Seguridad Nacional del gobierno de España- de 28 de diciembre de 2021.

¹⁰² Estrategia de Salud Pública 2022. ESP 2022. Mejorando la salud y el bienestar de la población. Ministerio de Sanidad del Gobierno de España.

3.2.1 Proyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional¹⁰³.

Como adelantábamos en el apartado “1.1 Entendimiento de la situación y objetivos generales del Entregable”, se ha propuesto una modificación de la Ley de Seguridad Nacional, mediante el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Tal como se indica en su Exposición de Motivos, la experiencia de la crisis sanitaria por el Covid-9, ha puesto de manifiesto la necesidad del Gobierno de cumplir con el mandato legislativo de remitir al Congreso de los diputados un Proyecto de Ley reguladora sobre la preparación y disposición de la contribución de recursos de sectores estratégicos de interés para la seguridad nacional, mandato que venía incluido en la Disposición final tercera Ley 36/2015. Ante esta necesidad, en el Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Seguridad Nacional, se le atribuye una nueva función al Consejo de Seguridad Nacional:

“j) Elaborar el catálogo de recursos del Sistema de Seguridad Nacional, así como la Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI), y proponer su aprobación al Consejo de ministros”.

En definitiva, se propone la creación de RECAPI, dentro del marco de contribución de recursos para la Seguridad Nacional. A efectos de su gobierno y gestión ordinaria, se prevé la creación del **CECOPIE**, órgano colegiado que actuará bajo la dependencia funcional del Consejo de Seguridad Nacional y estará adscrito orgánicamente en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Se indica que su estructura, composición, organización, funcionamiento y recursos económicos se regulará mediante Real Decreto.

Respecto a las autoridades competentes previstas en la Ley de Seguridad Nacional, destacar las siguientes:

- El **Gobierno** establece y dirige la política de Seguridad Nacional y garantiza su ejecución, propone la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones y efectúa la declaración de Recursos de Interés para la Seguridad Nacional en coordinación con las Comunidades Autónomas.
- Las **Cortes Generales** debaten las líneas generales de la Política de Seguridad nacional, tras su presentación por el gobierno. Se contempla una Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional.
- Los ministros tienen la responsabilidad de desarrollar y ejecutar la Política de Seguridad Nacional en los ámbitos de sus departamentos ministeriales.
- El **Consejo de Seguridad Nacional**, en su condición de Comisión delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional, asiste al presidente en el ejercicio de sus funciones y desarrolla cualesquiera otras que se le asignen por esta ley o su reglamento. Le corresponde “*dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de situaciones de crisis*” e “*impulsar las propuestas normativas necesarias para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad*”.

Adicionalmente, “*el Departamento de Seguridad Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional y de sus órganos de apoyo*”. “*En materia de gestión de crisis, estará asistido por un Comité Especializado de carácter único para el conjunto del Sistema de Seguridad nacional*” al cual le corresponde proponer “*directrices político-estratégicas y formular recomendaciones para la dirección de las situaciones de interés para la*

¹⁰³ 21/000091 Proyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Boletín de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados de 25 de febrero de 2022. Núm. 91-1. Serie A. Página 1.

Seguridad Nacional”. Se entiende que son órganos competentes de las Comunidades y ciudades autónomas, aquellas que figuren en sus respectivos Estatutos de Autonomía en relación con las competencias que estén relacionadas con la Seguridad Nacional.

Con la propuesta Proyecto de modificación de la Ley de Seguridad Nacional, se añadirían los siguientes cambios:

- Se le añaden **nuevas funciones al Departamento de Seguridad Nacional**, con el fin de garantizar la disponibilidad y el correcto funcionamiento de los recursos del Sistema:
 - Evaluar los factores que puedan afectar a la Seguridad Nacional y detectar las necesidades.
 - Proponer las medidas sobre planificación y coordinación con el conjunto de las Administraciones Públicas.
 - Coordinar las respuestas ante situaciones de crisis.
 - Ante una situación susceptible de convertirse en una situación de interés para la Seguridad Nacional, se le atribuye al Director del Departamento de Seguridad Nacional la posibilidad de proponer a la Presidencia del Comité la activación preventiva de la célula de coordinación que se considere necesaria para realizar un seguimiento de la crisis. Se añade que: *“Al Comité de Situación le corresponderá, entre otras funciones, elaborar propuestas de las directrices político-estratégicas y formular recomendaciones para la dirección de las situaciones de interés para la Seguridad Nacional. Será presidido por el miembro del Consejo de Seguridad Nacional o, en su caso, la autoridad funcional que sea designada por el Presidente del Gobierno”*.
- Se añade **la participación del sector privado en la contribución de recursos a la Seguridad nacional**. Se indica que, en casos de interés para la Seguridad Nacional, cualquier persona física o jurídica estará obligada a colaborar, personal o materialmente., en situaciones de interés para la Seguridad Nacional, previo requerimiento de las autoridades competentes, siguiendo las directrices del Consejo de Seguridad Nacional o de la autoridad funcional. Todo ello sin derecho a indemnización por esta causa. Se prevé incluso la posibilidad de decretar la requisa temporal de todo tipo de bienes, cuando la naturaleza de la situación de interés para la Seguridad Nacional lo haga necesario, las autoridades competentes, siguiendo las directrices del Consejo de Seguridad Nacional. En estos supuestos, los perjudicados sí tendrán derecho a indemnización por los perjuicios que se ocasionen.

3.2.2 Anteproyecto de Ley de Industria

El **Anteproyecto de la Ley de Industria** incorpora bases de ordenación para el sector industrial, incluyendo: la planificación estratégica de la actividad industrial y la salvaguardia de la base industrial que suministra recursos estratégicos y de primera necesidad, la promoción de su resiliencia, competitividad e independencia estratégica, así como el fortalecimiento institucional y la colaboración de los agentes y sistemas de gobernanza del ecosistema industrial.

En línea con lo establecido en el Proyecto de Seguridad Nacional, en concreto el **Capítulo VI del Anteproyecto de Ley de Industria**, introduce aquellas medidas necesarias de planificación, control, coordinación y producción para la salvaguardia de la base industrial que produce los recursos necesarios para el funcionamiento de RECAPI. Así también se modifica La Ley de Industria con la incorporación del CECOPIE

como órgano que actuará de enlace con los operadores de la industria para este tipo de recursos. Se añaden los fines en el ámbito de la industria que deben garantizar el correcto funcionamiento de RECAPI:

- Producción, almacenamiento, transferencia o suministro de dichos recursos, bienes o tecnologías, por cualquier persona física o jurídica que, de modo habitual u ocasional, pueda realizar en territorio español.
- Obtención, custodia e intercambio de información con operadores de la industria, y en caso oportuno, con otras autoridades competentes, relativa a emergencias de suministro de dichos recursos, conservando el grado de clasificación de confidencialidad necesario.
- Adquisición (licitación) de servicios y suministros de dichos bienes y recursos estratégicos mediante capacidades de producción industrial autónomas o en coordinación con la UE. Sobre este aspecto, se adelanta que los procedimientos y/o metodologías de contratación se concretarán y desarrollarán por real decreto de la RECAPI.
- Actividades para la anticipación, planeamiento y preparación contra crisis de suministros de dichos recursos, así como el control, verificación, activación y desactivación de los modos de vigilancia y emergencias u otros relacionados con la gestión de la RECAPI.
- Medidas destinadas a la salvaguarda, apoyo protección y promoción de la industria considerada estratégica, para el objeto descritos en los apartados a) y b) anteriores¹⁰⁴.

Respecto a las autoridades competentes previstas en la Ley de Industria, hay que destacar que, en la ley vigente, se regula la potestad de la Administración del Estado para favorecer la expansión, el desarrollo, la modernización y competitividad de la actividad industrial, mejorar el nivel tecnológico de las empresas y potenciar los servicios y la adecuada financiación a la industrial.

Respecto a las autoridades competentes, resaltar la creación de la **Comisión para la Competitividad Industrial**, como órgano consultivo adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, para el diseño de medidas y actuaciones orientadas a mejorar la competitividad de la industria española. Su composición y funcionamiento se regula por el Real Decreto 1823/1998, de 28 de agosto, por el que se establece la composición y el funcionamiento de la Comisión para la Competitividad Industrial.

El Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Industria, incorpora las siguientes autoridades:

- **Consejo Estatal de Política Industrial.** Órgano consultivo, asesor y de colaboración para aquellas medidas destinadas al fortalecimiento del crecimiento, resiliencia y competitividad de la industria, adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a través de la Secretaría General de Industria y de la PYME. Su regulación y composición se desarrollarán reglamentariamente tras la aprobación del Proyecto de Ley de Industria¹⁰⁵. La **Comisión Permanente de Apoyo a proyectos de interés general** en el que participarán los representantes de distintas administraciones públicas involucradas en los diferentes procedimientos administrativos necesarios. La declaración como tal corresponde a la Comisión delegada para Asuntos Económicos.
- **Mesa de Reindustrialización**, en casos de procesos de reindustrialización. Serán órganos de carácter colegiado y temporal, cuyas funciones estarán directamente

¹⁰⁴ Artículo 24 del Anteproyecto de Ley de Industria.

¹⁰⁵ Artículo 8 del Anteproyecto de Ley de Industria.

asociadas a un proceso de reindustrialización. La mesa de Reindustrialización analizará la información presentada, establecerá calendario de actuaciones y buscará e implementará medidas para minimizar los impactos negativos asociados a la decisión¹⁰⁶.

Por otro lado, a través del Anteproyecto de modificación de la Ley de Industria, se amplían las funciones de las siguientes autoridades existentes:

- **Conferencia Sectorial de Industria y Pyme.** Órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en aquellas materias incorporadas en la Ley de Industria. Como parte de la Estrategia industrial, se puede incorporar un Plan Conjunto de Co gobernanza a través de esta Conferencia, para la realización de programas y planes conjuntos para objetivos de la Estrategia¹⁰⁷.
- **El Foro de Alto Nivel de la Industria Española.** Se trata de un órgano colegiado que asesorará al Ministerio Industria, Comercio y Turismo en el diseño de políticas del Gobierno en materia industrial cuyas funciones son orientar e informar al Departamento en el diseño y ejecución de políticas industriales, identificando los retos a los que se enfrenta el sector, así como las prioridades estratégicas.
- **Escuela de Organización Industrial (EOI)** con el objetivo de formar y promocionar estudios en los ámbitos de la industria.
- **Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA).** Empresa pública dedicada a la financiación de proyectos empresariales.
- **Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (CERSA):** Sociedad Mercantil Estatal, adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, cuya función es conceder avales para pymes y autónomos otorgados por el Sistema de Garantía.

3.2.3 Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos

La **Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos**, en su disposición adicional primera, incorpora la obligación de mantener un depósito estatal estratégico de medicamentos y productos sanitarios para situaciones de emergencia y catástrofes y la competencia del Gobierno para adoptar medidas para garantizar el abastecimiento¹⁰⁸. **Se contempla una comisión interministerial de trabajo, con representantes de las autoridades sanitarias competentes en el ámbito del Ministerio de Defensa y Ministerio de Sanidad, que coordinará y hará seguimiento de la reserva estratégica y del almacenamiento y distribución de medicamentos, productos sanitarios y equipos de protección individual relacionados.**

Por otro lado, los Estatutos de la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS)** incorporan como una de sus competencias “*mantener un depósito estratégico de medicamentos y productos sanitarios para emergencias, catástrofes y cooperación internacional*”¹⁰⁹. En junio de 2016, la AEMPS y el Ministerio de Defensa firmaron un convenio para establecer el Depósito estratégico de medicamentos y productos sanitarios para emergencias y catástrofes, y para definir el almacenaje, custodia y la gestión del depósito estatal estratégico de medicamentos y productos sanitarios¹¹⁰.

¹⁰⁶ Artículo 30 del Anteproyecto de Ley de Industria.

¹⁰⁷ Artículo 5, apartado 2.k) del Anteproyecto de Ley de Industria.

¹⁰⁸ Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

¹⁰⁹ Artículo 7, apartado 36 del Real Decreto 1275/2011, de 16 de septiembre, por el que se crea la Agencia estatal "Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios" y se aprueba su Estatuto.

¹¹⁰ Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios de 17 de junio de 2016.

4. Análisis para la configuración de la propuesta de estructura de Real Decreto de organización y funcionamiento de la Reserva Estratégica de Capacidades Industriales (RECAPI) así como las funciones del Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica (CECOPIE).

En el presente análisis se evalúa la idoneidad de instrumentalizar jurídicamente, a través de un Real Decreto, el mecanismo para regular la obligación de mantenimiento y/o puesta a disposición de productos esenciales o críticos, con el propósito de asegurar la Reserva Estratégica de Capacidades Industriales (RECAPI, en adelante).

4.1. El Real Decreto como instrumento jurídico de desarrollo.

- 4.1.1. Justificación de su aprobación.
- 4.1.2. Estructura de Real Decreto propuesta.

4.2. Análisis desde la perspectiva de los procedimientos administrativos.

4.3. Análisis desde la perspectiva de contratación pública.

- 4.3.1. Análisis de la contratación en un contexto ordinario y extraordinario.
- 4.3.2. Análisis de la contratación en un contexto ordinario inicial donde se proponga la racionalización técnica de la contratación, y contexto extraordinario final, cuando concurren las circunstancias establecidas para activar el RECAPI.
- 4.3.3. Análisis de la posibilidad de que el Estado pueda desarrollar los productos esenciales y/o estratégicos que no se encuentren en el mercado.

4.4. Análisis de los mecanismos de Colaboración Público-Privada (CPP).

4.5. Análisis sobre mecanismos de financiación y procedimiento de concesión.

- 4.5.1. Mecanismos de financiación.
 - 4.5.1.1. Incentivos fiscales.
 - 4.5.1.2. Préstamos vs préstamos participativos.
 - 4.5.1.3. Subvenciones.
- 4.5.2. Procedimientos de concesión.

4.6. Análisis desde una perspectiva de ayudas de Estado y programas de financiación

- 4.6.1. A nivel europeo
- 4.6.2. A nivel nacional

4.7. Análisis sobre elementos de competencia

- 4.7.1 **Posibles prácticas restrictivas de la competencia derivadas de las Colaboraciones Público-Privadas entre CECOPIE y la industria.**
 - 4.7.1.1 Fusiones y adquisiciones
 - 4.7.1.2 Prácticas restrictivas y cárteles.
 - 4.7.1.3 Abusos de posición dominante.
- 4.7.2 Límites en cuanto a la contratación pública. Recomendaciones para garantizar la competencia en los procesos de contratación pública.
- 4.7.3 Perspectiva del derecho de la competencia y de ayudas estatales sobre las medidas de incentivos y colaboraciones de CECOPIE y la industria en la gestión de la cadena de suministro para garantizar RECAPI.
 - 4.7.2.1. Incentivos.
 - 4.7.2.2. Colaboraciones

El enfoque principal de este análisis recae en determinar si el Real Decreto constituye el instrumento adecuado para abordar esta cuestión, así como su contenido mínimo. En subapartados posteriores, se profundizará en el análisis desde la perspectiva de procedimientos administrativos, contratación pública, mecanismos de Colaboración Público-Privada (CPP), así como aquellas fuentes de financiación y su posible impacto como Ayudas de Estado y derecho de la competencia. Todo ello, para abordar desde diferentes perspectivas los mecanismos jurídicos y de financiación a la hora de configurar RECAPI y CECOPIE.

4.1 El Real Decreto como instrumento jurídico de desarrollo.

Tal y como se establece tanto en el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, como en el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, la estructura, composición, organización, funcionamiento y los recursos del CECOPIE deben regularse mediante Real Decreto del Consejo de Ministros. Derivado de lo anterior, se procede a exponer la relación de los principios que debe cumplir la figura del Real Decreto, en el ordenamiento jurídico español:

4.1.1 Principios que deben regir para la aprobación del Real Decreto.

En la confección y aprobación de todo instrumento jurídico, las Administraciones Públicas deben actuar de acuerdo con los principios de buena regulación incorporados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento de las Administraciones Públicas: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Su cumplimiento debe acreditarse en la aprobación de cualquier iniciativa legislativa y/o reglamentaria y reflejarse en la exposición de motivos o preámbulo, según se trate. Por este motivo, de forma previa a la confección del Real Decreto, se analiza el cumplimiento de estos principios:

- **Necesidad y eficacia**

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, cualquier iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más idóneo para garantizar su consecución. Estos efectos de **la necesidad** se proyectan sobre todas las reglas jurídicas que regulan la actuación de los poderes públicos destinadas a conseguir los fines de interés general puestos en peligro.

El Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional propone la modificación del Título IV Contribución de recursos a la Seguridad Nacional con la subdivisión de 4 capítulos donde el Capítulo IV tiene por objeto la regulación de la “Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial”. Tal como expresa el propio anteproyecto, la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19 ha expuesto vulnerabilidades que afectan a la seguridad nacional y al bienestar de los ciudadanos, como son la dependencia del abastecimiento exterior y la fragilidad del flujo comercial internacional. Además, el actual contexto geopolítico está caracterizado por una considerable inestabilidad y creciente competitividad comercial, energética, tecnológica e industrial cuya dinámica sigue en aumento y produce tensiones que podrían afectar severamente al flujo de suministros críticos a España y la Unión Europea. Se indica que la organización y el funcionamiento de la RECAPI se deben regular mediante Real Decreto del Consejo de Ministros.

Por otro lado, el Anteproyecto de Ley de Industria propone, en su capítulo IV, la regulación de “La Reserva Estratégica basada en las Capacidades nacionales de Producción Industrial (RECAPI) y la salvaguarda de la base industrial de sectores de importancia estratégica”. Sin embargo, también indica que, para la organización y funcionamiento de la RECAPI, así como las funciones del CEOPIE, se necesita un desarrollo reglamentario. Por tanto, la regulación de la organización y funcionamiento de la RECAPI y las funciones del CECOPIE mediante Real Decreto es necesaria y así se manifiesta.

- **Proporcionalidad**

La iniciativa normativa debe contener la regulación imprescindible para atender a las necesidades reflejadas. El Real Decreto es un instrumento jurídico adecuado para el ejercicio de potestades reglamentarias del Gobierno. Sin embargo, para respetar el principio de proporcionalidad, su contenido no podrá contradecir aquellos aspectos que deban regularse por ley o incorporar otros que respondan a otros fines diferentes para los que se habilitan las potestades reglamentarias del Gobierno. Por lo tanto, el contenido del Real Decreto deberá limitarse a aspectos organizativos y de funcionamiento de la RECAPI y del CECOPIE.

- **Seguridad jurídica**

En función del principio de seguridad jurídica, una vez comprobada la idoneidad del instrumento jurídico, debe garantizarse que la competencia para su regulación y su contenido sean coherentes con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la UE. Además, si la normativa establece trámites adicionales, estos deben justificarse atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta. Por lo que se refiere a la competencia para su regulación, a estos efectos, se habilita al Gobierno a regular la organización y funcionamiento de la RECAPI, así como las funciones de CECOPIE, en aras a garantizar los fines indicados en las propuestas de modificación de las Leyes de Industria y Seguridad Nacional.

Respecto al contenido, la figura de los Reales Decretos se encuentra jerárquicamente por debajo de la ley, por lo que no podrá contradecir, en ningún caso, una ley o norma jerárquicamente superior. Por este motivo, al desarrollar un Real Decreto deben cumplirse todos los elementos legales: **elementos de competencia**, los que determinan el sujeto que tiene la potestad para la toma de decisiones; **elementos de procedimiento**, con los que se establece el cauce que el órgano competente debe seguir para adoptar las decisiones; los **elementos de forma**, esto es, los que determinan la manera de exteriorizar las decisiones; y, finalmente, los **elementos de fondo** con los que precisan el contenido o el alcance material de las decisiones.

En definitiva, se concluye que, en base a los mencionados anteproyectos de ley y, tras su aprobación, se habilita al Gobierno a desarrollar un **Real Decreto** donde se pueda regular la organización y funcionamiento de la RECAPI. Sin embargo, su contenido deberá cumplir con todos los elementos normativos y responder a los fines indicados en las leyes. El cumplimiento del contenido del Real Decreto de todos los elementos normativos, así como su limitación a los fines indicados en las leyes indicadas, garantizará el cumplimiento del principio de seguridad jurídica.

- **Transparencia**

El principio de transparencia implica que las Administraciones Públicas deben facilitar el acceso al instrumento jurídico y a los documentos empleados para su elaboración a todos los ciudadanos, por lo que deben publicar en portales públicos de fácil acceso para cualquier ciudadano toda la información asociada. En este sentido, el principio se asocia al principio de publicidad, en la medida que se exige la publicación de todas las normas con rango de ley, reglamentos y disposiciones administrativas en diarios o boletines oficiales, según lo dispuesto en el Artículo 131 de la Ley 39/2015.

Sin embargo, este principio va más allá de la mera publicación de la norma, pues en base al Artículo 133 de la Ley 39/2015, también se exige a las Administraciones que posibiliten la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normativas. Para ello, los Reales Decretos, al igual que las leyes, se someten a

consulta pública, a través de las páginas web/portales de los Ministerios competentes. De este modo, los Ministerios pueden recopilar opiniones de la ciudadanía y, especialmente, de los colectivos afectados, que permitan introducir mejoras en el instrumento jurídico.

Este principio no solo rige en el procedimiento de aprobación y publicación de instrumentos jurídicos, sino que los principios de transparencia y acceso a la información pública deben regir todas las actividades de las Administraciones públicas, tal como se expone en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En cumplimiento de lo indicado anteriormente durante la tramitación del Real Decreto, la consulta pública permitirá recopilar opiniones, introducir mejoras y, en definitiva, garantizar el principio de transparencia, así como mejorar el contenido de la norma.

- **Eficiencia**

El principio de eficiencia implica que cualquier instrumento jurídico debe evitar cargas administrativas y racionalizar, en su aplicación, la gestión de recursos públicos. Además, si afecta a gastos o ingresos públicos, deben poder cuantificarse y supeditarse a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por ello, para que las medidas del Real Decreto sean eficientes, se deberá cuantificar el coste del funcionamiento de RECAPI y CECOPIE y asignar los fondos públicos necesarios. El cumplimiento de estos principios y la verificación del cumplimiento de los fines indicados en el Real Decreto deberán revisarse de forma periódica, tal como se establece en el Artículo 130 de la Ley 39/2015.

4.1.2 Propuesta de estructura de Real Decreto

En el presente subapartado, en función de los principios de buena regulación indicados con anterioridad, se propone la siguiente estructura mínima de Real Decreto para poder garantizar la organización, funcionamiento, así como la gestión del RECAPI y CECOPIE, atendiendo a las siguientes consideraciones técnicas:

- I. **Aspectos generales a tener en cuenta en el desarrollo del Real Decreto**, según las Directrices de técnica normativa¹¹¹, que permiten el control técnico de las disposiciones que se elaboren en el seno de la Administración General del Estado.
 1. División: el Real Decreto se estructurará en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva y parte dispositiva, en la que se incluye el articulado y la parte final.
 2. Contenido: En la redacción de las disposiciones se mantendrá el orden siguiente: de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de lo normal a lo excepcional; de lo sustantivo a lo procesal.
 3. Único objeto: En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él.
- II. **Título de la disposición.**
 1. La naturaleza del título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita.

¹¹¹ Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. NIPO: 000-11-012-0. Depósito legal: M-45078-2011. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

2. La identificación del tipo de disposición: El título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición.
3. Nominación: El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva.
4. Uso restrictivo de siglas y abreviaturas: En el nombre de la disposición, deberá evitarse, en lo posible, el uso de siglas y abreviaturas.
5. Cita del período de vigencia. En las disposiciones de carácter temporal, se hará constar en el nombre su período de vigencia.

III. Parte expositiva

La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Se resumirá el contenido de las disposiciones, con el fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto articulado.

Además, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación vinculados al principio de transparencia: consultas efectuadas, principales informes y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales. Esta información deberá figurar en párrafo independiente y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.

IV. Parte dispositiva

A continuación, se propone una propuesta de estructura mínima de Real Decreto de organización y funcionamiento de la Reserva Estratégica de Capacidades Industriales, incluyendo los aspectos (contratación pública, mecanismos de Colaboración Público-Privada, mecanismos de financiación y procedimiento de concesión y elementos del derecho de la competencia) cuyo contenido se amplía con la incorporación de los siguientes subapartados de este informe.

Título I Reservas Estratégicas de Capacidades Industriales (RECAPI). Tiene por objetivo desarrollar el contenido de los art.27 al 37 del anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional en caso de su aprobación, estableciéndose aspectos relativos a la definición de los sujetos sobre los que recae la obligación de contribuir a la existencia de dichas capacidades mínimas, al contenido de la obligación, la cantidad, forma y localización de estas existencias y de las obligaciones de información de los diferentes sujetos, así como las competencias administrativas relativas a inspección y control de las citadas obligaciones.

Capítulo I. Disposiciones generales

1. Objeto: desarrollar lo dispuesto en la ley anterior en relación con la obligación de mantenimiento y puesta a disposición de capacidades mínimas de los productos críticos determinados por parte de los distintos sujetos que intervienen en los sectores estratégicos.
2. Definiciones: A los efectos de aclarar e identificar aquellos conceptos que tratan ambas leyes como la definición de producto esencial o estratégico.
3. Principios: La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, en su artículo 4, establece los principios básicos que orientarán la política de Seguridad Nacional: la unidad de acción, anticipación, prevención, eficiencia, sostenibilidad en el uso de los recursos, capacidad de resistencia y recuperación, coordinación y colaboración. Por otro lado, el Proyecto de Ley

de Industria, incorpora, en su artículo 4, los principios en los que se rigen las medidas y actuaciones necesarias para garantizar la seguridad industrial: garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, la no discriminación, el principio de cooperación y confianza mutua, la necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, el de simplificación de cargas, el de transparencia y todos aquellos que puedan definirse en la legislación sobre garantía de unidad de mercado. Todas las autoridades competentes velarán por el cumplimiento de esos principios, en sus actuaciones administrativas.

4. Deber de colaborar en el mantenimiento y suministro de capacidades estratégicas: De acuerdo con el deber de colaborar establecido en el art. 28 del anteproyecto Ley de Seguridad Nacional, relativo a la participación del sector privado en la contribución de recursos a la Seguridad Nacional y, con el objetivo de establecer una producción industrial real a nivel basal que garantice el suministro de recursos esenciales, con apoyo de las Administraciones con el fin de mantener una rápida capacidad de movilización, así como la implantación de una capacidad de producción industrial efectiva que pueda abastecer en situaciones excepcionales de alta e inesperada demanda.
5. Competencias administrativas. Sin perjuicio de las funciones atribuidas a CECOPIE, se definirán las competencias administrativas propias para la gestión y obligación del deber de mantenimiento de las existencias de capacidades estratégicas.
6. Procedimientos administrativos ante situaciones excepcionales. Con la comprensión de las reglas esenciales sobre la ordenación del procedimiento administrativo se podrá modular dichos procedimientos ante situaciones de necesidad. Se desarrolla el análisis y el grado de alteraciones de las reglas en el subapartado 4.2.
7. Procedimiento sancionador: se podrá establecer un régimen sancionador aplicable siempre que se tasen las infracciones y sanciones que puedan dar lugar al procedimiento sancionador en una norma de rango de ley, sea en la Ley de Seguridad Nacional o en la propia Ley de Industria. Para el ejercicio de esta potestad sancionadora se deberá tener en cuenta la naturaleza jurídica de quien la ostente. Es así como, la Administración Pública competente podrá disponer el inicio del expediente sancionador de oficio o a instancia del CECOPIE.

Capítulo II. Reservas mínimas de seguridad de productos estratégicos

En el Capítulo II se deberán desarrollar aquellos preceptos que permitan identificar tanto a los sujetos obligados al deber de colaborar con la contribución de las reservas estratégicas, como las existencias mínimas de productos estratégicos obligados a mantener o suministrar. Al respecto de las existencias, será conveniente definir como podrán computarse tales cantidades, teniendo en cuenta la propiedad del sujeto obligado. y cuáles podrían ser los criterios para determinar el contenido de la obligación. En el caso de que los productos estratégicos se encuentren almacenados en otro Estado Miembro de la UE o fuera de la UE se determinará en función del acuerdo intergubernamental con dichos Estados, desarrollado en el subapartado 4.4.

Título II Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica (CECOPIE)

El artículo 37 del Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, relativo al Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica, se desarrollará en el **título II** de

este Real Decreto, estableciéndose su naturaleza jurídica, objeto, régimen jurídico, los procedimientos para la adquisición, mantenimiento y venta de existencias estratégicas, su régimen económico, así como el desarrollo de las facultades de inspección de la figura jurídica acordada. Todas las actividades de CECOPIE vendrán determinadas por esta normativa y/o por los estatutos que se aprueben en función de la naturaleza jurídica escogida para el CECOPIE como anexo de este Real Decreto, que la dotan de la organización más económica y eficaz posible.

Capítulo I. Régimen jurídico del Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica (CECOPIE)

1. Naturaleza y régimen jurídico: se deberá desarrollar a partir del Real Decreto la naturaleza jurídica de CECOPIE, así como su personalidad jurídica propia y bajo qué régimen jurídico actuará.
2. Funciones. Se desarrollará las funciones que le son encomendadas según el artículo 37 del Anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional.

Capítulo II. Régimen económico del Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica (CECOPIE)

El patrimonio de CECOPIE estará integrado por los bienes y derechos que este adquiera en el ejercicio de sus actividades. Así mismo, contará para el cumplimiento de sus fines con los recursos establecidos en el presente Real Decreto y en la norma que lo desarrolle, como, por ejemplo, sus estatutos.

Capítulo III. Constitución, mantenimiento y gestión de las reservas estratégicas de capacidad industrial

En este capítulo se desarrollarán las formas de adquisición y mantenimiento de las reservas de capacidades estratégicas, así como se constituirán y mantendrán a través de los procedimientos de contratación desarrollados en el subapartado 4.3 y colaboraciones público-privadas desarrolladas en el Entregable 5 y analizadas desde un punto de vista de Ayudas de Estado y Competencia.

A todos los efectos, el Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica (CECOPIE) deberá tener capacidad suficiente para operar en el mercado a través de las compras, colaboraciones y cuantas transacciones sean necesarias que garanticen las existencias estratégicas o incluso incentivar a la industria para la consecución del fin de mantenerlas a través de mecanismos de financiación y sus procedimientos de concesión desarrollados en el subapartado 4.5. En todo caso, CECOPIE deberá asegurar el mantenimiento de las condiciones de competencia existentes en el mercado, sin alterar en ningún caso su normal funcionamiento, desarrollado este análisis en los subapartados 4.6 y 4.7 del presente Entregable.

Capítulo IV Facultades de inspección e inicio del procedimiento sancionador

En el caso de que se prevea un procedimiento sancionador para un posible incumplimiento de las obligaciones previstas con los sujetos que tienen el deber de colaborar, se deberá desarrollar en una Ley, ya sea la de Seguridad Nacional o de Industria, dicha potestad sancionadora. Dicha Ley será la base jurídica que respalde el procedimiento sancionador, en la cual se deberá regular las infracciones y sanciones, así como dotar a la autoridad encargada de llevar a cabo el procedimiento y los recursos necesarios.

Con la finalidad de garantizar el ejercicio de competencias sancionadoras, habrá que tener en cuenta la naturaleza jurídica del CECOPIE, o el órgano que ostente la capacidad para ello.

Según lo establecido en la ley que habilite la potestad sancionadora de CECOPIE se podrán desarrollar en el presente Real Decreto las facultades para inspeccionar y controlar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Dentro de esta facultad de inspección se podrá dotar al personal del CECOPIE, a través del presente Real Decreto, con la debida habilitación.

El **título III** podrá estar dedicado a la disposición de las Reservas Estratégicas de Capacidades Industriales en casos de desabastecimientos, indicándose aquellas medidas de restricción de la demanda que el Gobierno se encuentra autorizado a establecer en situaciones de emergencia o la disposición de recursos tras la declaración de la situación de interés para la Seguridad Nacional¹¹².

Parte final de la norma. Podrá dividirse en las siguientes clases de disposiciones y en el siguiente orden, que deberá respetarse siempre:

1. Disposiciones adicionales. Deberán incluirse las disposiciones adicionales sobre aspectos que se considere tienen que reflejarse, pero no se establecen en el cuerpo del articulado del propio Real Decreto.
2. Disposiciones transitorias. El uso de las disposiciones transitorias principalmente es para establecer el régimen de entrada en vigor sobre aquellos expedientes o situaciones que hayan sido iniciados con anterioridad o cuándo se consideran estos. Asimismo, cuando por las razones que sean debe establecerse un periodo transitorio de aplicación del Real Decreto.
3. Disposiciones derogatorias. Como su propio nombre indica, deberán incluirse en las disposiciones derogatorias todas las referencias normativas que se vean derogadas por la entrada en vigor del mismo.
4. Disposiciones finales. En estas disposiciones se deben regular los regímenes jurídicos especiales, las excepciones de la aplicación de la norma u otras disposiciones que por su contenido o naturaleza no encuentren acomodo en el articulado ni en las disposiciones adicionales.

En la elaboración de las disposiciones de la parte final se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. El contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás.
2. El contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional.
3. El contenido final prevalecerá sobre el adicional.

Si el Real Decreto **lleve anexos**, estos deberán figurar a continuación de la fecha y de las firmas correspondientes. En el caso de CECOPIE, a modo de ejemplo, se podrá poner como anexo los estatutos de este, dependiendo de la naturaleza jurídica que se le atribuya.

¹¹² Ante una situación susceptible de convertirse en una situación de interés para la Seguridad Nacional, el Director del Departamento de Seguridad Nacional podrá proponer a la Presidencia del Comité la activación preventiva de la célula de coordinación que se considere necesaria para realizar un seguimiento de la crisis. Al Comité de Situación le corresponderá, entre otras funciones, elaborar propuestas de las directrices político-estratégicas y formular recomendaciones para la dirección de las situaciones de interés para la Seguridad Nacional. Será presidido por el miembro del Consejo de Seguridad Nacional o, en su caso, la autoridad funcional que sea designada por el Presidente del Gobierno.

En definitiva, la regulación del RECAPI mediante Real Decreto implica los siguientes aspectos positivos:

- Flexibilidad normativa y mayor seguridad de suministro: El Real Decreto permite adaptar y modificar rápidamente las regulaciones en función de las necesidades y situaciones cambiantes, lo cual resulta fundamental para abordar contingencias industriales imprevistas.
- Eficacia en la implementación: Al tratarse de una norma de rango reglamentario, el Real Decreto puede ser aplicado de manera ágil y directa, evitando procesos legislativos más extensos que podrían retrasar la respuesta ante situaciones de emergencia.
- Uniformidad en la regulación: Mediante un Real Decreto, se establecen criterios homogéneos y claros para todas las empresas involucradas, generando un marco normativo común que facilita su cumplimiento y supervisión.

No obstante, existen otros aspectos para tener en cuenta en su uso:

- Limitaciones de alcance: El Real Decreto tiene un ámbito de aplicación restringido a aquellas áreas específicas en las que el Poder Ejecutivo tiene competencias, lo cual podría dejar fuera de su regulación a determinados sectores o aspectos relevantes para la reserva de capacidades industriales.
- Riesgo de inestabilidad normativa: Al ser una norma que puede ser modificada o derogada con relativa facilidad, existe el riesgo de que se produzcan cambios frecuentes en las regulaciones, lo cual podría generar incertidumbre para las empresas y afectar la planificación a largo plazo.
- Posible falta de consenso: El Real Decreto es promovido por el Poder Ejecutivo, lo cual podría generar controversias y desacuerdos con otros actores relevantes, como los sectores industriales afectados o el Poder Legislativo, en cuanto a la necesidad y al contenido de la regulación.

Una vez, definida una propuesta de estructura de Real Decreto con su contenido a continuación, en los siguientes subapartados se procede a realizar un profundo análisis desde las diferentes perspectivas que puedan tener impacto normativo en la tramitación del mismo.

4.2 Análisis desde la perspectiva de los procedimientos administrativos

En el presente apartado, con el fin de poder concluir sobre la propuesta de estructura del Real Decreto, se procede a realizar un análisis desde la perspectiva de los procedimientos administrativos necesario para poder desarrollar el contenido del mismo.

El sometimiento de la actuación de las Administraciones públicas a un determinado cauce procedimental constituye una exigencia de alcance constitucional con mención expresa en el apartado c) del artículo 105 de la Constitución Española. En este mandato constitucional se hace efectivo de manera preferente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en la que se destaca ese carácter esencial que tiene el procedimiento al presentarlo como la “materialización” de los principios que debe regir las Administraciones Públicas, recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española, y, en particular, el principio de eficacia y legalidad.

El procedimiento administrativo se configura como establece la Exposición de Motivos de la LPAC, como *“una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas que deben ejercerse en condiciones*

básicas de igualdad en cualquier territorio, con independencia de la Administración con la que se relacione sus titulares”

Las reglas de procedimiento previstas para las circunstancias ordinarias pueden sufrir una alteración con el objetivo último de asegurar un fin esencial para la comunidad en un determinado contexto fáctico que la haga peligrar. En concreto, la necesidad de facilitar la adopción de decisiones o de actuaciones por parte de los Poderes Públicos en un tiempo reducido, pero intentando garantizar, asimismo, la seguridad jurídica y no perjudicar los derechos e intereses legítimos.

El grado de alteración de las reglas procedimentales que puede ser justificado por la necesidad, está en función del fin concreto que deban realizar los Poderes Públicos y de la concreta situación fáctica que lo ponga en peligro. De este modo, la necesidad de creación, gestión y activación de RECAPI ante una situación contemplada en sus reglas de funcionamiento permite contemplar en la norma de desarrollo (Real Decreto) las siguientes actuaciones que permiten alterar el procedimiento:

- **En primer lugar**, la simplificación del procedimiento ordinario mediante la supresión de ciertos trámites o reducción de plazos¹¹³.
- **En segundo lugar**, la sustitución del procedimiento ordinario por otro de urgencia en el que, entre otras posibilidades, se invierte el orden de ciertos trámites o se recurre a procedimientos alternativos más ágiles, que permiten en definitiva adoptar la decisión en un menor período de tiempo.
- **En tercer lugar**, la supresión total de todo procedimiento, cuando la respuesta ante la situación de crisis deba ser inmediata, sin que sea posible esperar a una previa actuación formalizada de la Administración, porque, sencillamente, no hay margen de tiempo para ello.
- **En cuarto lugar**, la suspensión y la interrupción de los procedimientos mediante la paralización del cómputo de los plazos administrativos.

A estos efectos, hay que mencionar que el propio Anteproyecto de Ley de industria establece un procedimiento administrativo excepcional para aquellos proyectos que afecten a recursos clasificados como de primera necesidad o carácter estratégico, mediante la inclusión de la figura de los **Proyectos industriales de interés general**, a los que se les reconocen las siguientes ventajas:

- Tramitación de urgencia de los respectivos procedimientos de ámbito estatal.
- Habilitación del estudio de simplificación y agilización de procedimientos de otras administraciones.
- Posible concesión de ayudas sin concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en la legislación de subvenciones (detallado procedimiento en apartado 4.5.1.3).
- Declaraciones de utilidad pública e interés social, expropiatorios, prevalencias sobre utilidades públicas, servidumbres de paso para líneas de transporte y otros incentivos.

Para que un proyecto sea tramitado con estas ventajas, deberán ser calificado como proyecto industrial de interés general mediante informe por parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y declaración posterior de la Comisión delegada para

¹¹³ El artículo 33 de la Ley 39/2015 recoge la posibilidad de tramitar con urgencia un procedimiento administrativo, cuando existen razones de interés público que lo aconsejen y así se acredite mediante acto motivado. En consecuencia, se reducirán a la mitad los plazos para el procedimiento ordinario, excepto aquellos relativos a la presentación de solicitudes o recursos.

Asuntos Económicos, tras petición de la empresa interesada en la forma y términos que se desarrollen reglamentariamente.

En el Anexo del Anteproyecto de Ley, se señala que serán considerados proyectos industriales de interés general aquellos realizados por industrias de nueva creación o de ampliación que cumplan al menos dos de las tres condiciones siguientes:

- Relevante volumen de inversión y creación de empleo indefinido. Los umbrales y límites de inversión se definirán reglamentariamente y deberán ser superiores a los 50 MILL EUR de inversión y 100 puestos de trabajo definidos en términos de UTA.
- Implementación dentro de ecosistemas considerados estratégicos.
- Alineación con los objetivos industriales de la UE o integración en mecanismos de financiación europea.

Una vez obtenida la declaración, se crea la **Comisión Permanente de Apoyo al Proyecto Industrial de Interés General** en la que participarán los representantes de las diferentes Administraciones públicas involucradas en la tramitación de los procedimientos administrativos necesarios en las que se tratará la conveniencia de la reducción de plazos establecidos en los procedimientos ordinarios. Su composición, funciones y régimen de funcionamiento se delimitarán mediante reglamento. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de España designará a una persona física para que se responsabilice de monitorizar el seguimiento de un proyecto industrial de interés general.

En definitiva, ante situaciones de interés generales, pueden resultar imprescindibles ciertas modulaciones de las reglas que ordinariamente rigen el procedimiento administrativo con el objetivo último de responder de manera ágil frente a situaciones concretas, con la posibilidad de concretar en el Real Decreto propuesto cuando se activa estos procedimientos administrativos excepcionales previstos en el Anteproyecto de Ley de Industria.

4.3 Análisis desde la perspectiva de contratación pública

En el presente apartado se procede a analizar, desde la perspectiva de la contratación pública, aquellos aspectos de obligado cumplimiento tanto en un contexto ordinario como en uno extraordinario. Adicionalmente, se propone y analiza el diseño de un procedimiento específico de racionalización técnica de la contratación pública, así como la posibilidad de que el Estado pueda desarrollar productos esenciales y/o estratégicos que no se encuentren en mercado, como diferentes alternativas para tener en cuenta. Por ello, a continuación, se exponen cada uno de los siguientes subapartados:

4.3.1 Análisis de la contratación en un contexto ordinario y extraordinario

La propia contratación pública establece en su articulado procedimientos excepcionales de urgencia y emergencia y, por tanto, se considera necesario analizar dichos procedimientos excepcionales como punto de partida para el presente informe, siempre que se cumplan los principios y requisitos necesarios para que el Sector Público pueda celebrar contratos.

Para ello, en primer lugar, procederemos a analizar dichos principios y requisitos necesarios para la celebración de contratos, por parte del Sector Público, conforme se establece en la Directiva Europea y la Ley de Contratos del Sector Público. Para ello, el análisis realizado ha sido sobre los tres hitos más destacados de la contratación pública, es decir, respecto al objeto del contrato, al procedimiento de contratación y a los adjudicatarios.

Una vez analizados los aspectos esenciales, debemos contemplar que la propia normativa española en materia de contratación pública, en concreto según el **artículo 120 la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**, establece el contrato tramitado por vía de emergencia como la herramienta jurídica rápida ante situaciones de extrema gravedad que puedan afectar a intereses generales de España. En virtud de esta tramitación se exime a la Administración de la obligación de tramitar expediente de contratación y, por ende, a publicitar la licitación, siendo solo necesario trasladar al Consejo de ministros los acuerdos adoptados. Sin embargo, se debe justificar la excepcionalidad y su concurrencia debe estar limitada en el tiempo.

Esta herramienta fue elegida para gestionar la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, mediante su incorporación en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes, durante el periodo del Estado de alarma. Posteriormente, este precepto fue modificado por la Disposición final Segunda del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del Covid-19, incluyendo reglas que permitieron flexibilizar la urgente adquisición de productos imprescindibles en los mercados de países extranjeros.

La finalidad de estas normas es establecer una forma eficiente para satisfacer las perentorias necesidades de adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración General del Estado para combatir esa emergencia que eventualmente puede darse por diferentes situaciones.

Si bien, consideramos necesario destacar en este punto, lo señalado por la Abogacía General del Estado en su Informe de 1 de abril de 2020, sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, indicando que es de efectos temporales limitados y atiende a una situación excepcional, aludiendo a la tramitación de procedimientos de contratación por emergencia. Por otro lado, la propia Abogacía General de Estado, en su informe de 21 de enero de 2021, indicó que: *“un procedimiento tan excepcional (...) es, en sí mismo, contrario a los principios de publicidad y concurrencia en los que se asienta la contratación pública y, como tal, no puede ser objeto de aplicación sin causa que lo justifique”*.

En base a lo sostenido por la Junta Consultiva de Contratación Pública de Estado, cualquier excepción a una norma general que, en este caso es la que aboga por la aplicación de los principios básicos de la contratación pública, la interpretación de las condiciones bajo las cuales procede la tramitación de emergencia y de la forma en que ha de realizarse tal tramitación ha de ser objeto de una interpretación estricta con el fin de evitar que se produzcan situaciones de mal uso o de abuso de esta figura jurídica”. Por este motivo, se consideró que la previsión general de aplicación de una norma excepcional no podía mantenerse, ya que el artículo 16 del Real Decreto-ley decayó en su vigencia cuando finalizó la del Estado de alarma¹¹⁴”.

Analizada la tramitación de emergencia en el ámbito nacional, debemos analizar la posibilidad que establece la Directiva, en materia de contratación pública, sobre dichos aspectos. Concretamente, la **Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública**, en su artículo 32, prevé una reducción sustancial de los plazos generales, a través de un **procedimiento negociado sin publicidad previa**, siempre que se acredite que concurren razones de urgencia imperiosa que no se hayan podido prever.

¹¹⁴ Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre Vigencia y aplicación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. Expediente: 30/21.

Por lo que respecta a la necesidad de flexibilizar esta normativa, la Comisión se ha pronunciado en dos ocasiones, reflejando su interpretación de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, al que le corresponde en última instancia su interpretación: el 9 de septiembre de 2015, en la crisis del asilo¹¹⁵, resaltó la necesidad de que, para acudir a esta herramienta, se acrediten mediante un informe todas las siguientes condiciones:

- Sucesos imprevisibles para el poder adjudicador en cuestión
- Extrema urgencia que hace imposible el cumplimiento de los plazos generales
- Nexo causal entre el suceso imprevisto y la extrema urgencia
- Por otra parte, los compradores públicos deben también buscar soluciones alternativas y actuar en el mercado, por lo que la medida debe ser estrictamente necesaria

De esta forma *“Dado que, en estos casos, los poderes adjudicadores se apartan del principio básico del Tratado relativo a la transparencia, el Tribunal exige que el recurso a este **procedimiento tenga carácter excepcional**. Todas las condiciones han de cumplirse de manera acumulativa y deben interpretarse restrictivamente”*. El cumplimiento de estas condiciones debe acreditarse mediante un informe y responder a la necesidad de *“soluciones rápidas e inteligentes y afinidad para hacer frente a un enorme aumento de la demanda de bienes y servicios de tipo similar, al mismo tiempo que algunas cadenas de suministro se ven perturbadas”*¹¹⁶.

En la mayoría de los países miembros de la UE, y España no es la excepción, los procedimientos de contratación por emergencia están regulados en los propios marcos normativos sobre contratación pública y promulgados por un decreto de emergencia el cual establece como las normas ordinarias se pueden evitar y las condiciones que justifican la utilización de dicho procedimiento. Se caracterizan por ser procedimientos excepcionales, subsidiarios y limitados para responder a ciertas situaciones específicas.

Analizada la normativa de la UE y nacional, en materia de contratación pública, consideramos necesario indicar adicionalmente, en este análisis, otras referencias normativas que tienen impacto en la contratación pública, tales como:

El **procedimiento de contratación pública en situaciones de emergencia de medicamentos y productos asociados** establecido en el Reglamento 2021/522, de 24 de marzo de 2021, por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud (ProgramaUEproSalud). En virtud de este, se posibilita la contratación conjunta con los Estados miembros, de la Comisión Europea en nombre de los Estados miembros sobre la base de un acuerdo y la contratación directa por parte de la Comisión Europea en beneficio de Estados miembros u organizaciones seleccionadas por esta. En el supuesto que se acuerde por los Estados que sea la Comisión Europea la que contrate en su nombre, los contratos se celebrarán por la Comisión Europea o por los Estados miembros.

Por otro lado, cabe precisar que la disposición adicional séptima **del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de sostenibilidad del transporte de mercancías por carreta y de funcionamiento de la cadena logística**, incluye acuerdos para el suministro de productos farmacéuticos autorizados bajo cualquiera de las modalidades recogidas en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los

¹¹⁵ Comunicación de la Comisión Europea relativa a las normas de contratación pública respecto a la actual crisis del asilo. (COM (2015) 454 final). 9.9.2015.

¹¹⁶ Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis de Covid-19 (2020/C 108 I/01). 1.4.2020.

medicamentos y productos sanitarios, para los que existe una necesidad médica no cubierta contra la lucha del Covid-19:

“Con efectos desde el 1 de enero de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2022, podrán celebrarse en el ámbito de la Administración General del Estado, previo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública, acuerdos para el suministro de productos farmacéuticos autorizados bajo cualquiera de las modalidades recogidas en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, para los que exista una necesidad médica no cubierta en la lucha contra el COVID-19, sujetos a legislación y jurisdicción extranjeras, a los que no serán de aplicación las previsiones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, ni tampoco las de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en cuanto al régimen de pagos anticipados.

Asimismo, podrán establecerse, en los citados acuerdos, cláusulas de responsabilidad con un régimen distinto al regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

Por tanto, es importante resaltar que dichos productos farmacéuticos se podían adquirir de forma directa permitiendo incluso pagos anticipados, sin que fuese de aplicación la LCSP, y flexibilizando la normativa especial aplicable.

En total se ha verificado que se han tramitado hasta 22.379 contratos entre los ejercicios 2019-2021, lo que ha motivado a que la Comisión Europea se haya comenzado a interesar por este tipo de contratación. Sin embargo, su aplicación como se ha señalado anteriormente: debe responder a una actuación inmediata, acreditarse mediante documentación, y debe ser imposible el empleo de cualquier otra herramienta legislativa.

Como instrumento complementario, se propone e incentiva **a aprovechar las iniciativas de contratación pública conjunta de la Comisión Europea**. Por ello, podemos concluir en este punto que los procedimientos con plazos reducidos cubren sus necesidades a medio plazo, ya que, en principio, son más fiables para optimizar la relación calidad-precio y garantizar un mayor acceso de las empresas a las oportunidades de negocio y una gama más amplia de suministros disponibles. Si bien, para las necesidades a cubrir con este informe, debemos profundizar e ir más allá de lo establecido normativamente hasta el momento.

Realizado el análisis anterior, retomamos el proyecto de **Ley de Industria** que, en caso de aprobarse, **en su Disposición adicional única**, introduce cláusulas en los pliegos de prescripciones técnicas que involucran a los procedimientos de contratación pública en dos ámbitos: incluyendo la necesidad de reducir la huella de carbono de materiales y productos industriales básicos y **estableciendo mínimos de mantenimiento de reservas de capacidades de bienes o servicios recogidos en la RECAPI**.

A este respecto, es importante establecer y tener en cuenta que se deberá preservar que no se concedan ventajas a operadores, en función del diseño de los pliegos.

Llegados a este punto, y habiendo analizado la situación normativa actual, así como los canales previstos hasta el momento en la regulación en materia de contratación pública en vigor, consideramos necesario analizar otras opciones que, eventualmente, permitirían dar cumplimiento al objetivo previsto por el RECAPI y el CECOPIE, en

materia de contratación pública, excepcionando la legislación vigente. Por ello, procedemos a analizar y proponer dos figuras que entendemos podrían tener cabida para alcanzar los objetivos previstos en los siguientes apartados.

En el marco del análisis realizado en materia de contratación pública, en un contexto ordinario y extraordinario, procedemos a proponer dos posibles alternativas que, basándose en la Ley de Contratos de Sector Público, con propuestas de modificación ad hoc, se consideran necesarias tener en cuenta como alternativas viables para la puesta en marcha de la RECAPI, sin menoscabo de las figuras de colaboración público-privada descritas en el Deliverable 5 “Public-private coordination levers”.

4.3.2 Análisis de la contratación en un contexto ordinario inicial donde se proponga la racionalización técnica de la contratación, y contexto extraordinario final, cuando concurren las circunstancias establecidas para activar el RECAPI.

Tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, en este apartado se propone el diseño de un procedimiento específico de racionalización técnica de la contratación pública en dos fases:

- Primera: configurar los elementos esenciales para la homologación de la industria con la justificación de la necesidad e idoneidad del contrato en el marco de la configuración de RECAPI.

Este punto implicaría analizar todos los elementos esenciales para la homologación de la industria en un sistema de racionalización de la contratación pública que permita establecer el marco jurídico específico para que, una vez se estableciera la necesidad de activar el RECAPI, pudieran movilizarse de forma muy ágil todos los recursos necesarios para poder cubrir todas las necesidades específicas del momento en que sea necesario.

Las principales cuestiones para tener en cuenta en este punto serían las siguientes:

- Definición clara de la industria necesaria a incluir en este sistema de racionalización.
 - Definición clara de los procedimientos para poder formar parte de este sistema de racionalización.
 - Establecimiento de las condiciones sobre el mantenimiento de la industria, así como las condiciones necesarias para actualizar periódicamente las entidades que formen dicho sistema de racionalización.
 - Establecimiento de los procedimientos de activación, en caso de que sea necesario, del sistema de racionalización técnica de la contratación pública.
- Segunda: Activación de la compra en un contexto excepcional por los propios procedimientos definidos y establecidos en el sistema de racionalización técnica de la contratación pública. En esta fase, se trataría de activar los propios procedimientos establecidos en la racionalización técnica de la contratación pública, para de forma ágil disponer de los recursos necesarios en función de las necesidades concretas del momento.

Las principales ventajas de hacer uso de un sistema de racionalización técnica para dar cumplimiento a lo establecido en la RECAPI son las siguientes:

- Importante incentivo a la Industria implicada al establecer un procedimiento *ad hoc* para la producción y mantenimiento constante de las reservas.

- Diseño específico y ajustado a las necesidades propias del RECAPI y CECOPIE facilitando el camino para cumplir con los objetivos previstos.
- Gran agilidad en los procedimientos en el momento de poner en marcha el RECAPI al haber tramitado administrativamente y con el cumplimiento de todos los principios que rigen la contratación pública ordinaria, en la fase primera o preparatoria, es decir, sin estar ante proyectos industriales estratégicos.

4.3.3 Analizar la posibilidad de que el Estado pueda desarrollar los productos esenciales y/o estratégicos que no se encuentren en el mercado.

Se considera necesario, además de la propuesta descrita anteriormente, analizar la posibilidad de poder establecer procedimientos específicos que permitan al Estado desarrollar productos esenciales y/o estratégicos que no se encuentren en el mercado a través de las siguientes posibilidades:

- A través de procedimientos específicos similares a la Compra Pública de Innovación.

En este caso, se trata de analizar y establecer vías y procedimientos para que se incentive la investigación, desarrollo e innovación de la industria para alcanzar el objetivo cuando el mercado no cubre las necesidades por no disponer de dichos productos.

Este procedimiento podría tramitarse independientemente o incluirlo en el sistema de racionalización técnica de la contratación pública para la RECAPI, expuesto en el punto anterior.

En definitiva, se trata de establecer un procedimiento específico, similar al de Compra Pública de Innovación, que permita obtener aquellos productos que no estén en mercado y se encuentren en TRLs inferiores al 7 y sean necesarios para dar cumplimiento a los objetivos previstos en el CECOPIE y la RECAPI.

- A través de la exclusión de la contratación específica similar a los contratos de I+D que expresamente están excluidos de la Ley de Contratos del Sector Público.

Otra de las posibilidades que se considera necesario analizar es la de excluir específicamente de la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, la adquisición de aquellos productos estratégicos o esenciales, estén o no en vías de desarrollo y sean necesarios para el cumplimiento de objetivos previstos.

De esta forma, el desarrollo y adquisición de dichos productos únicamente estarían sujetos al cumplimiento de los principios que rigen la contratación pública, siendo los pliegos de dichos contratos los que establecerían el procedimiento de contratación, por ser negocios excluidos de la Ley.

En este caso, se considera que desde el inicio no se podría establecer la exclusión de la adquisición de dichos productos directamente de la Ley de Contratos del Sector Público, al tratarse de productos comercializables, pero sí se considera necesario establecer la vía de estudio de que, en caso de que se declare la necesidad de activar el CECOPIE y el RECAPI, se puedan directamente excepcionar, como negocios excluidos de la Ley, y por tanto tramitar cumpliendo con los principios que rigen la contratación, sin la rigidez y los plazos propios de procedimientos ordinarios de adquisición de bienes y productos.

Finalmente, en este supuesto, se cumplirían todas las ventajas descritas en el punto anterior, y además implicarían una menor carga administrativa al tratarse directamente de negocios excluidos de la Ley cuando se den las circunstancias concretas.

4.4 Análisis de los mecanismos de Colaboración Público-Privada (CPP)

En el marco del presente apartado, se procede a enumerar los diferentes mecanismos e incentivos de colaboración público – privada incluidas y desarrolladas en el Entregable 5 “Mecanismos de colaboración público – privado” con el objetivo de analizarlas desde el punto de vista del impacto que puedan tener como posibles Ayudas de Estado y en materia de Competencia, tal y como se establece en los subapartados 4.5 y 4.6 . Los mecanismos de CPP e incentivos, incluidos en el Deliverable 5 “Public-private coordination levers”, son:

- Protección de capacidad emergente
- Reserva de capacidad
- Joint Venture
- Modelos de suscripción
- Cupones de prioridad
- Incentivos fiscales
- Subvenciones
- Extensión de la exclusividad a cambio de capacidad constante
- Préstamo concesional

Asimismo, profundizando en las diferentes figuras de colaboración público – privada que no hayan sido incluidas en el mencionado Entregable nº 5, se considera necesario indicar las siguientes, pudiendo ser de aplicación, si así se estima oportuno, para la ejecución de la RECAPI. Concretamente, nos referimos a las siguientes posibles figuras jurídicas:

- **Convenio**

Esta figura jurídica se encuentra regulada en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (en adelante LRJAP) en la cual se configura como acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común, permitiendo así, la colaboración con el sector privado.

Es de señalar el artículo 47 de la LRJAP, el cual establece que “Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público”.

En detalle, la suscripción de un convenio implica la materialización de un negocio jurídico resultante de un acuerdo de voluntades entre dos o más entidades, sobre aspectos en los que ambas pueden prestarse apoyo, cada una aportando los medios necesarios para desarrollar la actividad acordada, permitiendo incluir en el marco de la colaboración tanto a distintas Administraciones Públicas como a entidades privadas. Esta fórmula colaborativa presenta las siguientes características:

- En el mismo deben establecerse obligaciones concurrentes para todas las entidades firmantes, de cara a la consecución de un interés común.
- Deben tener siempre una duración determinada, no pudiendo ser ésta superior a cuatro años con posibilidad de prórroga por un período de hasta cuatro años adicionales.
- La regulación permite flexibilidad en la configuración y es más ágil en su puesta en marcha.

En definitiva, la figura de los Convenios, regulada en el ordenamiento jurídico español, podría ser una figura de colaboración público – privada a utilizar en la ejecución de la RECAPI, teniendo en cuenta que es una figura muy consolidada en el ordenamiento jurídico español y que no entraña dificultades desde el punto de vista de las Ayudas de Estado y la Competencia, permitiendo de una manera directa formalizar jurídicamente relaciones entre el sector industrial y el Estado Español la consecución de los objetivos previstos para la RECAPI.

- **Unión Temporal de Empresas (UTES)**

Las Uniones Temporales de Empresas (UTES) constituyen el fenómeno asociativo más típico de la contratación pública en España. Las UTES constituyen una forma peculiar de colaboración entre empresas, en la que, sin crear una nueva sociedad (carecen de personalidad jurídica), los miembros pueden sumar sus capacidades y actuar como un solo sujeto, en régimen de responsabilidad solidaria. La naturaleza jurídica de las UTES queda configurada a través de las siguientes características:

- Temporalidad: Estos entes son constituidos por un tiempo determinado, el cual se corresponderá con la duración del contrato.
- Objeto determinado: La UTE será constituida única y exclusivamente para ejecutar el objeto del contrato correspondiente.
- Solidaridad: Cada una de las empresas que forman la UTE están obligadas a cumplir íntegramente con las disposiciones del contrato, con independencia de que entre ellas existan cuotas o participaciones. Además, la Administración podrá requerir a una sola de las empresas para que ejecute la totalidad de la obra en caso de que las demás se ausentaran o fueren incapacitadas para el cumplimiento del contrato.

La UTE da la posibilidad de unir recursos en pro de un objetivo en común, así si dos o más empresas unen sus esfuerzos, los profesionales en su plantilla pueden colaborar unos con otros. De este modo, grandes proyectos podrán realizarse en menor tiempo gracias a la participación de especialistas en diversas áreas. A nivel organizacional, los empresarios suelen elegir esta figura para aplicar fácilmente una economía de escala y vender mayor cantidad de productos y servicios. Estas son algunas de las razones por las cuales son tan aplicadas las UTE dentro de la economía española. Este mecanismo de colaboración se encuentra regulado por la ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre régimen fiscal de agrupaciones y uniones temporales de Empresas y de las Sociedades de desarrollo industrial regional y la LCSP.

Si bien se trataría de un modo ágil y, sin apenas carga gestora para la constitución formal de la colaboración, la dificultad que presentaría esta figura jurídica sería que, si bien la Ley General de subvenciones prevea la posibilidad del acceso de UTES a subvenciones, siempre y cuando lo dispongan las bases reguladoras. La dificultad deriva en que para que una UTE pueda ser beneficiaria de subvenciones debe posibilitarse expresamente por las bases reguladoras y la convocatoria de subvenciones.

- **Consortios**

Se trata de entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias. Se encuentran regulados en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico

del Sector Público (artículos 127; 188), y pueden realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes. Están sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos.

Una vez descritas las figuras de Colaboración Público – Privada, en los siguientes subapartados se procede a realizar el análisis sobre mecanismos de financiación y procedimiento de concesión, así como el análisis de estas en materia de Ayudas de Estado y Competencia.

4.5 Análisis sobre mecanismos de financiación y procedimiento de concesión

En el siguiente subapartado se determinan los distintos mecanismos de financiación que pueden emplearse para incentivar la producción y almacenamiento de productos esenciales y/o estratégicos, establecidos en el Entregable 5: incentivos fiscales, subvenciones y préstamos. Seguidamente, se identifican los diferentes procedimientos para su concesión.

La creación de reservas de productos estratégicos y/o esenciales requiere de suficientes incentivos a los operadores privados para que asuman la ejecución de todas las inversiones que son necesarias para garantizar sus objetivos. Tal como se indica en la **Memoria de Impacto normativo del Anteproyecto de Ley de Industria**, la intensidad de capital necesaria para este tipo de inversiones (por ejemplo: instalaciones y bienes de equipo) y la incertidumbre sobre la rentabilidad esperada, supondrían un riesgo de financiación elevado para el sector privado. Se justifica que, ante el posible fallo de mercado consistente en que el sector manufacturero no pueda obtener la financiación adecuada para ejecutar estas inversiones, se deban diseñar y ejecutar políticas específicas de apoyo a la financiación y que representa un supuesto claro en el que la intervención pública es necesaria.

Por comenzar este apartado, hay que recordar que las ayudas de Estado se tratan de prestaciones dinerarias, procedentes de fondos públicos, destinadas a operadores privados para la realización de proyectos, inversiones y/o actividades concretas que tengan por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. La característica intrínseca a toda ayuda es su carácter finalista, es decir, su objetivo principal es incentivar la ejecución de inversiones por operadores privados cuando no se realizarían en condiciones normales de mercado.

Ante la existencia de un fallo de mercado y la necesidad de intervención pública, se acredita la posibilidad de que se deban conceder ayudas de Estados a los operadores privados para garantizar el funcionamiento de RECAPI. Todas las ayudas que puedan concederse, en este sentido, deberán estar intrínsecamente relacionadas con la consecución de sus objetivos. Entre las medidas para el impulso a la competitividad que se incluyen en el Anteproyecto de Ley de Industria figuran las ayudas a proyectos industriales de interés general, considerados como tales por los artículos 24 y 35, como aquellos asociados a los recursos y capacidades recogidas en RECAPI.

Adicionalmente, en la Memoria indicada se señala que la intervención pública en la industria debe realizarse mediante un sistema de ejecución y financiación estructurado que contemple los siguientes atributos:

- *“Bajo la monitorización continua de una Administración especializada en política industrial.*

- *Con un enfoque especializado que contemple los problemas considerados anteriormente, así como el efecto de variables y tendencias económicas en los sectores concretos.*
- *Que pueda establecer una adecuada segmentación en sus intervenciones, considerando las diferentes problemáticas: PYMES vs. grandes empresas; emprendimiento y crecimiento, vs Consolidación; necesidades de financiación concretas y coberturas de riesgo de esas financiaciones”.*

4.5.1 Mecanismos de financiación

Considerando la necesidad de adoptar mecanismos de financiación que faciliten la ejecución de las inversiones necesarias por parte de los operadores privados para el buen funcionamiento y garantía de la consecución de los objetivos de RECAPI, se analizan jurídicamente, a continuación, los diferentes mecanismos seleccionados.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las competencias de la autoridad concedente de la financiación elegida y del tipo de mecanismo de financiación seleccionado impactan directamente en la capacidad para la aprobación y concesión de ayudas.

De antemano, se adelanta, también, que la competencia para la aprobación y concesión de ayudas dependerá de las competencias de la autoridad concedente de la financiación elegida y del tipo de mecanismo de financiación seleccionado.

4.5.1.1 Incentivos fiscales

En primer lugar, una tipología de ayuda de Estado que se puede aprobar y conceder son los incentivos fiscales (por ejemplo: bonificaciones, deducciones y/o aplazamientos de cuotas tributarias). A continuación, se analiza la figura de los incentivos fiscales como mecanismo de financiación.

Los incentivos fiscales suponen la reducción y/o exención de impuestos a operadores privados por la ejecución de ciertas actuaciones de interés general y puede ser considerada una ayuda de Estado, ya que supone una liberación de su carga tributaria y, por lo tanto, el reconocimiento a una empresa de una ventaja respecto al resto. Para determinar si la ventaja se concede o no discriminatoriamente, las medidas deben evaluarse por medio de un análisis en tres fases:

- Identificación del Sistema de referencia, es decir, identificar la normativa en la que se regula la figura impositiva y cómo debería modificarse para incluir estos incentivos.
- Determinar si la medida supone una excepción, al establecer diferencias entre operadores económicos que, habida cuenta de los objetivos intrínsecos del sistema, se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable.
- Determinar si la excepción encuentra justificación en la naturaleza o la economía general del sistema.

Si tras este análisis, no se cumplen con las condiciones, no se pueden conceder dichos incentivos. Los incentivos fiscales se conceden en función de las inversiones subvencionables (por ejemplo: deducciones fiscales de I+D+i o reducciones de las cotizaciones de la Seguridad Social). En todo caso, las inversiones deberán cumplir con el efecto incentivador, es decir:

- que la medida establece un derecho al beneficiario de acuerdo con criterios objetivos, sin que el Estado ejerza potestades discrecionales
- que pueda acreditarse que solo gracias a los incentivos fiscales, la empresa pueda ejecutarlas

- que estuviera aprobada y en vigor antes del comienzo de cualquier aspecto del proyecto o inversión

Los importes de ayudas asociados a los incentivos fiscales no podrán ser superiores a los umbrales máximos de ayuda establecidos en función del tipo de inversión subvencionable. La competencia para su aprobación dependerá del tipo de impuestos y la autoridad competente para su regulación.

4.5.1.2 Préstamos

La siguiente fórmula de financiación analizada son los préstamos que son otro mecanismo de intervención que supone la concesión de una contraprestación económica, por parte de una Administración pública con fondos públicos, a una empresa, a cambio de que se garantice su devolución de acuerdo con una serie de condiciones (por ejemplo: plazo de devolución, carencia o porcentaje respecto al importe total de la inversión) e intereses.

Al valorar si un préstamo constituye o no una ayuda de Estado, se deberán identificar y comparar las condiciones del mercado respecto a las ofrecidas por la Administración Pública. Si los intereses de estos préstamos que se concedan por parte de la Administración pública fueran más favorables respecto a los ofrecidos por cualquier Operador económico privado, la diferencia económica entre los intereses del préstamo ofrecidos por la Administración Pública respecto a las condiciones ofrecidas por cualquier Operador Económico Privado constituirá una Ayuda de Estado

Al igual que en los incentivos fiscales, los préstamos constitutivos de ayudas de Estado, tanto ordinarios como con participación en capital, deberán concederse para la ejecución de inversiones y cumplir con las condiciones establecidas en el Reglamento nº 651/2014, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior (RGEC, en adelante), por ejemplo: ayudas a la financiación de riesgo o ayudas a nuevos proyectos empresariales. En caso contrario, deberán cumplir los requisitos establecidos en Directrices y autorizarse previamente por la Comisión Europea.

4.5.1.3 Subvenciones

A continuación, se exponen las subvenciones como mecanismo de financiación, definiendo en la propia Ley 38/2003, General de Subvenciones como toda disposición dineraria realizada por la Administración, a favor de personas públicas o privadas que cumplan con los siguientes requisitos:

- Que la entrega se realice sin contraprestación dineraria.
- Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo.
- Que el proyecto tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social.

Por todo lo anterior, las subvenciones son también ayudas de Estado, pero a diferencia de los préstamos, no es necesaria la devolución de la contraprestación económica, es decir, se tratan de ayudas de Estado a fondo perdido. Las categorías de subvenciones que puedan concederse dependerán del tipo de inversión que se desee incentivar:

- **Ayudas de Estado en base al Reglamento n °651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior (RGEC, en adelante).**

El RGEC establece una serie de tipologías de ayudas de Estado que se consideran compatibles con el mercado interior, siempre que cumplan con una serie de condiciones (por ejemplo, tipo de inversiones, tipología de gastos subvencionables, porcentaje de ayuda respecto a la inversión total o intensidades máximas). Sobre estas condiciones, hay que destacar las intensidades máximas de ayuda pues en la medida de que no se superen, las Administraciones Públicas podrán conceder ayudas sin necesidad de autorización previa de la Comisión Europea.

Las tipologías de ayudas de Estado establecidas en el RGEC serán idóneas en función del tipo de inversión cuya ejecución se desee promover.

- **Ayudas de finalidad regional o también denominadas “Incentivos regionales”.**

El artículo 107.3.c) del TFUE permite la concesión de ayudas a empresas que vayan destinadas al desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o exista una grave situación de desempleo. Esta tipología de ayudas de Estado debe autorizarse previamente por la Comisión Europea, en base a la calificación de la zona otorgada en los Mapas de ayudas regionales de los Estados miembros y las Directrices respectivas. Sin embargo, el RGEC permite la concesión de ayudas regionales, sin necesidad de autorización previa, siempre que se cumplan con ciertas condiciones y se respete el umbral máximo por el que resultase necesaria su notificación.

Por lo tanto, se pueden conceder ayudas regionales a empresas que vayan a ejecutar una inversión inicial, una inversión inicial que crea una nueva actividad económica o para reducir los gastos corrientes de una empresa, siempre que la inversión o los gastos corrientes se ejecuten y mantengan durante un plazo determinado en una zona considerada desfavorecida por la Comisión Europea por su grado de desarrollo económico y/o situación de desempleo.

A efectos del RECAPI y de acuerdo con esta tipología de ayuda de Estado, se podrán conceder ayudas a empresas privadas, para la ejecución de inversiones iniciales a favor de una nueva actividad económica o para cubrir gastos de funcionamiento, siempre que se ejecuten en una zona considerada económicamente desfavorecida.

La intensidad máxima de ayuda a conceder dependerá de la tipología de zona que la Comisión Europea haya atribuido en los mapas de ayudas regionales de cada uno de los Estados miembros, según el grado de desarrollo económico y situación de desempleo y los umbrales máximos de notificación indicados en el RGEC.

- **Ayudas a las Pyme.**

Las Secciones 2 y 3 RGEC incluyen tipologías de ayudas de Estado específicamente para pymes, considerando que disponen de dificultades mayores a la hora de acceder a la financiación, en concreto resaltan las siguientes:

- Ayudas a la inversión en activos materiales para la ampliación de un establecimiento existente, la diversificación de la producción de un establecimiento en nuevos productos adicionales o un cambio esencial en el proceso general de producción de un establecimiento existente.
- Ayudas destinadas a nuevos proyectos empresariales. Las ayudas de puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales pueden concederse en forma de subvención, préstamo o garantía.
- Ayudas a la innovación a favor de las pymes para el fomento de inversiones y/o servicios para el asesoramiento y apoyo en materia de innovación.

- **Ayudas de I+D+i.**

El RGEC también posibilita la concesión de ayudas a actividades de I+D+i, en función de unos porcentajes y según el tipo de inversión subvencionable (Investigación, Desarrollo e Innovación). En función de esta tipología de Ayudas de Estado, se pueden conceder subvenciones entre el 25%-80% de los costes para la ejecución de inversiones en I+D+i.

- **Ayudas sujetas a la normativa de minimis.**

El Reglamento nº1407/2013, de 18 de diciembre de 2013, relativo a las ayudas de minimis, permite la concesión de ayudas de Estado por parte de las Administraciones públicas, sin necesidad de autorización previa y sin necesidad de que la inversión de interés general se encuentre incluida en algún Reglamento de exención de categorías.

Este tipo de ayudas se consideran compatibles con el mercado interior, por parte de la Comisión Europea y tribunales europeos, en la medida que su importe no es significativo y, por lo tanto, su concesión no puede perjudicar el funcionamiento normal de mercado interior. Por ello, las ayudas de minimis son compatibles con el mercado interior si no superan un importe significativo para perjudicar el funcionamiento normal del mercado interior. De acuerdo con el Reglamento, este límite se fija en 200.000 EUR por empresa beneficiaria en cualquiera de los últimos tres ejercicios fiscales.

- **Ayudas para fomentar la realización de Proyectos de Importante Interés Común Europeo (PIICE, en adelante).**

El artículo 107.3.b) del TFUE permite la concesión de ayudas por los Estados miembros para posibilitar la ejecución de este tipo de proyectos. Los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo reúnen una serie de requisitos, para poder ser considerados como tal. Los criterios para poder calificar a un proyecto como PIICE se han concretado por la Comisión Europea¹¹⁷ y deben cumplirse en su totalidad:

- Responder de forma clara a objetivos o estrategias de la UE.
- Estar concebidos para superar deficiencias del mercado importantes o sistemáticas.
- Incluir la participación de al menos cuatro Estados miembros y sus beneficios deben poder extenderse a una parte importante de la UE.
- Los beneficios de su ejecución no deben limitarse a empresas o sectores beneficiarios, sino que deben tener un efecto arrastre para la economía o sociedad de la UE. Por este motivo, los PIICE deben ser considerados como aquellos cuya ejecución beneficiaría a una parte importante de la UE.

- **Ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por acontecimientos de carácter excepcional**, en base al 107.2.b) del Tratado de Funcionamiento, sujetas a autorización previa de la Comisión Europea.

¹¹⁷ Ver (2014/C 188/02) Comunicación de la Comisión. Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo. 20.06.2014.

En supuestos de crisis de carácter excepcional, como la crisis del Covid-19 y la guerra en Ucrania, la Comisión Europea ha autorizado la concesión de ayudas de Estado con condiciones excepcionales a empresas en función de los perjuicios ocasionados por la adopción de medidas públicas.

El importe de las ayudas de Estado se ha considerado proporcional y compatible con el mercado interior, siempre que no se supere el importe de los perjuicios económicos ocasionados por una medida de intervención pública en este contexto de excepcionalidad.

Anteriormente, tras un procedimiento de notificación formal, la Comisión Europea podía autorizar la concesión de ayudas directas a empresas que pudieran verse perjudicadas económicamente por medidas de intervención pública adoptadas ante acontecimientos de carácter excepcional. Sin embargo, tras modificación del RGEC, en su artículo 50 se abre la posibilidad de conceder esta tipología de ayudas, sin necesidad de autorización previa, siempre que se cumplan con ciertas condiciones.

Hay que añadir que, en contextos de crisis económica, el artículo 107.3.b) del TFUE posibilita que la Comisión Europea pueda autorizar **ayudas para poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro**.

De acuerdo con esta tipología de ayudas, en supuestos de crisis de carácter excepcional, como la crisis del Covid-19 y la guerra en Ucrania, la Comisión Europea ha autorizado la concesión de ayudas de Estado con condiciones excepcionales, para poner remedio a agravios ocasionados en la economía de los Estados miembros. Sin embargo, las ayudas deben relacionarse intrínsecamente con perjuicios ocasionados en consecuencia de estas crisis y concederse en función de un marco temporal concreto.

En función de esta base legislativa y los ejemplos de Marcos de ayudas de Estado aprobados en situaciones de excepcionalidad, en futuras ocasiones similares, la Comisión Europea podría flexibilizar la normativa de ayudas de Estado durante períodos de excepcionalidad.

4.5.2 Procedimiento de concesión

Respecto a los **procedimientos de concesión de ayudas tanto a nivel nacional como europeo**, la normativa distingue entre procedimientos de concurrencia competitiva o especiales. Por lo que respecta a la normativa nacional, los procedimientos de concesión de ayudas se regulan en el Título I de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- **Procedimiento con concurrencia competitiva**

El procedimiento de concurrencia competitiva es el procedimiento ordinario en el que se posibilita que todo interesado pueda obtener financiación para la ejecución de inversiones indicadas.

De forma preliminar, la autoridad concedente redacta y publica unas bases reguladoras y una Convocatoria de ayudas en las que se indican las inversiones que se desean promover y los criterios para su valoración y selección. Todo ello, en función de sus competencias, políticas públicas y crédito presupuestario previsto a tal efecto.

Una vez publicada la Convocatoria y abierto el plazo para la presentación de solicitudes de ayudas, cualquier interesado en realizar este tipo de inversiones y obtener financiación para su ejecución presentará su solicitud de ayuda.

A posteriori, se puntúan todas las solicitudes presentadas y se seleccionan aquellas con mayor puntuación. Este es el procedimiento también empleado por la Comisión Europea para seleccionar los proyectos que se apoyen en los presupuestos de la UE.

- **Procedimiento especial**

En el procedimiento especial, el proceso de publicación de convocatorias y presentación de propuestas de inversiones por los interesados no se contempla. No se dispone, pues, de una ventanilla en la que los interesados en obtener financiación presenten sus solicitudes, sino que las ayudas se conceden de forma directa por alguna de las razones indicadas por la concurrencia de alguno de los siguientes supuestos:

- Su concesión se prevea en una norma de rango de ley.
- La concesión de la ayuda esté prevista por asignación de partida presupuestaria.
- La concesión de la ayuda pueda justificarse por motivos de interés general (razones de interés público, social, económico o humanitario) o cuando se dificulte su tramitación mediante procedimiento de concurrencia competitiva.

El Anteproyecto de Ley de industria también prevé expresamente la posibilidad de emplear este tipo de procedimiento. No obstante, atendiendo al Informe IPN/CNMC/001/23 de 2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Industria publicado por la CNMC se aconseja apostar por el uso de procedimientos de concurrencia competitiva, ya que la discrecionalidad en la concesión de las ayudas es menor y, por lo tanto, el grado de discrecionalidad para seleccionar unas empresas sobre otras es menor. La Comisión Europea también utiliza este procedimiento en situaciones excepcionales y debidamente justificadas. En su caso, deberá analizar previamente la compatibilidad de las ayudas de Estado de acuerdo el derecho de la competencia y proceder a su publicación.

4.6 Análisis desde una perspectiva de Ayudas de Estado y programas de financiación

En el presente apartado, se procede a realizar un análisis concreto desde la perspectiva de Ayudas de Estado y programas de financiación, procediendo en primer lugar a realizar una breve mención de la perspectiva de Ayudas de Estado, así como a señalar los diferentes programas de financiación.

La obligación por parte del Estado español de garantizar que no otorgue ayuda de Estado ilegal es una obligación a nivel europeo. La **Comisión Europea** a través de su Dirección General de Competencia (DG COMP¹¹⁸) es la autoridad **competente para decidir sobre la compatibilidad de toda ayuda** con el mercado interior de la UE. En este sentido, el Gobierno de España tiene la obligación de notificar las ayudas que otorga a la DG COMP, salvo que se acojan a algún supuesto de exención de notificación.

Se entiende por **ayuda estatal** una ventaja económica que puede revestir diversas formas, concedida de modo selectivo a operadores o empresas por parte de los poderes públicos (nacionales, regionales o locales). En determinadas circunstancias, una ayuda de Estado puede distorsionar la competencia en los mercados en contra del interés general. **Queda prohibida** la ayuda concedida de manera selectiva por los Estados

¹¹⁸ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid_en

miembros de la UE o a través de fondos estatales, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre países de la UE o falseen la competencia en virtud del artículo 107 del TFUE.

El artículo 108(3) del TFUE exige que los **Estados miembros notifiquen todas las ayudas estatales a la Comisión Europea a priori y que las ejecuten solo después de la aprobación de la Comisión Europea.**

No obstante, **la ayuda no debe notificarse si es de *minimis* o si se beneficia de una exención en virtud de un marco de exención específico** (p. ej. el marco temporal de ayudas tras la pandemia de Covid-19 que finalizó el 30 de junio de 2022), **de la excepción prevista para los servicios de interés económico general (SIEG) del artículo 106(2) del TFUE o del Reglamento de Exención General por Categorías (REGC).** El REGC declara categorías específicas de ayuda estatal compatibles con el TFUE siempre que cumplan ciertas condiciones. Exime a estas categorías del requisito de notificación previa y aprobación por parte de la Comisión Europea, lo que permite a los Estados miembros conceder la ayuda directamente e informar a la Comisión Europea únicamente *a posteriori*. El hecho de que una medida de ayuda estatal no cumpla los criterios del REGC no significa que sea incompatible con las normas de ayuda estatal de la UE. Solo significa que la medida debe notificarse *a priori* (antes de su implementación) a la Comisión Europea, que luego evaluará si la ayuda estatal puede aprobarse bajo otras normas de ayuda estatal de la UE. Como resultado del REGC, los Estados miembros aplican ahora más del 90% de todas las nuevas medidas de ayuda estatal, excluidas las medidas de crisis, sin necesidad de la aprobación previa de la Comisión Europea. Esto está en consonancia con el enfoque de la Comisión Europea de centrarse en ofrecer la posibilidad de más ayudas y más rápido en áreas en las cuales no es imprescindible.

A continuación, se desarrollan los siguientes programas de financiación tanto a nivel europeo como nacional aplicables a las empresas que pueden ser susceptibles de ser beneficiarias y a su vez tener el deber de colaborar para contribuir en el RECAPÍ en atención a los sectores estratégicos identificados en el Entregable 3.

4.6.1 A nivel europeo

Son relevantes para el presente informe **el nuevo sistema europeo para luchar contra las catástrofes naturales RescEU¹¹⁹ y el programa UEproSalud¹²⁰ que se adoptó como respuesta a la pandemia de Covid-19 y para reforzar la preparación frente a las crisis sanitarias en la UE.**

Cabe asimismo incidir también en los **Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI)**, que suelen contribuir de forma significativo en el crecimiento económico, el empleo, la transición ecológica y digital y la competitividad de la industria y la economía de la UE y permiten reunir conocimientos, experiencia, recursos

¹¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_4731

¹²⁰ El Reglamento nº 2021/522, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud»), mejorar la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad en la Unión de medicamentos y productos sanitarios, así como productos pertinentes en caso de crisis, y apoyar la innovación en relación con dichos productos. El Programa podrá proporcionar financiación en cualquiera de las formas establecidas en el Reglamento Financiero, en particular en forma de subvenciones, premios y contratación pública para financiar acciones para: reforzar la capacidad de la Unión para prevenir amenazas transfronterizas graves para la salud y apoyar acciones destinadas a mejorar la disponibilidad, la accesibilidad y la asequibilidad de los medicamentos, productos sanitarios y productos pertinentes en caso de crisis, fomentando cadenas de producción y suministro sostenibles, así como la innovación en la Unión, y apoyando al mismo tiempo el uso prudente y eficiente de los medicamentos. Otro objetivo es apoyar **acciones que complementen el almacenamiento nacional de productos esenciales pertinentes en caso de crisis, a escala de la Unión, cuando sea necesarios.**

financieros y actores económicos en toda la UE. La Comisión Europea ha aprobado ayudas de Estado para IPCEIs de I+D y de **primer despliegue industrial**.

Approved Important Projects of Common European Interest (IPCEI)

 COMPETITION

	First IPCEI on Microelectronics (2018)	First IPCEI on Batteries (2019)	Second IPCEI on Batteries – EuBatIn (2021)	First hydrogen IPCEI – Hy2Tech (2022)	Second hydrogen IPCEI – Hy2Use (2022)	Second IPCEI on Microelectronics and Communication Technologies (2023)	Total
Participating companies	29	17	42	35	29	56	208 179*
Participating projects	43	22	46	41	35	68	255
State aid approved (EUR billion)	1,9	3,2	2,9	5,4	5,2	8,1	26,7
Expected private investments (EUR billion)	6,5	5	9	8,8	7	13,7	50
Participating Member States							21 with UK included as a Member State, plus Norway participated in at least one IPCEI

*Excluding the companies that participated in more than one IPCEI

Fuente: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/ipcei_en

El 1er IPCEI sobre Microelectrónica reúne a 32 empresas de 5 Estados miembros con el fin de permitir la investigación y el desarrollo de tecnologías y componentes innovadores (p. ej. *chips*, circuitos integrados y sensores) que puedan integrarse en un gran conjunto de aplicaciones posteriores. Estos incluyen dispositivos de consumo, p. ej. electrodomésticos y vehículos automatizados, y dispositivos comerciales e industriales, por ejemplo, los sistemas de gestión de baterías utilizadas para la movilidad eléctrica y el almacenamiento de energía. El 2º IPCEI sobre Microelectrónica, el cual incluye las tecnologías de la comunicación (IPCEI ME/CT), se compone de 68 proyectos de 56 empresas en 14 Estados miembros con el fin de permitir la transformación digital y ecológica mediante la creación de microelectrónica y soluciones de comunicación innovadoras, y el desarrollo de sistemas electrónicos y métodos de fabricación que ahorren energía y ahorren recursos. Contribuirán al avance tecnológico de muchos sectores, incluidas las comunicaciones (5G y 6G), la conducción autónoma, la inteligencia artificial y la computación cuántica. También apoyarán a las empresas activas en la generación, distribución y uso de energía en su transición verde.

El 1er IPCEI sobre Baterías reúne a 17 empresas de 7 Estados miembros en relación con I+D en toda la cadena de valor de las baterías, buscando una mejora de la sostenibilidad ambiental en todos los segmentos de la cadena de valor de la batería, reduciendo la huella de CO2 y los residuos generados a lo largo de los diferentes procesos de producción, y desarrollando procesos de desmantelamiento, reciclaje y refinado respetuosos con el medio ambiente y sostenibles en línea con los principios de la economía circular. El 2º IPCEI sobre Baterías (*European Battery Innovation/EuBatIn*) reúne a 42 empresas de 12 Estados miembros y cubre igualmente toda la cadena de valor de las baterías, con un enfoque en la sostenibilidad. Se espera que contribuya al desarrollo de todo un conjunto de nuevos avances tecnológicos, incluidas diferentes químicas de celdas y procesos de producción novedosos.

EL 1er IPCEI sobre Hidrógeno (*IPCEI Hy2Tech*) reúne a 35 empresas de 15 Estados miembros con el fin de cubrir una amplia parte de la cadena de valor de la tecnología del hidrógeno, incluyendo la generación de hidrógeno, pilas de combustible, almacenamiento, transporte y distribución de hidrógeno, y aplicaciones de usuarios finales, en particular en el sector de la movilidad. Se espera que contribuya al desarrollo de importantes avances tecnológicos, incluidos nuevos materiales de electrodos altamente eficientes, celdas de combustible de mayor rendimiento, tecnologías de transporte innovadoras, entre las que se incluyen por primera vez las de movilidad de hidrógeno. El 2º IPCEI sobre Hidrógeno (*IPCEI Hy2Use*) reúne a 35 empresas de 13 Estados miembros con el fin de cubrir una gran parte de la cadena de valor del hidrógeno apoyando la construcción de infraestructura relacionada con el hidrógeno, en particular electrolizadores a gran escala e infraestructura de transporte, para la producción, almacenamiento y transporte de hidrógeno renovable y bajo en carbono; y el desarrollo de tecnologías innovadoras y más sostenibles para la integración del hidrógeno en los procesos industriales de múltiples sectores, especialmente aquellos que son más difíciles de descarbonizar, como el acero, el cemento y el vidrio. Se espera que el IPCEI impulse el suministro de hidrógeno renovable y bajo en carbono, reduciendo así la dependencia del suministro de gas natural.

Finalmente, en abril de 2023, la UE ha adoptado el *EU Chips Package*, que **adapta el marco de ayudas de Estado para permitir un mayor apoyo público a instalaciones de producción de chips y aumentar la producción de chips en la UE en un 20% en 2030**¹²¹. Esta medida tiende a posibilitar que la UE compita con China y los EE. UU. (*Chips for America Act*). Los *chips* son un componente fundamental de la transición digital. Las tecnologías modernas como el Internet de las cosas (IoT), la inteligencia artificial (IA), la conectividad (5G/6G) o la informática perimetral darán lugar a un mayor aumento de la demanda de semiconductores, lo que aumentará la presión sobre las cadenas de suministro. Los semiconductores también están en el centro de fuertes intereses geopolíticos, condicionando la capacidad de acción (militar, económica e industrial) de los países.

De los tres pilares del *EU Chips Package*, el segundo pilar concierne ayudas de Estado.

El primer pilar del *EU Chips Package* - a saber, el *Chips for Europe Initiative* - reforzará el liderazgo tecnológico de Europa, facilitando la transferencia de conocimiento del laboratorio a la fábrica, cerrando la brecha entre la investigación y la innovación y las actividades industriales y promoviendo la industrialización de tecnologías innovadoras por empresas europeas. El *Chips for Europe Initiative* combinará inversiones de la UE, de los Estados miembros y del sector privado a través de una reorientación estratégica de la *Key Digital Technologies Joint Undertaking* (rebautizada "*Chips Joint Undertaking*" o "*Empresa Común Chips*"). La iniciativa contará con el apoyo de 6.200 MILL EUR de fondos públicos, de los cuales 3.300 MILL EUR proceden del presupuesto de la UE acordado para el período de 2023 hasta 2027, el final del actual marco financiero plurianual. Este apoyo se sumará a la financiación pública de 2.600 MILL EUR ya prevista para las tecnologías de semiconductores. Los 6.200 MILL EUR apoyarán actividades, como el desarrollo de una plataforma de diseño y la creación de líneas piloto para acelerar la innovación y la producción. La iniciativa también ayudará al establecimiento de centros de excelencia, ubicados en toda Europa, que brindarán acceso a experiencia técnica y experimentación, ayudando a las empresas, en particular a las pymes a mejorar las capacidades de diseño y desarrollar habilidades. Junto a los centros del diseño, se convertirán en polos de atracción de la innovación y de nuevos talentos. Además, para apoyar a las empresas emergentes y las pymes, se garantizará

¹²¹ Mediante un Reglamento UE, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2045

el acceso a la financiación a través de un *Fondo de chips* y un mecanismo de inversión de capital dedicado a los semiconductores establecido en el marco de *InvestEU*.

El segundo pilar del *EU Chips Package* incentivará las inversiones públicas y privadas en instalaciones de fabricación para los fabricantes de *chips* y sus proveedores. Se prevé que el *EU Chips Package* generará unas ayudas de más de 43.000 MILL EUR mediante inversiones públicas y privadas hasta el 2030, que complementarán los fondos *Next Generation EU* descritos más arriba, p. ej. Horizonte Europa¹²² o Europa Digital. **El segundo pilar del *EU Chips Package* creará un marco para garantizar la seguridad del suministro atrayendo inversiones y mejorando las capacidades de producción en la fabricación de semiconductores.** Con este fin, establece un marco para la creación de instalaciones que serán “*primeras de su tipo*” y contribuyen a la seguridad del suministro y a un ecosistema resiliente en interés de la UE: por un lado, las **fundiciones abiertas europeas**, que dedican una cantidad significativa de su capacidad de fabricación a la producción para otros actores industriales y, por el otro lado, las **instalaciones de producción integradas**, que diseñan y producen componentes que atienden a sus propios mercados. El reconocimiento como fundición abierta europea o instalación de producción integrada abre la puerta a autorizaciones aceleradas en los Estados miembros para su construcción y operación.

Tal y como lo expone la Comisión en su Comunicación sobre el *EU Chips Package*, es **probable que las inversiones privadas en estas instalaciones requieran ayuda pública.** Respecto a su **compatibilidad con las reglas de ayudas de Estado**, es **probable** que, en vista de las **barreras de entrada muy altas y la intensidad de capital del sector**, la **Comisión las apruebe en virtud del artículo 107(3)(c) del TFUE**, el cual permite a la Comisión aprobar ayudas estatales para facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas si los efectos positivos de las ayudas estatales superan su posible impacto negativo en el comercio y la competencia. **En su evaluación, la Comisión debe garantizar, en particular, que la ayuda debe (i) tener el llamado “efecto incentivo” y ser necesario (la ayuda estatal solo puede concederse para apoyar un proyecto que no se llevaría a cabo en la UE sin el apoyo público); (ii) ser apropiada, lo que significa que no hay otra herramienta posible que distorsione menos la competencia; y (iii) ser proporcionada (limitarse al mínimo necesario).** Los aspectos relevantes para garantizar que los efectos positivos de las ayudas estatales superen a los negativos son, entre otros, que las instalaciones serán “*primeras en su tipo*” en Europa, lo que significa que no existe una instalación equivalente en la UE, que las instalaciones apoyadas no desplazarán iniciativas privadas existentes o comprometidas, y que el apoyo público cubre como máximo el 100% de un déficit de financiación comprobado, es decir, la cantidad mínima necesaria para garantizar que dichas inversiones se realicen en Europa. Dependiendo de los méritos de cada caso individual, se considerarán los efectos positivos adicionales para compensar los riesgos de distorsión de la competencia, p. ej. un refuerzo de la cadena de valor de los semiconductores para garantizar la seguridad del suministro de las empresas europeas que utilizan *chips* en sus productos, una contribución positiva en términos de atracción de mano de obra cualificada a Europa o un impacto positivo en la innovación en Europa, aportando beneficios a las pymes y usuarios finales.

El *EU Chips Package* permite que una sola empresa o un consorcio reciba ayudas de Estado **sin límites fijos y por importes equivalentes al déficit de financiación**

¹²² Reglamento nº 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de abril de 2021 por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa». El objetivo del Programa Horizonte Europea es, entre otros, fomentar la I+D y la interacción entre los agentes involucrados, a fin de cumplir las prioridades estratégicas y compromisos de la UE. Entre sus ámbitos de actuación hay que destacar el apoyo al desarrollo de nuevos productos, servicios u oportunidades de mercados

suficientemente probado. Es un giro de 180 grados en cuanto a la política europea de ayudas de Estado porque hasta la fecha cualquier ayuda de Estado estaba limitada por la Comisión Europea para garantizar que los Estados miembros no ayuden a sus propias empresas con excesivo dinero público descompensando el equilibrio de la UE.

En su tercer pilar, el *EU Chips Package* establecerá un mecanismo de coordinación entre los Estados miembros y la Comisión para fortalecer la colaboración con y entre los Estados miembros, monitorear el suministro de semiconductores, estimar la demanda, anticipar la escasez y, de ser necesario, activar una situación de crisis, para la cual establece una caja de herramientas dedicada de medidas que se pueden emprender en tal situación.

A estos paquetes de financiación, hay que añadir los siguientes

- **Programas Invest EU**, el cual facilita el acceso y la disponibilidad de la financiación para las pymes y las pequeñas empresas de mediana capitalización y mejorar su competitividad global, así como apoyar operaciones de financiación relacionadas con la investigación, innovación y digitalización, siempre que contribuyan a la consecución de objetivos estratégicos de la UE, inclusive los proyectos importantes de interés común europeo.
- **Programa del mercado único** cuyo objetivo es mejorar el funcionamiento del mercado interior y la competitividad de la empresa, en particular pymes¹²³.
- **El Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU)** posibilita la concesión de ayudas financiera y operativas a los Estados miembros en caso de cualquier catástrofe, inclusive crisis alimentarias. En el contexto de crisis, ha fomentado la creación de distintas reservas para diferentes ámbitos en diferentes Estados miembros de la UE. A modo de ejemplo: en Finlandia se destinaron 242 MILL EUR para el desarrollo de la primera reserva estratégica rescEU química, biológica, radiológica y nuclear (QBRN) de modo que pueda utilizarse por todos los Estados miembros de la UE.

4.6.2 A nivel nacional

Por lo que respecta a la financiación a nivel nacional, de acuerdo con el Proyecto de Ley de Industria se incluye el Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (FAIIP), creado en la disposición Quincuagésima séptima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre de 2021, fondo financiero cuyo objetivo es apoyar de forma financiera para promover inversiones de carácter industrial que ayuden a reforzar la competitividad industrial y mantener las capacidades industriales productivas en el territorio. Está adscrito al Ministerio de Industria Comercio y Turismo a través de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.

Este fondo se gestiona por la empresa pública SEPI Desarrollo Empresarial, S.A (SEPIDES), en virtud del Convenio suscrito con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En base al Convenio, se incorporan como tipologías de ayudas: préstamos ordinarios, préstamos participativos, o combinaciones y este seguirá vigente hasta su efectiva liquidación.

A nivel nacional, desde la perspectiva de ayudas de Estado y programas de financiación, debe señalarse que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) se le reconoce **una función de (i) asesoramiento a las administraciones públicas,**

¹²³ El Reglamento nº 2021/690, de 28 de abril de 2021 por el que se establece un programa para el mercado interior, la competitividad de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas, incorpora entre sus objetivos el fomento la competitividad de los ecosistemas y sectores industriales, así como el desarrollo de cadenas de valor industriales, así como promoción de su modernización

así como (ii) una labor estadística y de las autoridades de competencia autonómicas de la CCAA.

En virtud del artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“*Funciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de carácter general y para preservar y promover la competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos*”), la CNMC debe aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia en materia de ayudas públicas (artículo 5.1(e)). El capítulo III de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia contiene un único artículo sobre ayudas públicas (artículo 11):

- El **artículo 11(1)** permite a la CNMC analizar, de oficio o a instancia de las administraciones públicas, los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados con el fin de **(a) emitir informes con respecto a los regímenes de ayudas y las ayudas individuales o (b) dirigir a las administraciones públicas propuestas conducentes al mantenimiento de la competencia**. Los órganos de defensa de la competencia de las CCAA podrán elaborar, igualmente, informes sobre las ayudas públicas concedidas por las administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial, que remiten a la CNMC. El análisis puede contener tanto fundamentos jurídicos como económicos (de acuerdo con el artículo 7 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia Reglamento de Defensa de la Competencia¹²⁴. A título de ilustración, el último informe publicado por la CNMC es el informe PRO/CNMC/003/21 *Informe relativo a las ayudas concedidas mediante el Plan Moves III* de 10 de mayo de 2022¹²⁵.
- El **artículo 11(2)** obliga a la CNMC a redactar un **informe anual de carácter público sobre las ayudas públicas concedidas en España** en base a la información de la Comisión Europea y de las administraciones públicas. El informe contiene tanto las ayudas notificadas a la UE como las ayudas exentas de notificación, que se hayan concedido en España.

En el desarrollo de su papel consultivo y de promoción de la competencia, la CNMC publicó en julio de 2021 unas Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la

¹²⁴ El artículo 7 estipula: “(1) De acuerdo con lo dispuesto en los apartados 1 y 4 del artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 39 de la citada Ley, previo requerimiento de la Comisión Nacional de la Competencia, las Administraciones públicas deberán facilitar a ésta en el plazo establecido, toda la información que la Comisión Nacional de la Competencia considere necesaria a los efectos de la realización de los informes y propuestas previstos en los apartados 1, 2 y 4 del citado artículo 11, de la Ley 15/2007, de 3 de julio. (2) Cuando la Comisión Nacional de la Competencia actúe a instancia de otra Administración Pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, ésta deberá identificar los órganos concedentes de las ayudas públicas y los regímenes de ayudas o ayudas individuales sobre los que se plantea el pronunciamiento de la Comisión Nacional de la Competencia, así como toda aquella documentación que pudiera ser relevante para analizar los efectos de estas ayudas sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados. (3) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, el análisis de los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados versará sobre los aspectos tanto jurídicos como económicos del instrumento utilizado, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Comunidad Europea y su normativa de desarrollo, y de las competencias de la Comisión Europea y de los órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales en materia de control de ayudas públicas. Entre otros se podrán analizar los siguientes aspectos: a) El plan estratégico, en su caso, en que el proyecto de régimen de ayudas se integra, en cuanto instrumento de planificación de políticas públicas que fija objetivos e identifica los fallos de mercado; b) las bases reguladoras si se trata de una línea de ayuda o su fundamento jurídico si se trata de una ayuda individual; c) la prueba de sopesamiento de la ayuda, que analizará los aspectos positivos y negativos de su concesión, entre ellos la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o la necesidad y proporcionalidad de la misma. (4) El informe anual sobre las ayudas públicas de la Comisión Nacional de la Competencia incluirá entre sus Anexos los informes que, en su caso, hayan elaborado los órganos de Defensa de la Competencia de las Comunidades Autónomas sobre las ayudas públicas concedidas por las Administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial.”

¹²⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/procnmc00321>

recuperación económica inclusiva¹²⁶. Estas recomendaciones deben ser tenidas en cuenta a la hora de configurar las ayudas estatales en relación con las respuestas rápidas a la interrupción de las cadenas de suministros:

1. identificar el objetivo perseguido y las posibles alternativas de política pública
2. promover la transparencia y la concurrencia de empresas en el acceso a las ayudas, especialmente de las pymes.
3. promover el efecto incentivador de las ayudas
4. velar por la neutralidad competitiva, evitando medidas proteccionistas
5. apostar por la recuperación de las empresas eficientes
6. promover mejoras estructurales de productividad y competitividad que favorezcan la transición digital y ecológica
7. asignar las ayudas conforme a criterios competitivos cuando sea posible
8. desarrollar una planificación estratégica eficaz
9. implantar una cultura de evaluación de los efectos de las ayudas
10. contar con el apoyo y asesoramiento de las autoridades de competencia

Más recientemente, en enero de 2023, la CNMC ha publicado en la fecha de 31 de enero de 2023 un **Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Industria** (IPN/CNMC/001/23¹²⁷). Con respecto a las ayudas estatales, la CNMC estipula en el Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Industria que *“las ayudas públicas correctamente diseñadas pueden mitigar la incidencia de fallos de mercado y favorecer la consecución de objetivos de interés público. Sin embargo, una incorrecta utilización o un mal diseño pueden causar importantes distorsiones e ineficiencias en los mercados, perjudicando la libre competencia y el bienestar económico general y mermando su eficacia”*. Consiguientemente, la CNMC recuerda que las ayudas públicas deben evaluarse en profundidad para evitar efectos indeseados. La CNMC recalca que la concesión de ayudas públicas tiene como parámetro de legalidad tanto la normativa de ayudas de Estado de la UE (artículos 106 a 109 del TFUE, entre otros) como los principios de buena regulación, recogidos en la normativa general de régimen jurídico del sector público y en la propia de unidad de mercado. En este sentido, incide sobre la importancia de mantener la competencia en la concesión de las ayudas públicas. La CNMC precisa que el Anteproyecto de Ley de Industria contempla algunas medidas, como el apoyo a ecosistemas industriales (art. 20) o las ayudas a los proyectos industriales de interés general (art. 26), donde se posibilita la concesión de ayudas públicas sin concurrencia competitiva. Sin cuestionar que el apoyo a estos proyectos pueda considerarse prioritario, ello no implica que deba eliminarse la competencia entre los posibles beneficiarios de la ayuda, en la medida en que pueden haber participado en aquel proyecto diferentes operadores, que podrían competir ahora por la concesión de la ayuda presentando diferentes alternativas. Por ello, **la CNMC recomienda tramitar los procedimientos con concurrencia competitiva cuando resulte factible**.

En definitiva, **en relación con los mecanismos de preparación y/o respuesta frente a interrupciones de la cadena de suministro**, como los mecanismos de colaboración público-privada enumerados en el Entregable 5 –los cupones prioritarios, los incentivos fiscales, la extensión de exclusividad de la propiedad intelectual o las notas convertibles - pueden constituir ayudas estatales. Estas ayudas estatales se situarán probablemente en alguna categoría que conlleve su compatibilidad con el TFUE, sea como SIEG en virtud del artículo 106(2) del TFUE, sea en el marco de otra exención.

En definitiva, se debe atender a que **cualquier iniciativa normativa se comunique a la CNMC con el fin de permitir que ésta emita su opinión** (mediante informe o propuesta) en cuanto a la legalidad de la iniciativa con los artículos 106 a 109 del TFUE.

¹²⁶ https://www.cnmc.es/sites/default/files/3735021_2.pdf

¹²⁷ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4520647.pdf>

En efecto, la compatibilidad del régimen de ayudas de Estado constituye un criterio específico transversal, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de cualquier iniciativa normativa en relación con las respuestas rápidas a la interrupción de la cadena de suministro. Asimismo, **las iniciativas deberán respetar el decálogo de recomendaciones de la CNMC de 2021** (p. ej. promover la transparencia y la concurrencia de empresas en el acceso a las ayudas, especialmente de las Pymes, velar por la neutralidad competitiva y evitar medidas proteccionistas, asignar las ayudas conforme a criterios competitivos)¹²⁸. A pesar de que estas iniciativas sean de carácter esencial y estratégico, **deben priorizar la concurrencia competitiva cuando resulta factible** (varios operadores presentando alternativas distintas). La CNMC recalcó esta recomendación en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Industria (IPN/CNMC/001/23¹²⁹).

4.7 Análisis sobre posibles infracciones del derecho de la competencia.

Finalmente, en el presente apartado se analizan las posibles infracciones del derecho de la competencia que pudieran ocasionarse como consecuencia de la formalización de operaciones de fusiones y adquisiciones y colaboraciones público-privadas.

4.7.1 Posibles prácticas restrictivas de la competencia derivadas de las Colaboraciones Público-Privadas entre CECOPIE y la industria.

Las posibles infracciones que pueden visualizarse en la formalización de acuerdos de colaboraciones público-privadas u operaciones societarias son: la falta de notificación de acuerdos de fusión o adquisición de empresas, acuerdos verticales y/o horizontales restrictivos de la competencia y abusos de posición de dominio.

4.7.1.1 Fusiones y adquisiciones

En virtud del derecho de la competencia nacional (artículos 7-10 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia¹³⁰) y europeo (Reglamento (CE) 139/2004 del Consejo de 20/1/2004 sobre el control de las concentraciones entre empresas y el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/914 de la Comisión de 20/4/2023¹³¹), **determinadas concentraciones deben notificarse respectivamente a la CNMC o a la Comisión Europea (DG COMP)**. Existe una concentración cuando hay un cambio del control (la posibilidad de ejercer una influencia decisiva) de la totalidad o parte de una o varias empresas a largo plazo como consecuencia de una **fusión**, una **adquisición (parcial o total)** o la creación de una **empresa en común (empresa conjunta)** que desempeña de forma permanente las funciones de una entidad económica autónoma.

Al nivel europeo, hay que notificar a la Comisión Europea si el volumen de negocios total combinado a escala mundial de las empresas partícipes supera los 5.000 MILL EUR, y (acumulativo) el volumen de negocios en el EEE de cada una de ellas supera los 250 MILL EUR, salvo que cada una realice más de dos tercios de su volumen de negocios total en el EEE en un mismo Estado Miembro. También hay que notificar a la Comisión Europea (umbral alternativo) si (i) el volumen de negocios mundial conjunto

¹²⁸ Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva. https://www.cnmc.es/sites/default/files/3735021_2.pdf

¹²⁹ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4520647.pdf>

¹³⁰ Las autoridades de competencia regionales no tienen competencias en esta materia (Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las CCAA en materia de Defensa de la Competencia).

¹³¹ El Reglamento (UE) 2023/914 entra en vigor el 1/9/2023. Antes de esta fecha, sigue de aplicación la versión consolidada del Reglamento de la Comisión (CE) 802/2004.

de las empresas partícipes supera los 2.500 MILL EUR; y (acumulativo) (ii) el volumen de negocios total conjunto de las empresas partícipes supera los 100 MILL EUR en cada uno de al menos 3 Estados miembros; y (acumulativo) (iii) el volumen de negocios total realizado individualmente por cada una de ellas supera los 25 MILL EUR en cada uno de los 3 Estados miembros incluidos a efectos de (ii); y (acumulativo) (iv) el volumen de negocios total en el EEE realizado individualmente por cada uno de ellas supera los 100 MILL EUR, salvo que cada una realice más de dos tercios de su volumen de negocios total en el EEE en un mismo Estado Miembro.

Al nivel nacional, hay que notificar a la CNMC si se cumple el umbral de facturación o el umbral de cuota de mercado. El umbral de facturación se alcanza si el volumen de negocios global en España del conjunto de los partícipes supere en el último ejercicio contable la cantidad de 240 MILL EUR, siempre que al menos dos de los partícipes realicen individualmente en España un volumen de negocios superior a 60 MILL EUR. El umbral de cuota de mercado se alcanza si se adquiere o incrementa una cuota de mercado hasta el 30% o (umbral alternativo), en el caso de que el volumen de negocios global en España de la sociedad adquirida o de los activos adquiridos en el último ejercicio contable no supere la cantidad de 10 MILL EUR, si las partícipes no tienen una cuota individual o conjunta igual o superior al 50% en cualquiera de los mercados afectados.

En el marco de las **iniciativas** en relación con las respuestas rápidas a la interrupción de la cadena de suministro, cabe indicar que las **entidades mixtas creadas en el marco de Colaboración Público-Privadas** y **la integración de incentivos** deben cumplir con las reglas de control de concentraciones y que, si alcanzan los umbrales expuestos más arriba, estas operaciones deben ser notificadas a la Comisión europea o a la CNMC.

4.7.1.2 Prácticas restrictivas y cárteles

En virtud del derecho de la competencia nacional (artículos 1-6 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia¹³²) y europeo (artículos 101-106 del TFUE), se prohíben los acuerdos y las prácticas concertadas restrictivas de la competencia (al nivel horizontal, entre competidores, o al nivel vertical, entre empresas situadas en distintos niveles de la cadena de producción/distribución). Algunos acuerdos siempre están prohibidos, p. ej. la fijación de precios, la limitación de la producción, la limitación del desarrollo técnico, el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento. Otros acuerdos solo se prohíben si superan un umbral *de minimis* de cuota de mercado.

En el marco de las **iniciativas** en relación con las respuestas rápidas a la interrupción de la cadena de suministro, cabe indicar que la **extensión de la exclusividad de ciertos derechos de propiedad intelectual** a cambio de capacidad no debe crear barreras a la competencia.

Asimismo, en el contexto del fomento de colaboraciones y *clústers* relacionados con la RECAPI, el CECOPIE y otras iniciativas, es importante recalcar que el **intercambio de información entre competidores** puede ser contrario al derecho de la competencia en determinadas circunstancias. Los intercambios más comunes incluyen, entre otros, la elaboración de bases de datos e informes, la recopilación de información estadística, los estudios de mercado, las propuestas de opiniones e intercambio de experiencias, el asesoramiento sobre la situación económica general en la industria y/o la fijación de parámetros o criterios de evaluación. Los intercambios de información conducen a una

¹³² Las autoridades de competencia regionales tienen competencias en esta materia (Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las CCAA en materia de Defensa de la Competencia).

mayor transparencia en el mercado, lo que reduce la incertidumbre respecto al comportamiento competitivo de las compañías competidoras. No obstante, el aumento de transparencia puede asimismo incrementar la competencia (p.ej. mediante la mejora en los productos y/o precios más bajos). No existe, por tanto, una regla general que prohíba el intercambio de información entre competidores pues, p. ej., el intercambio de información agregada con fines puramente estadísticos está habitualmente permitido. No obstante, los intercambios de información pueden resultar problemáticos desde la perspectiva del derecho de la competencia si el nivel de transparencia alcanzado permite la identificación de información confidencial competitiva relativa a empresas o transacciones individuales. Que sea éste el caso, dependerá de si es información individualizada o agregada, de su nivel de detalle, de si es sensible, de su frecuencia, de la concentración del mercado relevante, del acceso por parte de terceros, etc. Si el intercambio de información permite la identificación de empresas individuales, de transacciones específicas, proveedores o compradores, es posible que sea contrario al derecho de la competencia¹³³.

En general, deben respetarse las siguientes orientaciones:

- La información sensible (especialmente la relativa a precios, componentes de los precios o condiciones comerciales individuales) no debe nunca ser intercambiada.
- La información general legal y económica (p. ej., opiniones y experiencias respecto a leyes, decisiones judiciales o de las autoridades) puede ser compartida.
- Las discusiones sobre los resultados de estadísticas conjuntas / estudios de mercado pueden ser asimismo aceptables, siempre y cuando no se intercambie información sensible, y que los miembros se abstengan de redactar conclusiones conjuntas sobre su comportamiento futuro de mercado.

Visto que las **iniciativas** en relación con los mecanismos de preparación y/o respuesta frente a disrupciones de la cadena de suministro **se enfocarán en ciertos sectores**, es importante que las **asociaciones u otros órganos sectoriales creados a tales fines** sean prudentes en cuanto las **decisiones colectivas y recomendaciones sectoriales**. El contenido de las comunicaciones de las asociaciones sectoriales con sus asociados puede tener un carácter vinculante (denominadas decisiones) o únicamente orientativo (recomendaciones). No obstante, su capacidad de crear pautas de homogeneización en el mercado implica que este tipo de prácticas sean vigiladas de cerca por DG COMP y la CNMC¹³⁴, por lo que es preciso respetar el derecho de la competencia. La prohibición de realizar conductas restrictivas no puede ser sorteada recomendando o adoptando decisiones colectivas sobre comportamientos que resultarían ilícitos si hubieran sido directamente acordadas por sus miembros. Por ello, tanto las asociaciones empresariales como sus cargos directivos deben ser conscientes de que las recomendaciones colectivas de actuación pueden resultar contrarias al derecho de la competencia cuando son aptas para unificar el comportamiento de sus asociados y de terceros, alterando así el juego de la libre competencia. Respecto a los **planes industriales sectoriales u objetivos estratégicos acordados por una pluralidad de**

¹³³ P. ej. las resoluciones de la CNMC en los casos S/0155/09 *STANPA* (se consideró que la asociación servía como instrumento para el intercambio de tarifas y otra información comercialmente sensible entre sus miembros), S/0094/08 *Asociación Menorquina de alquiler de coches sin conductor* (los miembros de la asociación proporcionaron información a la misma sobre los precios medios del alquiler distintos coches con el fin de crear un central de reservas común en Menorca), S/0106/08 *Almacenes Hierro* (la Unión de Almacenista de Hierro de España recopiló información sobre los costes de sus asociados, que eran difundidos y revisados y actualizados periódicamente), y S/617/07 *Cajas Vascas y Navarra* (se consideró como una práctica restrictiva el intercambio de información estratégica entre las distintas cajas en relación con las comisiones aplicables, campañas publicitarias y otros productos bancarios).

¹³⁴ Estas conductas han sido sancionadas en varias resoluciones de la CNMC, p. ej. las resoluciones 2779/07 *Consejo Regulador de Denominación de Origen Vinos de Jerez y Manzanilla de Sanlúcar*, 649/08, *Productos Farmacéuticos Genéricos*, S/0044/08, *PROPOLLO*, S/0046/08, *Pan de Asturias*, S/0053/08, *FIAB* y *Asociados y CEOPAN*, S/0055/08, *INPROVO*, S/0064/08, *Veterinarios Especialistas Équidos*, S/0106/08, *Almacenes Hierro*, S/0289/12, *Industria Cárnica*, S/0359/11 *ATASA* y S/0413/12 *Asociación Empresarial de Peritaje y Valoraciones Judiciales*.

empresas pertenecientes a un sector específico tendientes a establecer obligaciones de comportamiento dirigidas a alcanzar objetivos políticos de carácter estratégico, p. ej. de naturaleza medioambiental, en la medida que no estén regulados y sean voluntarios, existe un riesgo de que este comportamiento se configure como un cartel si, en contraste con el simple seguimiento de una política industrial, las empresas restringen voluntariamente su libertad de comportamiento económico. No obstante, dichos esquemas a menudo contribuyen significativamente al progreso económico y tecnológico, y benefician a los consumidores. Por tanto, siempre que se den ciertas condiciones básicas (en particular, que dichas restricciones sean proporcionadas a su objetivo), los planes industriales no crearán problemas desde el punto de vista de competencia.

Del mismo modo, **cualquier órgano sectorial** creado en el marco de las **iniciativas** en relación con las respuestas rápidas a la interrupción de la cadena de suministro debe extremar la cautela respecto a las **normas de pertenencia** y **posibles boicots**. En efecto, las **normas de pertenencia que restringen injustificadamente el acceso a un órgano sectorial pueden situar a los no-miembros en una situación de desventaja**. El acceso debe ser garantizado en términos no discriminatorios y basarse en criterios objetivos y razonables. En particular, las asociaciones empresariales no deben rechazar la admisión en su seno de una empresa aspirante, salvo que tal rechazo esté objetivamente justificado¹³⁵. La expulsión injustificada de un socio de un órgano sectorial puede, por las mismas razones, representar un problema desde la perspectiva del derecho de la competencia. Del mismo modo, aquellas normas de pertenencia que imponen restricciones no motivadas a los miembros (p. ej. la prohibición de pertenencia a una asociación alternativa, o las restricciones a la salida de esta) pueden plantear asimismo problemas bajo el derecho de la competencia. En cuanto a los **boicots**, las asociaciones empresariales informan a menudo a sus miembros sobre circunstancias de particular relevancia para la industria. Si bien se trata de una importante función de la asociación, puede afectar asimismo al modo en que se toman las decisiones en el sector. Las declaraciones hechas por las asociaciones comerciales relacionadas, p. ej. con la calidad de los productos/servicios de determinados suministradores pueden provocar que los socios dejen de contratar con ellos. A los efectos del derecho de la competencia es irrelevante si la recomendación ha sido seguida o no en la práctica. Sin embargo, no todas las comunicaciones realizadas por una asociación empresarial a sus socios recomendando no relacionarse con otras compañías resultan necesariamente en una infracción del derecho de la competencia. Existe una diferencia entre el ejercicio de defensa de los intereses de la asociación, permitido, y el llamamiento a un boicot colectivo, prohibido¹³⁶.

4.7.1.3 Abusos de posición dominante

En virtud del derecho de la competencia nacional (artículos 1-6 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia¹³⁷) y europeo (artículos 101-106 del TFUE), se prohíben los abusos por parte de las empresas con posición dominante. No está prohibido que una empresa tenga una posición dominante. Está prohibido que abuse esta posición dominante mediante prácticas que exploten los consumidores (p. ej. precios excesivos) o prácticas que excluyan a sus competidores (p. ej. descuentos de

¹³⁵ P. ej. asunto COMP/D1/37860 *Morgan Stanley/Visa International and Visa Europe* de la Comisión Europea, resolución de la CNMC S/0103/08 *Confederación Española de Industriales Feriantes* (la confederación estableció en su Pliego de Normas una cláusula por la cual la adjudicación de locales en ferias se basaba en la antigüedad de los asociados, discriminando u obstaculizando la adjudicación a los feriantes con menor experiencia).

¹³⁶ Resolución de la CNC 649/08 *Productos Farmacéuticos Genéricos* (la extinta CNC sancionó en su día a varias asociaciones de farmacéuticos por la elaboración y difusión de diversas circulares mediante las que se orquestó un boicot contra un laboratorio farmacéutico que vendía a precios inferiores a los de referencia).

¹³⁷ Las autoridades de competencia regionales tienen competencias en esta materia (Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las CCAA en materia de Defensa de la Competencia).

fidelidad). En el marco de las **iniciativas** en relación con los mecanismos de preparación y/o respuesta frente a disrupciones de la cadena de suministro, cabe indicar que la **extensión de la exclusividad de ciertos derechos de propiedad intelectual** a cambio de capacidad no debe permitir abusos de posición dominante.

4.7.2 Límites en cuanto a la contratación pública. Recomendaciones para garantizar la competencia en los procesos de contratación pública.

En este apartado se indican una serie de recomendaciones y límites en materia de contratación pública, desde la perspectiva de derecho de la competencia y el papel de la CNMC, explicado con anterioridad.

En el ámbito de la contratación pública, la CNMC elabora **guías y orientaciones** para un mejor diseño de los aprovisionamientos públicos, ofrece formación a los empleados públicos, realiza **documentos de análisis** del sector, **supervisa el marco normativo y analiza borradores de pliegos de licitaciones públicas**. En casos especialmente graves, la CNMC impugna las actuaciones administrativas que suponen un obstáculo al mantenimiento de la competencia efectiva en virtud del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC. En estos casos, la CNMC interpone recursos contencioso-administrativos frente a actuaciones administrativas que supongan restricciones a la competencia efectiva en el ámbito de la contratación pública ante los tribunales competentes

En el ejercicio de sus funciones consultivas, la CNMC ha publicado varios documentos con el fin de garantizar la competencia en los procesos de contratación pública y la colaboración público-privada, incentivando una mayor calidad y menores precios, lo cual mejora la eficiencia del gasto público.

La CNMC ha elaborado unas guías con el fin de orientar a los responsables de compras públicas para la adopción de decisiones que favorezcan las condiciones de competencia a lo largo de todo el proceso de aprovisionamiento (planificación, preparación, licitación, adjudicación, ejecución y evaluación). Se trata de: (i) la Guía G-2009-02 sobre Contratación Pública y Competencia de 2011¹³⁸; (ii) la Guía G-2019-02 sobre Planificación de la Contratación Pública de 2020¹³⁹; (iii) las Recomendaciones G-2021-01 a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva de 2021¹⁴⁰ y (iv) la Guía G-2020-01 sobre encargos a medios propios y convenios de 2023¹⁴¹.

De especial interés para el presente Informe son las **Recomendaciones G-2021-01 a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva de 2021**, que contienen un decálogo de recomendaciones para una regulación más eficiente y un decálogo de recomendaciones para una contratación pública eficiente.

El **decálogo de recomendaciones para una regulación más eficiente** preconiza lo siguiente:

1. promover una regulación pro-competitiva de los mercados
2. aplicar los principios de necesidad y proporcionalidad
3. desarrollar una planificación estratégica de revisión normativa
4. evaluar el impacto de una normativa antes de adoptarla
5. analizar el impacto de las regulaciones ya adoptadas

¹³⁸ <https://www.cnmc.es/expedientes/g-2009-02>

¹³⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/g-2019-02>

¹⁴⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/g-2021-01>

¹⁴¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/g-2020-01>

6. promover una regulación comprensible, accesible, transparente y consistente
7. mantener la neutralidad competitiva
8. evitar el proteccionismo frente a la competencia externa
9. fomentar regulaciones pro-competitivas que promuevan la transición ecológica y digital
10. contar con el apoyo y asesoramiento de las autoridades de competencia y regulatorias

El **decálogo de recomendaciones para una contratación pública eficiente** contiene las siguientes recomendaciones:

1. realizar una planificación estratégica de las necesidades de aprovisionamiento
2. promover la competencia, la transparencia y la concurrencia de empresas, especialmente las Pymes
3. restringir la utilización de alternativas a la contratación pública, como convenios y encargos
4. mejorar la capacitación de los responsables de contratación y el grado de conocimiento de los mercados
5. velar por la neutralidad competitiva, evitando medidas proteccionistas
6. promover la transformación ecológica y digital a través de la competencia
7. apostar por la digitalización de la información relativa a contratación pública
8. promover la competencia en la colaboración público-privada para el desarrollo de proyectos de transformación estructural de la economía
9. implantar una cultura de evaluación de los efectos de la contratación pública
10. contar con el apoyo y asesoramiento de las autoridades de competencia y regulatorias

Respecto al **punto no.8 “promover la competencia en la colaboración público-privada para el desarrollo de proyectos de transformación estructural de la economía”**, las recomendaciones de la CNMC son las siguientes:

- Los proyectos gestionados a través de formas de colaboración público-privada deben suponer **una verdadera transformación estructural de la economía**, en aras de los objetivos de transición digital y/o medioambiental.
- Ajustar **la selección de proyectos y operadores** a **procedimientos abiertos, transparentes, objetivos, competitivos y no discriminatorios** mejora la eficiencia en el uso de estos mecanismos.

Sin embargo, la utilización de la colaboración público-privada no está exenta de riesgos. Para minimizarlos, se aconseja seguir las siguientes recomendaciones:

- *La selección de los proyectos y operadores se debe regir por procedimientos abiertos, transparentes, objetivos, competitivos y no discriminatorios.*
- *Adoptar medidas que fomenten la participación de las pymes, como la división en lotes, la subcontratación y la búsqueda de alianzas.*
- *No imponer limitaciones accesorias adicionales cuya regulación pueda contener restricciones injustificadas a la competencia desde la óptica de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.*
- *Diseñar un adecuado reparto de riesgos, aportando seguridad jurídica y evitando que recaiga todo el peso en una de las partes, a la vez que comprometiendo su gestión.*
- *Evitar un cierre excesivo del mercado al vincular su plazo a la duración estrictamente necesaria para el retorno de la inversión.”*

Respecto al **punto no.10 “contar con el apoyo y asesoramiento de las autoridades de competencia y regulatorias”**, las recomendaciones de la CNMC son las siguientes:

- *Se anima a todos los entes públicos a utilizar las funciones de asesoramiento y formación de la CNMC en materia de aprovisionamiento público.*
- *Se recuerda a los entes públicos la obligación de trasladar a la CNMC cualquier indicio de conducta anticompetitiva, para cuya detección tienen una posición privilegiada.*

Asimismo, la CNMC ha elaborado unos **documentos de análisis sobre la contratación pública**, en los que se plantean reflexiones encaminadas a la consecución de una mayor eficiencia en este ámbito a través de la introducción de mejoras en la utilización de la competencia efectiva. Se trata de (i) Informe E-2013-01 sobre la Aplicación de la Guía de Contratación y Competencia a los procesos de licitación para la provisión de la sanidad pública en España de 2013¹⁴²; (ii) el Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión y las implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia de 2013¹⁴³; (iii) el Documento de análisis PRO/CNMC/001/15 sobre la contratación pública en España y las oportunidades de mejor desde el punto de vista de la competencia de 2015¹⁴⁴; (iv) la Radiografía E/CNMC/004/18 de los procedimientos de contratación pública en España de 2018¹⁴⁵; y (v) el Informe PRO/CNMC/002/19 sobre las licitaciones públicas de transporte de pasajeros en vehículos de turismo en los ámbitos escolar, laboral y sanitario de 2020¹⁴⁶.

Además, la CNMC emite **documentos de supervisión del marco normativo sobre la contratación pública**. La CNMC analiza el marco normativo aplicable a la contratación pública para asegurar que éste se adecua a los principios de buena regulación, fomentando debidamente la competencia efectiva. Con ello pretende contribuir la maximización de la eficiencia en el gasto público. A título de ilustración: (i) el Informe IPN 068/11 de 2011 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica la letra D de la cláusula 8 del Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de autopista en régimen de concesión aprobado por el Decreto 215/1973 de 25 de enero¹⁴⁷, (ii) el Informe IPN/CNMC/011/15 de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales de 2015¹⁴⁸, y (iii) el Informe IPN/CNMC/010/15 de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público¹⁴⁹.

De especial interés para el presente informe es el **Informe IPN/CNMC/001/23 de 2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Industria** publicado por la CNMC a solicitud del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo¹⁵⁰, en el que la CNMC recomienda revisar continuamente la regulación y eliminar barreras injustificadas a la competencia, que es clave para impulsar la industria en España. A tal fin, la CNMC recomienda:

- fomentar la competencia y la neutralidad competitiva como principios instrumentales de la estrategia industrial
- mejorar aspectos de los bancos de pruebas regulatorios, con criterios claros y mecanismos para detectar amenazas para la competencia
- clarificar las figuras de colaboración empresarial, para que respeten la normativa de competencia, y de los agentes de ejecución, para reforzar su seguridad jurídica

¹⁴² <https://www.cnmc.es/expedientes/e-2013-01>

¹⁴³ https://www.cnmc.es/sites/default/files/1186066_8.pdf

¹⁴⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/procnmc00115>

¹⁴⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00418>

¹⁴⁶ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2804026_2.pdf

¹⁴⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipn-06811>

¹⁴⁸ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01115>

¹⁴⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01015>

¹⁵⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc00123>

- justificar las razones de interés general para exigir «una acreditación previa de los organismos de control ante el organismo nacional de acreditación»; y si no existen, sustituirlas por una declaración responsable y un control a posteriori
- recurrir a una norma con rango de ley (a través de referencia expresa) cuando sea obligatorio contar con una autorización administrativa
- incluir la obligación de comunicar a la CNMC cualquier hecho o conducta presumiblemente ilícita en el ámbito de la competencia
- definir conforme a los criterios de la UE (taxonomía conjunta) los beneficios medioambientales que se persiguen con la contratación pública
- evitar exigir titulaciones concretas para ejercer una actividad, salvo que exista una justificación razonada, y optar por exigir los conocimientos y aptitudes necesarios para ello.

Cabe destacar que **la CNMC revisa los borradores de pliegos** que registrarán los procesos de licitación pública para asegurar que promueven la competencia efectiva entre los posibles licitantes, de cara a maximizar la eficiencia en el gasto público, así como mejoras en las prestaciones recibidas. A título de ilustración: (i) el Informe INF/CNMC/038/19 de 2019 Consulta Defensor Pueblo Acuerdo Marco Suministro de libros de texto en la Comunidad de Madrid¹⁵¹; (ii) el Informe INF/CNMC/032/20 de 2020 Solicitud del Ayuntamiento de Almería sobre el procedimiento a seguir para la adjudicación de contratación del servicio de notificaciones administrativas¹⁵²; (iii) el Informe INF/CNMC/028/21 de 2021 sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo CESCE de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público¹⁵³; (iv) Informe IN/CNMC/063/21 de 2021 sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del grupo HUNOSA de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público¹⁵⁴; y (v) Informe IN/CNMC/074/21 de 2021 sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del grupo CORREOS de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público¹⁵⁵.

Finalmente, cabe hacer **especial hincapié en las UTEs**. La UTE es una figura de cooperación entre empresas legalmente admitida. Sin embargo, las UTEs constituidas entre empresas competidoras pueden implicar una reducción de la competencia en el marco de las licitaciones y, por ello, se han convertido en los últimos años en el foco de atención de las autoridades de la competencia. Una UTE, como acuerdo entre empresas, puede constituir una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y/o del artículo 101 del TFUE. La CNMC ha sancionado en los últimos años varios cárteles relativos a procedimientos de licitaciones (mayoritariamente públicas) en relación con UTEs. La CNMC ha resumido los criterios en su Guía G-2009-02 sobre Contratación Pública y Competencia de 2011¹⁵⁶ y la Comisión Europea en sus Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal (2011/C 11/01). Así, cuando las empresas que constituyen la UTE no tienen capacidad suficiente para presentar una oferta de manera individual, no plantean problemas desde una perspectiva de competencia. Es un test de indispensabilidad¹⁵⁷. Además, en el supuesto de acreditarse que una UTE constituye una infracción por objeto o por sus efectos restrictivos de la competencia, ésta puede ser lícita si se cumplen las condiciones previstas para la aplicación de la exención

¹⁵¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/infcnmc03819>

¹⁵² <https://www.cnmc.es/expedientes/infcnmc03220>

¹⁵³ <https://www.cnmc.es/expedientes/infcnmc02821>

¹⁵⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/infcnmc06321>

¹⁵⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/infcnmc07421>

¹⁵⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/g-2009-02>

¹⁵⁷ P. ej. resoluciones de la CNMC S/0473/13 *Postes de Hormigón* y S/DC/0598/2016 *Electrificación y Electromecánicas Ferroviarias*, y del extinto Tribunal de Competencia R/504/01 *Terapias Respiratorias Domiciliarias*.

establecida por los artículos 1.3 de la LDC y 101.3 del TFUE. En concreto, es necesario que la licitación conjunta a través de la UTE genere eficiencias de las cuales se beneficie también el mercado, no restrinja la competencia más allá de lo estrictamente necesario para lograr dichas eficiencias y no elimine la competencia respecto de una parte sustancial del mercado. La carga de probar que la UTE reúne los requisitos que permiten beneficiarse de esta exención recae sobre las empresas que la integran¹⁵⁸.

4.7.3 Perspectiva del derecho de la competencia y de ayudas estatales sobre las medidas de incentivos y colaboraciones de CECOPIE y la industria en la gestión de la cadena de suministro para garantizar RECAPI

De acuerdo con los incentivos y colaboraciones propuestos en el Entregable 5 “Deliverable 5: “Public private coordination levers” se realizará un análisis desde una perspectiva de competencia y ayudas de Estado graduándolas según la probabilidad de que produzca una problemática.

Leyenda:

	Poco probable que plantee problemas
	Probable que plantee problemas
	Prohibido

4.7.3.1 Incentivos.

Independientemente de la naturaleza esencial, estratégica o prioritaria de los proyectos incentivados, ello no implica que deba eliminarse la competencia entre los posibles beneficiarios de la ayuda, en la medida en que pueden participar diferentes operadores en estos proyectos que pueden competir por la concesión de la ayuda presentando diferentes alternativas. Para ello, **el trámite de procedimientos con concurrencia competitiva es idóneo, cuando resulte factible**. Asimismo, cualquier iniciativa debe respetar el **decálogo de recomendaciones de la CNMC de 2021** (p. ej. promover la transparencia y la concurrencia de empresas en el acceso a las ayudas, especialmente de las pymes, velar por la neutralidad competitiva y evitar medidas proteccionistas, asignar las ayudas conforme a criterios competitivos)¹⁵⁹.

El legislador español ha subrayado que la compatibilidad con el marco europeo relativo a ayudas estatales constituye un criterio transversal de obligatoria consideración en la planificación y ejecución, prueba de ello, es el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha instaurado un sistema de autoevaluación vinculado a un sistema de información (CoFFEE-MRR) con el fin de garantizar la compatibilidad con el marco europeo relativo a ayudas estatales. Este sistema podría extenderse al proyecto de Real-Decreto relativo al RECAPI y/o a cualquier medida incentivando proyectos relacionados con el RECAPI. En todo caso, cualquier forma, cualquier iniciativa normativa debería comunicarse a la CNMC con el fin de permitir que ésta emita su opinión al respecto.

Tipo de Incentivo	Descripción según el Entregable 5	Análisis desde una perspectiva de competencia y ayudas estatales
Licitaciones enfocadas	Licitaciones que garantizan la producción en España o contienen cláusulas específicas que benefician a	

¹⁵⁸ P. ej. resolución del extinto Tribunal de Competencia español R/614/04 *Terapias Respiratorias Domiciliarias 2*.

¹⁵⁹ Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva.

	las empresas que almacenan o cumplen con requisitos locales	El proteccionismo es contrario al derecho de la UE (con excepciones muy estrictas para SIEG). El mecanismo de EU FAB (Entregable 10) se refiere a un sistema al nivel europeo, y no al nivel nacional.
Cupones de prioridad	El otorgamiento de prioridad jurídica o regulatoria a cambio de capacidad	 Su compatibilidad con el régimen europeo de ayudas estatales depende del tipo de prioridad jurídica o regulatoria que se otorgue a la empresa. Solamente estaría permitido si se trata de un requisito objetivo de volumen de capacidad, no discrimina y no fomenta el abuso de posición dominante. Además, si conlleva algún beneficio que no cumpla con el principio del inversor privado en el mercado, puede constituir una ayuda estatal cuya compatibilidad con el TFUE dependería de si se sitúa en alguna categoría que garantice esta compatibilidad.
Incentivos fiscales	Incentivos fiscales a las empresas que almacenan, realizan I+D+i o construyen fábricas nuevas	 Si bien se trata de una ayuda estatal, es probable que se sitúa en alguna categoría que conlleve su compatibilidad con el TFUE. Observamos que el REGC modificado introduce un aumento significativo de los umbrales de notificación para las ayudas I+D+i y facilita la ejecución de IPCEI en el ámbito de I+D+i. Respecto al almacenaje y las fábricas nuevas, el REGC modificado incrementa y agiliza las posibilidades de ayuda en el ámbito de la protección del medio ambiente y de la energía. El Estado español tiene también la posibilidad de implementar esquemas de ayudas en el marco del MRR (PRTR/PERTEs), de rescEU, de UEproSalud y del EU Chips Package.
Subvenciones	Subvenciones a las empresas que almacenan, realizan I+D+i o construyen fábricas nuevas	 Ídem Incentivos fiscales.
Extensión de la exclusividad a cambio de capacidad constante	Extensión de la exclusividad del que ostente la Propiedad Industrial a cambio de capacidad	 Hay que velar que la medida no discrimine entre operadores del mercado, no cree barreras a la entrada ni permita el abuso de posición dominante (p. ej. la imposibilidad de acceso al mercado de genéricos en el sector farmacéutico). Además, si conlleva algún beneficio que no cumpla con el principio del inversor privado en el mercado, puede constituir una ayuda estatal cuya compatibilidad con el TFUE dependería de si se sitúa en alguna categoría que garantice esta compatibilidad.
Préstamo concesional	Financiación en condiciones favorables para las empresas que fabrican recursos críticos	 Si bien se trate de ayudas estatales y que se rijan por condiciones que claramente no cumplan con el principio del inversor privado en el mercado, es probable que se sitúen en alguna categoría que conlleve su compatibilidad con el TFUE.

4.7.3.2 Colaboraciones.

En el marco de las colaboraciones, conviene destacar, por una parte, que las **entidades mixtas creadas en el marco de PPP y la integración vertical derivada de incentivos**

fiscales deben cumplir con las reglas de control de concentraciones y que, si alcanzan los umbrales expuestos más arriba, estas operaciones deben ser notificadas a la Comisión europea o a la CNMC y, por otra parte, que el **intercambio de información entre competidores y la constitución de UTEs** puede ser contrario al derecho de la competencia en determinadas circunstancias. Se recomienda asimismo que los proyectos colaborativos cumplan con las **guías de la CNMC en los escenarios de contratación pública** (la Guía G-2009-02 sobre Contratación Pública y Competencia de 2011; la Guía G-2019-02 sobre Planificación de la Contratación Pública de 2020; las Recomendaciones G-2021-01 a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva de 2021 y la Guía G-2020-01 sobre encargos a medios propios y convenios de 2023).

Tipo de Colaboración	Descripción según el Entregable 5	Análisis desde una perspectiva de competencia y ayudas estatales
Modelos de suscripción	Cuotas fijas anuales a cambio de una garantía de producción suficiente o aprovisionamiento preferencial	 <p>Fijación de precio por parte del Estado. Esta colaboración debe ser analizada con una lupa desde una perspectiva de competencia porque la fijación de precios es una de las prácticas restrictivas más dañinas per se de la competencia. Cabe un análisis detallado de los efectos y de las eficiencias con el fin de evaluar su compatibilidad con el derecho de la competencia.</p>
Protección de capacidad emergente	Inversión en iniciativas que permiten la autosuficiencia para determinados aspectos clave de la cadena de valor que no están a nivel en España	 <p>Si bien se trata de una ayuda estatal, es probable que se sitúe en alguna categoría que conlleve su compatibilidad con el TFUE. Observamos que el REGC modificado introduce un aumento significativo de los umbrales de notificación para las ayudas I+D+i y facilita la ejecución de IPCEI en el ámbito de I+D+i. Respecto al almacenaje y las fábricas nuevas, el REGC modificado incrementa y agiliza las posibilidades de ayuda en el ámbito de la protección del medio ambiente y de la energía. El Estado español tiene también la posibilidad de implementar esquemas de ayudas en el marco del MRR (PRTR/PERTES), de rescEU, de UEproSalud y del EU Chips Package,</p>
Reserva de capacidad	Contrato con una o varias entidades industriales para reservar la capacidad cuando sea precisa	 <p>Los contratos público-privados deben cumplir con el derecho de la competencia (no crear barreras a la entrada, no fijar precios, no repartir el mercado, no conllevar el abuso de una posición dominante, etc.). Por ello, la parte privada, convenientemente, se deberá seleccionar mediante licitaciones públicas con competencia entre los candidatos.</p>
Joint Venture	Colaboración entre el gobierno y entidades privadas para desarrollar capacidades industriales	 <p>La joint-venture entre el gobierno y entidades privadas debe cumplir con las reglas de control de concentraciones y, si alcanzan determinados umbrales, estas operaciones deben ser notificadas a la Comisión europea o a la CNMC. Por ello, la parte privada, convenientemente, se deberá seleccionar mediante licitaciones públicas con competencia entre los candidatos.</p>

5. Conclusiones

A lo largo del presente entregable se han expuesto las iniciativas y normativas aplicables, tanto a nivel europeo como nacional, como guía para tener en cuenta a la hora de establecer las políticas de desarrollo de RECAPI, así como los agentes que intervienen para determinar las competencias de los diferentes órganos tanto a nivel europeo como nacional. Posteriormente, se ha realizado una propuesta de estructura de Real Decreto con el correspondiente impacto normativo tanto en los procedimientos administrativos, contratación pública, colaboración público – privada, mecanismos de financiación, así como Ayudas de Estado y Derecho de la Competencia para tener en cuenta en su desarrollo. A continuación, se exponen las conclusiones obtenidas a lo largo del análisis realizado y expuesto en el presente documento:

- **Desde la UE se han promovido distintas iniciativas (soft law) y normativas (hard law) para mejorar la capacidad de respuesta de los Estados miembros ante situaciones de crisis y otras específicas para los sectores estratégicos seleccionados.** Como resultado de toda la exposición de las iniciativas y normativas europeas, se han identificado las autoridades competentes y sus funciones, tal como se resumen en el Anexo II de este Entregable. Este análisis es de especial relevancia, ya que se debe respetar el reparto competencial entre la UE y los Estados miembros sobre las distintas políticas y el principio de complementariedad en aquellas competencias compartidas, así como garantizar la colaboración en su implementación. Otros Estados miembros de la UE y la AELC también han adoptado diferentes medidas al respecto que pueden emplearse como referencia para implementarlas en España, por ejemplo: Alemania, Francia, Italia y Suiza.
- Desde el Gobierno español, el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional prevé la **creación de la RECAPI**. Por otro lado, el Anteproyecto de Ley de Industria incorpora a **CECOPIE** como el órgano de gestión que deberá garantizar el funcionamiento de RECAPI. En ambas propuestas normativas se prevé que la regulación de la organización y funcionamiento de RECAPI, así como la posibilidad de establecer las funciones de CECOPIE, se formalice mediante Real Decreto.
- Con la finalidad de diseñar el Real Decreto, se han identificado los procedimientos administrativos y de colaboración público-privada que permitan la activación de RECAPI. En concreto, se han analizado **normativas referentes a procedimientos administrativos, contratación pública, ayudas de Estado y mecanismos de colaboración público-privada**. El contenido del Real Decreto deberá respetar esta normativa, tal como se ha detallado en el apartado 4 del presente documento. Así también, debido a la tipología de mecanismos de intervención y de colaboración que se detallan, se han analizado todas las **consideraciones que desde el Derecho de la Competencia son de aplicación**.
- En base a la normativa explicada, el Real Decreto podrá incorporar:
 - Situaciones concretas que permitan una alteración de los **procedimientos administrativos** como puede ser la supresión de trámites o reducción de plazos; la sustitución de procedimiento ordinario por otro de urgencia; la supresión total de procedimiento cuando las respuestas ante situación de crisis deban ser inmediatas o, incluso, la suspensión e interrupción de los procedimientos mediante la paralización del cómputo de los plazos administrativos. Se menciona la figura de los **Proyectos Industriales de Interés general**, introducida por el Anteproyecto de Ley de modificación de Industria, en virtud de la cual se

incorporan ciertas modulaciones de las reglas que ordinariamente rigen el procedimiento administrativo con el objetivo último de responder de manera ágil frente a situaciones concretas.

- Situaciones concretas que permitan la incorporación de **procedimientos de contratación en situaciones de contexto ordinario y extraordinario por vía de emergencia en situaciones muy excepcionales** y fomentar iniciativas de contratación pública conjunta con la Comisión Europea, así como incorporar racionalización técnica de la contratación, y la posibilidad de que el Estado pueda desarrollar los productos esenciales y/o estratégicos que no se encuentren en el mercado a través de procedimientos específicos similares a la Compra Pública de Innovación o a través de la exclusión de la contratación específica similar a los contratos de I+D que expresamente están excluidos de la Ley de Contratos del Sector Público.
- **Mecanismos de colaboración público-privada** con el empleo de figuras jurídicas como: el convenio, la creación de Uniones Temporales de Empresas (UTEs) o Consorcios, entre otras.
- La posibilidad de **conceder ayudas de Estado**. Al respecto hay que advertir que la concesión de ayudas de Estado se prohíbe por el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la UE, salvo ciertas excepciones y de acuerdo con ciertas condiciones. Por ello, se han analizado los posibles mecanismos de colaboración público-privada enumerados en el Entregable 5 – los cupones prioritarios, los incentivos fiscales, la extensión de exclusividad de la propiedad intelectual o las notas convertibles - ya que pueden constituir ayudas estatales. A modo de ejemplo, se han propuesto: ayudas regionales, ayudas a la inversión y funcionamiento de las pymes, ayudas para reparar perjuicios ocasionados por una medida de intervención pública, ayudas destinadas a evitar la perturbación de la economía o ayudas destinadas a la promoción de Proyectos de Importante Interés Común Europeo.
- Por otro lado, hay que destacar la labor de la EOI, ENISA y CERSA para el **apoyo a inversiones empresariales** y la disposición del Fondo de Apoyo a la Inversión Productiva (FAIIP). El procedimiento para su concesión puede ser especial, debido al carácter estratégico de las inversiones, o por concurrencia competitiva. No obstante, debe priorizarse la concurrencia competitiva cuando resulte factible, ya que la CNMC lo recomendó en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Industria (IPN/CNMC/001/23). Así también, existen fondos europeos con el objetivo de promover este tipo de inversiones, por ejemplo: Horizonte Europea (inversiones en I+D), Chips Package (inversiones en I+D en la producción de semiconductores), Programa UEproSalud (inversiones en la fabricación de principios farmacéuticos activos), Programa Invest EU y el Programa del Mercado Único (inversiones en pymes).
- Desde la perspectiva del derecho de la competencia, se ha identificado el riesgo de **posibles infracciones** en la formalización de acuerdos de colaboraciones público-privadas u operaciones societarias como: la falta de notificación de acuerdos de fusión o adquisición de empresas, acuerdos verticales y/o horizontales restrictivos de la competencia y abusos de posición de dominio. Por lo que respecta a los acuerdos verticales y/o horizontales, es necesario recordar que algunos siempre están prohibidos, p. ej. la fijación de precios, la limitación de la producción, la limitación del desarrollo técnico, el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento. Se añaden las siguientes consideraciones especiales:

- Cabe indicar que las entidades mixtas creadas en el marco de Colaboración Público-Privadas y la integración de incentivos deben cumplir con las reglas de control de concentraciones y que, si alcanzan los umbrales de volumen de negocios o de cuota de mercado, estas operaciones deben ser notificadas a la Comisión europea (DG COMP) o a la CNMC.
- Las asociaciones u otros órganos sectoriales creados en el marco de la RECAPI deben ser prudentes en cuanto las decisiones colectivas y recomendaciones sectoriales que pueden crear pautas de homogeneización en el mercado. La prohibición de realizar conductas restrictivas no puede ser sorteada recomendando o adoptando decisiones colectivas sobre comportamientos que resultarían ilícitos si hubieran sido directamente acordadas por sus miembros. Otros acuerdos solo se prohíben si superan un umbral de minimis de cuota de mercado.
- Respecto a los planes industriales sectoriales u objetivos estratégicos acordados por una pluralidad de empresas pertenecientes a un sector específico tendientes a establecer obligaciones de comportamiento dirigidas a alcanzar objetivos políticos de carácter estratégico, p. ej. de naturaleza medioambiental, en la medida que no estén regulados y sean voluntarios, existe un riesgo de que este comportamiento se configure como un cártel si, en contraste con el simple seguimiento de una política industrial, las empresas restringen voluntariamente su libertad de comportamiento económico. No obstante, dichos esquemas a menudo contribuyen significativamente al progreso económico y tecnológico, y benefician a los consumidores. Por tanto, siempre que se den ciertas condiciones básicas (en particular, que dichas restricciones sean proporcionadas a su objetivo), los planes industriales no crearán problemas desde el punto de vista de competencia.
- Por último, se ha propuesto una **estructura de Real Decreto para la creación de RECAPI y CECOPIE que permita la inclusión de todos estos contenidos normativos**, así como garantizar la cooperación con otras Administraciones públicas competentes. En el **Anexo I** del presente Informe, se citan todos los documentos, normativas, informes y referencias empleados para su elaboración.

6. Recomendaciones

A continuación, se detallan las recomendaciones necesarias para tener en cuenta para la regulación de la obligación de mantenimiento y/o puesta a disposición de productos esenciales o críticos, con el propósito de asegurar la RECAPI:

- Se recomienda tener en cuenta las competencias enmarcadas en las diferentes iniciativas y normativas, tanto a nivel nacional como europeo, así como la normativa que regula los sectores estratégicos seleccionados, a la hora de desarrollar RECAPI.
- Se recomienda delimitar las funciones de CECOPIE, en línea con aquellas atribuidas a otras autoridades de la UE y de ámbito nacional, tanto aquellas existentes como propuestas. En este sentido, debe garantizarse la coordinación y evitar solapamientos con las autoridades competentes en la UE en materia de gestión de crisis y garantía del suministro de bienes y servicios estratégicos.
- Se recomienda la formalización de un Real Decreto que regule RECAPI cumpliendo con el análisis realizado sobre **procedimiento administrativo, contratación, figuras de colaboración público-privadas, mecanismos de financiación**, así

como su impacto en ayudas de estado y derecho de la competencia. Al respecto, hay que añadir:

- Por lo que respecta a procedimientos administrativos, se recomienda hacer referencia al procedimiento establecido para **Proyectos Industriales de Interés General** establecido en el Anteproyecto de modificación de la Ley de Industria. A estos efectos, se recomienda que la implementación de proyectos en el marco de RECAPI puedan considerarse como tal, en línea con las Definiciones y conceptos establecidos en su Anexo.
- Sobre contratación pública, se recomienda la posibilidad de **incluir procedimientos excepcionales de urgencia y emergencia**, la racionalización técnica de la contratación y valorar la posibilidad de que el Estado pueda desarrollar los productos estratégicos que no existen en el mercado a través de procedimientos específicos similares a la Compra Pública de Innovación o la exclusión de la contratación específica similar a los contratos de I+D.
- En el marco de posibles **colaboraciones público-privadas**, se recomienda considerar el empleo de figuras jurídicas como el convenio o la creación de Uniones Temporales de Empresas (UTEs) o Consorcios como base para el desarrollo del deber de colaboración del sector industrial para el funcionamiento de la RECAPI.
- Se recomienda analizar previamente, desde la perspectiva de **Ayudas de Estado**, la tipología de inversiones que se fomentarán y verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa para ello. En función de la tipología de ayuda de Estado y sus condiciones, se necesitará la autorización previa por parte de la Comisión Europea o simplemente se notificará el régimen de ayudas de Estado aprobado. Se recomienda cautela con los cupones de prioridad debido a que la probabilidad de que sean incompatibles con el régimen europeo de ayudas de Estado es más alta. Dependerá esencialmente del tipo de prioridad jurídica o regulatoria que se otorgue a la empresa. Solamente estaría permitido si se trata de un requisito objetivo de volumen de capacidad, no discrimina y no fomenta el abuso de posición dominante. En el caso de conllevar algún beneficio que no cumpla con el principio del inversor privado en el mercado, su compatibilidad con el TFUE dependería del amparo de alguna categoría de ayudas aprobadas por la CE. Se recomienda asimismo que las iniciativas respeten el decálogo de recomendaciones de la CNMC de 2021. A pesar de que estas iniciativas sean de carácter esencial y estratégico, deben priorizar la concurrencia competitiva cuando resulta factible (varios operadores presentando alternativas distintas). La CNMC recalcó esta recomendación en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Industria (IPN/CNMC/001/23).

Por lo que respecta a los **fondos europeos disponibles** y, para garantizar que las empresas los puedan emplear, la información sobre su funcionamiento debe ser accesible y de fácil comprensión para cualquier ciudadano.

- Respecto al **deber de fomento de la competencia entre las empresas y la persecución de cualquier práctica restrictiva**, se recomienda revisar continuamente la legislación y las prácticas empresariales para evitar la concurrencia de este tipo de prácticas, eliminar barreras injustificadas a la competencia y, por ende, garantizar el cumplimiento de la normativa al respecto, inclusive aquella referente al control de concentraciones.

Entre los mecanismos de colaboración público-privada, se recomienda la supervisión continua de las prácticas adoptadas bajo la figura jurídica de las UTEs, especialmente por posibles fijaciones de precios, y de las asociaciones las recomendaciones sectoriales y decisiones, especialmente por la posibilidad de que creen pautas de homogeneización en el mercado y posibles boicots. Así mismo, hay que recordar las reglas aplicables en los controles de concentraciones, especialmente en la constitución de joint-ventures público-privadas o entidades mixtas. el CECOPIE y otras iniciativas. Si son voluntarios y no siguen una regulación sectorial, las empresas deben también extremar precauciones en cuanto a los planes industriales sectoriales u objetivos estratégicos acordados por una pluralidad de empresas pertenecientes a un sector específico. Por último, se desaconseja el empleo de licitaciones enfocadas al estar prohibidas porque el proteccionismo es contrario al derecho de la UE.

Las iniciativas deben ser conformes con los documentos que la CNMC ha publicado en el ejercicio de sus funciones consultivas con el fin de garantizar la competencia en los procesos de contratación pública y PPP, incentivando una mayor calidad y menores precios, lo cual mejora la eficiencia del gasto público. Las guías son: (i) la Guía G-2009-02 sobre Contratación Pública y Competencia de 2011; (ii) la Guía G-2019-02 sobre Planificación de la Contratación Pública de 2020; (iii) las Recomendaciones G-2021-01 a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva de 2021 y (iv) la Guía G-2020-01 sobre encargos a medios propios y convenios de 2023.

- Para la creación del Real Decreto donde se regule RECAPI, se recomienda la determinación de la naturaleza jurídica de CECOPIE, así como dotarle de capacidad suficiente para el ejercicio de las funciones asociadas a RECAPI.

ANEXO I. NORMATIVAS, PROPUESTAS NORMATIVA Y BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA PARA SU ELABORACIÓN

NORMATIVA Y PROPUESTAS NORMATIVAS

- (2014/C 188/02) Comunicación de la Comisión. Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo. 20.06.2014.
- 121/000091 Proyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. 25 de febrero de 2022. Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Núm. 91-1. Serie A. Proyectos de Ley. Pág. 1. Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las CCAA en materia de Defensa de la Competencia
- 2020/0353 (COD). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo, relativo a las pilas de baterías y sus residuos.
- 2022/0278(COD) Enmiendas 600 -969. Proyecto de Informe (PE742.468v01-00) por el que se establece el Instrumento de Emergencia del Mercado Único y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2679/98 del Consejo Propuesta de Reglamento (COM (2022)0459 – C9-0315/2022 – 2022/0278(COD)).
- 2023/0079 (COD) Propuesta de Reglamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales. Bruselas, 16.3.2023.
- 21/000091 Proyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Boletín de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados de 25 de febrero de 2022. Núm. 91-1. Serie A. Página 1.
- C 157/82. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el Instrumento de Emergencia del Mercado Único.
- COM (2016) 950 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo de la Defensa Bruselas, 30.11.2016
- COM (2021) 350 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa. Bruselas, 5.5.2021.
- COM (2021) 66 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la política comercial – Una política comercial abierta, sostenible y firme. Bruselas, 18.2.2021.
- COM (2021) 689 final. Comunicación de la Comisión. Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y seguridad alimentaria en tiempo de crisis. Bruselas, 12.11. 2021.
- COM (2021) 750 Final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre prospectiva estratégica de 2021. La capacidad y la libertad de actuación de la UE. Bruselas, 8.9.2021.
- COM (2022) 45 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Ley de Chips para Europa.
- COM (2022) 459 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, por el que se establece el Instrumento de Emergencia del Mercado único y se deroga el Reglamento nº 2679/98 del Consejo. Bruselas, 19.9.2022.
- COM (2022) 462 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council as regard emergency procedures for the conformity assessment, adoption of common specifications and market surveillance due to a Single Market emergency. Brussels ,19.9.2022.

- COM (2022) 47 final. Propuesta para un Reglamento del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2085 por el que se establecen las Empresas Comunes en el marco de Horizonte Europa, en lo que respecta a la Empresa Común Chips. Bruselas, 8.2.2022.
- COM(2019) 176 final. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, AL obre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa. Bruselas, 9.4.2019.
- COM(2020) 112 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo. Respuesta económica coordinada al brote de COVID.
- COM(2020) 474 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad. Bruselas, 3.9.2020.
- COM(2022) 133 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Garantizar la seguridad alimentaria y reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios. Bruselas, 23.3. 2022.
- COM(2022) 349 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el refuerzo de la industria europea de defensa mediante la Ley de adquisición común. Bruselas, 19.7.2022.
- Comunicación de la Comisión Europea relativa a las normas de contratación pública respecto a la actual crisis del asilo. (COM (2015) 454 final). 9.9.2015.
- Conclusiones de Consejo sobre el plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad. Bruselas, 6 de diciembre de 2021.
- Conclusiones del Consejo Europeo, de 15 de diciembre de 2022. EUCO 34/22.
- Conclusiones del Consejo Europeo, de 2 de octubre de 2020. EUCO 13/20.
- Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios de 17 de junio de 2016.
- Decisión de ejecución nº 2018/1993, de 11 de diciembre de 2018, sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a la crisis.
- Decisión de Ejecución nº 2021/173 de la Comisión de 12 de febrero de 2021 por la que se crea la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente, la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital, la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación, la Agencia Ejecutiva para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes, la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación y la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura.
- Decisión de la Comisión de 16 de septiembre de 2021 por la que se crea la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias.
- Decisión nº 1313/2013/UE, por la que se rige el funcionamiento del Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
- Destacados del pleno. Estrasburgo, 12-15 de junio 2023. Baterías más sostenibles, duraderas y eficientes.
- Directiva 2009/119/CE, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolífero.
- Directiva nº 2022/2555 de 14 de diciembre de 2022 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión.
- Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. NIPO: 000-11-012-0. Depósito legal: M-45078-2011. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- Estrategia de Salud Pública 2022. ESP 2022. Mejorando la salud y el bienestar de la población. Ministerio de Sanidad del Gobierno de España.

- Estrategia de Seguridad Nacional del gobierno de España- de 28 de diciembre de 2021.
- EU defense: deal on joint procurement of defense products. Press Releases 28-06-2023.
- European Parliament legislative resolution of 11 July 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem (Chips Act) (COM (2022)0046 – C9-0039/2022 – 2022/0032(COD)).
- Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre Vigencia y aplicación del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. Expediente: 30/21.
- Innovation santé 2030. Faire de la France la 1re nation européenne innovante et souveraine en santé.
- Interinstitutional File: 2022/0278(COD Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Single Market emergency instrument and repealing Council Regulation No (EC) 2679/98 - Mandate for negotiations with the European Parliament.
- Ley de mejora del suministro y lucha contra los cuellos de botella en el suministro de medicamentos (ALBVVG) del Gobierno alemán.
- Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays du 17 juin 201 (état le 1er mai 2023).
- Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis de Covid-19 (2020/C 108 I/01). 1.4.2020.
- Proposition de Loi pour un service public du médicament. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2023.
- Real Decreto 1275/2011, de 16 de septiembre, por el que se crea la Agencia estatal "Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios" y se aprueba su Estatuto.
- Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.
- Reglamento nº 2019/1009, de 5 de junio de 2019, por el que se establecen disposiciones relativas a la comercialización de los productos fertilizantes UE.
- Reglamento nº 2021/2116, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, gestión y el seguimiento de la política agraria común.
- Reglamento nº 2021/522, de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud»).
- Reglamento nº 2021/690, de 28 de abril de 2021 por el que se establece un programa para el mercado interior, la competitividad de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas.
- Reglamento nº 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de abril de 2021 por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa».
- Reglamento nº 1308/2013, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.
- Reglamento nº 2018/1046, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.
- Reglamento nº 2022/576, de 19 de diciembre de 2022, refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencia de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la escasez de medicamentos: cómo abordar un problema emergente (2020/2071(INI)).

- Tratado de Funcionamiento de la UE.

BIBLIOGRAFÍA

- COVID-19: Commission creates first ever RescEU stockpile of medical equipment. 19 March 2020, Brussels
- Comunicado de prensa del Parlamento Europeo. Baterías: acuerdo sobre nuevas normas de la UE para el diseño, la producción y el tratamiento de residuos.
- ECODES. La RSE en la cadena de suministro de las grandes empresas españolas. Estado actual, tendencias y su impacto en las pymes españolas. Subvencionado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España.
- Les thèmes de la DGE. N°1, octubre 2021. Ministère de l'Économie des Finances et de la Relance. Gouvernement français.
- Noticia de Prensa del Gobierno de España. El Gobierno aprueba el anteproyecto de Ley de Industria que aspira a situar la industria española a la vanguardia del siglo XXI. 05.12.2022.
- Nota de prensa de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. Ministerio de Sanidad Gobierno de España. La Comisión Europea pone en marcha el proyecto EUFAB, para asegurar la producción de vacunas y otros medicamentos en situaciones de emergencia sanitaria. Fecha de publicación: 17 de mayo de 2022. Categoría: la AEMPS, internacional. Referencia: AEMPS, 10/2022.
- European Commission - Press release. European Health Union: HERA launches first work plan with €1.3 billion for preparedness and response to health emergencies in 2022. Brussels, 10 February 2022.
- Crisis management. ARTICLE CIVIL PROTECTION. Germany has developed a powerful emergency response system to deal with domestic situations of extraordinary threat or damage.
- The German Government's raw materials strategy. Safeguarding a sustainable supply of non-energy mineral resources for Germany. Federal Ministry of Economics and Technology (BMWi). Current as of October 2010. Annalena Baerbock, Robust. Federal Minister for Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany.
- Julian Wettengel. Germany will present security strategy this week, including focus on raw materials 12 Jun 2023.
- Germany, Japan seeks cooperation on economic security amid supply chain strains. By Sakura Murakami and Andreas Rinke. March 18, 2023 12:42 PM GMT+1 Updated 3 months ago.
- Japan passes economic security bill to guard sensitive technology. Reuters May 11, 2022 6:01 AM GMT+2 Updated a year ago.
- Dossier de presse. Relocalisation de médicaments essentiels. Mardi 13 juin 2023.
- Joint Statement by BRUNO LE MAIRE, Minister of the Economy, Finance and industrial and digital
- Sovereignty of France, AND ROBERT HABECK, vice-chancellor, Federal Minister of Economic Affairs and Climate action of Germany.
- Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles de 10 y 11 de marzo de 2022. Versailles, 11 de Marzo de 2022 (OR. EN).
- The Critical Raw Materials Act: A Great Leap Forward or optimistic ambition? Online | 25 May 2023 | Battery Live Act
- Comunicado de prensa 18 de abril de 2023 17:05 Reglamento de Chips: el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzan un acuerdo provisional.

ANEXO II. INSTRUMENTOS DE LA UE ACTUALES Y FUNCIONES

INSTRUMENTOS	BASE	ESTRUCTURA DE GOBERNANZA	FUNCIONES	APLICACIÓN SECTORES	CONCLUSIONES
DISPOSITIVO DE LA UE DE RESPUESTA POLÍTICA INTEGRADA A LA CRISIS (DIRPC)	Decisión de ejecución 2018/1993, de 11 de diciembre de 2018, sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a la crisis. Instrumento vigente.	Bajo la dirección de la Presidencia del Consejo y tendrá en cuenta las competencias de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). La supervisión de su aplicación se efectuará por la COREPER.	Mecanismo horizontal, empleado por el Consejo Europeo ante situaciones de crisis, para la coordinación y preparación de decisiones en el ámbito político: <ul style="list-style-type: none"> - Celebración de mesas redondas informales. - Preparación de análisis integrados. - Punto permanente de contacto. - Plataforma web de intercambio de información con los Estados. 	Todos los sectores afectados por la crisis.	En supuestos de crisis, tener en cuenta que existe un dispositivo que facilita la adopción de decisiones en el Consejo Europeo, bajo la supervisión del COREPER.
MECANISMO EUROPEO DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA UE (MPCU)	Decisión 1313/2013/UE, por la que se rige el funcionamiento del Mecanismo de Protección Civil de la Unión. Instrumento vigente, actualizando en 2021.	Comisión y Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias de la Comisión Europea para la coordinación con las autoridades nacionales o regionales.	Implementación de medidas de prevención, preparación y respuesta en el ámbito de protección civil , ante catástrofes de origen humano o naturales: <ul style="list-style-type: none"> • Medidas de prevención: mecanismos específicos de consulta para mejorar la planificación y coordinación, recopilación de información sobre riesgos de catástrofes y buenas prácticas, elaboración y actualización de inventario de riesgos, fomento de su evaluación por los Estados miembros, etc. • Medidas de preparación: creación del CERRE, Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia, 	Todos los sectores, salvo medidas para hacer frente a las consecuencias de una crisis radiológica en las que el Mecanismo solo cubre las medidas de preparación y respuesta.	La Comisión Europea dispone de reservas aportadas por los Estados miembros, de forma voluntaria, para poder recurrir a ellas en situaciones extremas (medicamentos, productos sanitarios, etc), en las que las capacidades nacionales de un Estado miembro no son suficientes. Así también, fomenta la implementación de medidas de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes de origen humano o naturales.

			<p>Planificación intersectorial de la gestión de riesgos que puedan ocasionar efectos transfronterizos, incluyendo la formación de situaciones hipotéticas, Reserva Europea de Protección Civil y Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas de respuesta ante situaciones de crisis: apoyo sobre el terreno y medidas complementarias. 		<p>La Comisión Europea dispone de un Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias para facilitar las comunicaciones con los Estados miembros, para el ejercicio de las medidas indicadas.</p>
<p>ESTRATEGIA 2022-2024 DE LA PLATAFORMA EUROPEA DE ADAPTACIÓN AL CLIMA (CLIMATE-ADAPT)</p>	<p>Comunicación de la Comisión Europea. La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE.</p>	<p>Contribución de la Comisión Europea para materializar una UE más resiliente en 2050 frente al cambio climático.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de métodos para medir el impacto de riesgos asociados al cambio climático en las finanzas públicas, desarrollo de herramientas y modelos para pruebas de resiliencia al clima y formalización de conversaciones con los Estados para adoptar medidas al respecto. • Estudio, con los Estados, de medidas para amortiguar el impacto fiscal de los eventos relacionados con el cambio climático. • Elaboración de medidas de preparación y la respuesta de la UE ante las amenazas sanitarias relacionadas con el cambio climático. • Plataforma Europea de Adaptación al clima • Observatorio Europeo del Clima y la Salud. 	<p>Se indica que repercute en todos los sectores</p>	<p>La Estrategia CLIMATE-ADAPT incluye entre sus objetivos: el estudio y la adopción de decisiones, junto a los Estados, para amortiguar los riesgos de posibles eventos relacionados con el cambio climático. Se trata pues, de un ejemplo de iniciativa destinada a paliar los riesgos derivados de catástrofes climáticas.</p>
<p>EU FAB</p>	<p>Proyecto concreto ejecutado mediante licitación de 160</p>	<p>Plan anual de trabajo de la Autoridad de Preparación y</p>	<p>Modelo de contrato marco para reserva de capacidades para la</p>	<p>Vacunas.</p>	<p>Ejemplo de Acuerdo Marco para la creación de reservas de vacunas.</p>

	MILL EUR (explicada en entregable 10).	Respuesta ante Emergencias Sanitarias.	fabricación de vacunas, detallado en el Entregable 10 .		
INSTRUMENTO DE EMERGENCIA DEL MERCADO ÚNICO (SMEI)	Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, por el que se establece el Instrumento de Emergencia del Mercado único. Iniciativa en proceso de aprobación.	Comisión Europea y Grupo consultivo formado por los Estados miembros y organismos pertinentes para la crisis.	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un Grupo Consultivo para múltiples aspectos asociados a la coordinación entre Estados para la adopción de medidas adoptadas por su parte, entre ellas: <ul style="list-style-type: none"> - Proponer acuerdos de cooperación administrativa. - Recopilar información, inclusive de operadores de la industria. - Conservar repositorio de medidas de crisis con impacto en las cadenas de suministro. - Otras. • Aplicación de Planes de Contingencia ante la ausencia de crisis y funcionamiento ordinario del mercado: <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de alerta temprana para impactos en el mercado único. - Preparación de protocolos de crisis, formación, simulacros, etc. • Marco de Vigilancia único: <ul style="list-style-type: none"> - Supervisión de las cadenas de suministro de bienes y servicios de importancia estratégica. - Creación de reservas estratégicas. 	Todos los sectores, exceptuando aquellas disposiciones establecidas en instrumentos específicos de gestión de crisis ¹⁶⁰ .	<p>El futuro Reglamento del IME será de especial relevancia, pues representa un instrumento de emergencia el mercado único específico para evitar la escasez crítica de productos para la preparación, prevención y respuesta ante situaciones de crisis.</p> <p>Su aplicación sería general para todos los sectores, salvo que existan instrumentos legislativos específicos con el mismo tipo de objetivos.</p> <p>Los Estados miembros designarán oficinas centrales de enlace que recojan la información y estarán coordinados con la oficina a escala de la UE que se cree como único punto de contacto a estos efectos.</p>

¹⁶⁰ Excluidos: servicios financieros, medicamentos, productos sanitarios u otras contramedidas medidas y productos de seguridad alimentaria.

			<ul style="list-style-type: none"> • Marco para las emergencias del Mercado único: <ul style="list-style-type: none"> ○ Medidas para garantizar la transparencia y asistencia administrativa ante los Estados miembros. ○ Supervisión de las restricciones a los derechos de libre circulación. ○ Contratación pública en bienes pertinentes para la crisis por parte de los Estados miembros ○ Recomendación por parte de la Comisión Europea a los Estados para implementar otras medidas para garantizar la disponibilidad y suministro de bienes pertinentes para la crisis. ○ Distribución selectiva y coordinada de las reservas estratégicas. ○ Medidas excepcionales que requieren de activación previa del Consejo: solicitudes de información para los operadores económicos y clasificación de la prioridad de pedidos de bienes o servicios afectados. ○ Modificaciones específicas de la legislación armonizada sobre ciertos productos. 		
CRITICAL RAW MATERIALS ACT (CRMA)	Propuesta de Reglamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para	Creación de un Consejo con funciones consultivas , el Consejo Europeo de Materias Primas, del que formarán parte miembros de la	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas para reforzar la cadena de valor: incorporación de la figura de proyectos estratégicos. <ul style="list-style-type: none"> ○ Procedimientos tramitados de urgencia. 	Lista de materias primas identificada por parte de la Comisión Europea asociada a los	Tener en especial enfoque, por lo que respecta a materias primas fundamentales que se añadan en algún Anexo de la Propuesta de Reglamento,

	<p>garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales.</p> <p>Iniciativa en proceso de aprobación</p>	<p>Comisión y representantes de alto nivel designados por los Estados miembros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Accesibilidad en línea de la información administrativa. ○ Planificación, ○ Coordinación de la financiación. ○ Sistema para la formalización de acuerdos de compra. • Medidas para el seguimiento de sus riesgos y mitigación <ul style="list-style-type: none"> ○ Seguimiento y realización de pruebas de resistencia. ○ Obligaciones de información para el seguimiento ○ Presentación de informes sobre reservas estratégicas. ○ Coordinación de las reservas estratégicas. ○ Preparación de las empresas frente a los riesgos. ○ Compra conjunta de materias primas. ○ Asociaciones estratégicas. 	<p>“Critical Materials”. Raw</p>	<p>debido a la incorporación de medidas para reforzar la cadena de valor mediante la figura de proyectos estratégicos (ej: tramitación de urgencia, coordinación de la financiación. Acuerdos de compra, etc) y medidas para el seguimiento de los riesgos y su mitigación (p.ej: presentación de informes sobre reservas estratégicas, asociaciones estratégicas, etc), sobre materias críticas.</p> <p>Los Estados deben designar a representantes de alto nivel para formar parte del Consejo Europeo de Materias Primas y deberán nombrar a una autoridad nacional competente que sea capaz de hacer seguimiento de los proyectos estratégicos, a estos efectos, los análisis de los riesgos de suministros y pruebas de resistencia, la identificación de los operadores claves y la facilitación de la información a la Comisión. La presentación de informes sobre reservas estratégicas, etc</p>
<p>DIRECTIVA DE RESILIENCIA DE ENTIDADES CRITICAS (CER</p>	<p>Directiva 2022/2557, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la</p>	<p>Comisión Europea y Grupo de Resiliencia de las Entidades Críticas formado por representantes</p>	<p>Marco normativo general que refuerza la capacidad de prevención, protección, respuesta,</p>	<p>Entidades críticas: servicios esenciales para el mantenimiento de</p>	<p>A modo de ejemplo, por lo que respecta a servicios esenciales se incorporan medidas para garantizar</p>

	<p>resiliencia de las entidades críticas.</p> <p>Directiva vigente que se deberá aplicarse por los Estados miembros de la UE a partir del 18 de octubre de 2024.</p>	de los Estados miembros y de la Comisión Europea.	<p>recuperación de todas las entidades críticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas destinadas a garantizar el mantenimiento de evaluaciones de riesgo por parte de los Estados miembros y la adopción de medidas para garantizar su resiliencia. • Obligaciones de las entidades críticas a aumentar su capacidad de prestación de servicios. • Medidas para la supervisión, ejecución e identificación de las entidades críticas de especial importancia europea. 	funciones sociales vitales o actividades económicas de 11 sectores.	<p>suministro, supervisión y obligación de las entidades a su prestación.</p> <p>Se obliga a los Estados Miembros a identificar una lista de entidades críticas, una estrategia con objetivos, marco de gobernanza, etc.; para responder a su obligación de adoptar medidas destinadas a garantizar su mantenimiento. Además, deberán designar a representantes para formar parte del Grupo de Resiliencia de Entidades Críticas.</p> <p>Los Estados deben transponer esta Directiva a su ordenamiento jurídico. Y supervisar a las entidades críticas la adopción de medidas, junto a la Comisión, para garantizar su resiliencia.</p>
ESTRATEGIA DE SALUD ACTUAL DE LA UE	<p>Reglamento 2021/522, de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud.</p> <p>Normativa en vigor.</p>	Grupo director UEproSALUD Y La Agencia Ejecutiva en los ámbitos de salud y digital (HADEA)	Desarrollo de un sistema de la UE de seguimiento, información y notificación de la escasez de medicamentos y productos sanitarios.	Medicamentos y productos sanitarios.	Tener como base que uno de los objetivos de la Estrategia de Salud de la UE es desarrollar un sistema de información, seguimiento y notificación sobre medicamentos y productos sanitarios, así como complementar acciones sobre almacenamiento nacional de productos esenciales pertinentes en caso de crisis.

<p>NORMATIVA PARA AMENAZAS TRANSFRONTERIZAS QUE AFECTEN A LA SALUD</p>	<p>Reglamento 2022/2371 establece una serie de normas con el objetivo de responder a cualquier amenaza transfronteriza grave para la salud. Normativa en vigor.</p>	<p>Comité de Seguridad Sanitaria compuesto por representantes de los Estados miembros, en cooperación con la Comisión europea.</p>	<p>Fomento de planes de prevención, preparación y respuesta ante situaciones de emergencias de salud pública a escala de la UE.</p>	<p>Salud.</p>	<p>En el supuesto de emergencias sanitarias, el Comité de Seguridad Sanitaria fomentará que se implementen planes de preparación y respuesta a escala de la UE. Los Estados deberán adaptar planes de prevención, preparación y respuesta, proporcionar información a la Comisión, y la designación de representantes.</p>
<p>SUMINISTRO DE CONTRAMEDIDAS MÉDICAS</p>	<p>Reglamento 2022/2372, de 24 de octubre de 2022, incorpora un marco de medidas para garantizar el suministro de contramedidas médicas pertinentes para la crisis en caso de emergencia de salud pública.</p>	<p>Consejo de crisis sanitarias, coordinado con la Autoridad para la Respuesta Sanitaria de Emergencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de mecanismos para el seguimiento, activación de financiación de emergencia, contratación y adquisición de contramedidas y materias pertinentes en caso de emergencia de salud pública a escala de la UE. • Activación de planes de investigación e innovación de emergencia en concertación con los Estados miembros. • Elaboración de lista de contramedidas médicas y materias pertinentes, seguimiento de estos productos y posibles aspectos críticos o riesgos en la perturbación de las cadenas de suministro. 	<p>Salud.</p>	<p>En el suministro de contramedidas médicas, el Consejo de Crisis Sanitarias establece mecanismos para su seguimiento, financiación, contratación y adquisición. Para ello, elabora listas de contramedidas críticas.</p>
<p>AUTORIDAD DE PREPARACIÓN DE RESPUESTA A EMERGENCIAS SANITARIAS (HERA)</p>	<p>Decisión de la Comisión de 16 de septiembre de 2021 por la que se crea la Autoridad de Preparación y</p>	<p>Comisión Europea como nueva Dirección General. En el foro consultivo de la HERA deben estar representados los Estados, expertos del ámbito de la</p>	<p>Coordina desde la UE la respuesta a emergencias sanitarias, inclusive el seguimiento de las necesidades y el rápido desarrollo, fabricación, adquisición y distribución equitativa de contramedidas</p>	<p>Sector sanitario.</p>	<p>En el supuesto de emergencias sanitarias, la Autoridad de Preparación de Respuestas a Emergencias Sanitarias realizará el seguimiento de</p>

	Respuesta ante Emergencias Sanitarias.	investigación sanitaria a nivel técnico de los Estados miembros y a sectores industriales.	médicas. Entre sus acciones hay que destacar que deberá abordar las vulnerabilidades y las dependencias estratégicas de la Unión relacionadas con el desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento y distribución de contramedidas médicas, garantizando su suministro y distribución.		las necesidades de contramedidas médicas y adoptar medidas en caso de escasez. En el foro consultivo de la HERA deberán haber representantes de los Estados miembros, así como expertos del ámbito de la investigación sanitaria, en su representación.
AGENCIA EUROPEA DE MEDICAMENTOS	Reglamento 2022/123, de 25 de enero de 2022, relativo al papel reforzado de la Agencia Europea de Medicamentos en la preparación y gestión de la crisis con respecto a los medicamentos y los productos sanitarios.	Agencia Europea de Medicamentos, en coordinación con los Estados Miembros. A nivel nacional, Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.	Supervisión de la escasez de medicamentos o productos sanitarios, reparación y gestión de crisis con respecto a los medicamentos y los productos sanitarios que se consideran necesarios para responder a un acontecimiento grave o emergencia de salud públicas. A nivel nacional, una de las competencias de la AEMPS es mantener un depósito estratégico de medicamentos y productos sanitarios para emergencias, catástrofes y cooperación internacional.	Medicamentos.	La Agencia Europea de Medicamentos tiene un papel en la preparación y gestión de la crisis con respecto a medicamentos y productos sanitarios y debe supervisarlos para detectar posibles situaciones de escasez. Así también, a nivel nacional, la AEMPS.
AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA	Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015 por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa.	Agencia Europea, dirigida por el alto representante de la Unión para Política de Seguridad y el vicepresidente de la Comisión Europea, compuesta por agentes temporales y contractuales seleccionados entre candidatos de todos los Estados miembros participantes, en un ámbito	Desempeña labores para la cooperación y ayuda a los Estados Miembros, en concreto a los Ministerio de defensa en distintos aspectos de la defensa, entre ellos: fortalecer la industria de defensa europea y afrontar las carencias en cuanto a capacidad de defensa y formación.	Sector defensa e industria asociada a defensa	La Agencia Europea de Defensa ayuda a los Estados miembros en el fortalecimiento de la industria de defensa y a afrontar sus carencias.

		geográfico lo más amplio posible, y de las instituciones de la Unión.			
ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS (OCM)	Reglamento 1308/2013: organización común de mercados de los productos agrarios.	Comisión Europea	Entre sus medidas de intervención, figuran la adopción de medidas para evitar perturbaciones de mercado , para permitir una respuesta eficaz y eficiente a las perturbaciones de mercado como consecuencia de acontecimientos o circunstancias que puedan perjudicar significativamente al mercado. Se encarga también de la concesión de ayudas.	Sector agrario.	La OCM regula las perturbaciones del mercado en el mercado agrario y la concesión de ayudas destinadas al almacenamiento de productos.
MECANISMO EUROPEO DE PREPARACIÓN Y RESPUESTA ANTE LA CRISIS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (MEPRCSA)	Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempo de crisis.	Grupo formado por representantes de los Estados miembros, de la cadena alimentaria y terceros, presididos por la Comisión Europea.	Debatir impacto en el suministro de alimentos y seguridad alimentaria para reforzar la seguridad alimentaria mundial , apoyar a los agricultores de la UE y reforzar la resiliencia y sostenibilidad de sistemas alimentarios. Se menciona que Horizonte Europa invertirá en investigación e innovación para sustituir el uso de fertilizantes sintéticos. A estos efectos, recuerda a los Estados su deber de utilizar los instrumentos disponibles en sus planes estratégicos de la PAC para este periodo.	Sector agrícola, pesquero, acuícola y alimentario.	En la cadena alimentaria, existe el Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante la Crisis de Seguridad Alimentaria, compuesto también por representantes de los Estados miembros, para garantizar la consecución del Plan de contingencia referido.
AUTORIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	Reglamento 178/2002, de 28 de enero de 2002, sobre la legislación alimentaria.	Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria. El Foro consultivo se compone con los Estados Miembros. Las autoridades nacionales de seguridad alimentaria son los Estados miembros de la UE,	Elabora opiniones y formula recomendaciones científicas sobre los riesgos para la salud relacionadas con los alimentos , proporcionando una base sólida a la Comisión, el Parlamento y los Estados para la adopción de decisiones sobre la gestión de riesgo en la cadena alimentaria.	Cadena alimentaria se excluyen productos.	Su objetivo es garantizar el cumplimiento de la legislación alimentaria.

		Islandia, Noruega y los países observadores.			
--	--	--	--	--	--



**Funded by
the European Union**

Visit our website:



Find out more
about the Technical
Support Instrument:

