

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — La política industrial en la Europa ampliada»

(COM(2002) 714 final)

(2003/C 234/18)

El 12 de diciembre de 2002, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2003 (ponente: Sr. Simpson).

En su 401º Pleno de los días 16 y 17 de julio de 2003 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 113 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1. El CESE acoge favorablemente la iniciativa adoptada por la Comisión en la preparación y publicación de esta Comunicación sobre la política industrial en la Europa ampliada.

1.2. Esta Comunicación plantea cuestiones que siguen dos líneas interdependientes. En primer lugar, se realiza una revisión oportuna de temas de interés para la industria en la UE. En segundo lugar, la preparación de la ampliación propicia la inclusión de algunas consideraciones sobre las consecuencias de la ampliación para la industria (en la actual UE y en los países que están a punto de adherirse a ella).

1.3. El CESE considera que esta Comunicación constituye fundamentalmente una perspectiva general del conjunto de cuestiones pertinentes. No está diseñada para ofrecer una aplicación pormenorizada de las políticas. Sin embargo, la secuencia lógica es que la Comisión considere las repercusiones políticas y adopte políticas activas en apoyo al desarrollo de la industria. El CESE pondrá, entonces, su experiencia y sus dictámenes a disposición de la Comisión.

1.4. Aunque acoge favorablemente la contribución positiva de esta Comunicación, el CESE teme que la transición a una UE ampliada sea más difícil de lo que la Comisión espera. Por tanto, ésta debería seguir de cerca las consecuencias previstas de la ampliación y revisar las medidas que puedan resultar apropiadas para compensar cualquier consecuencia inaceptable.

1.5. El Comité está de acuerdo en que los instrumentos de esa política industrial deben aplicarse de forma tal que puedan tenerse en cuenta las necesidades específicas de los países

candidateos. La identificación de estas necesidades específicas y la respuesta de la Comisión siguen siendo un proceso de suma importancia para los próximos años.

1.6. El CESE teme que no se haya tenido suficientemente en cuenta el impacto de la ampliación en diversos ámbitos.

1.7. Una característica fundamental para la extensión del mercado único es que la dotación de infraestructuras de muchos de los nuevos Estados miembros sigue estando a la zaga respecto de los niveles del resto de la Unión Europea. Se recomienda una evaluación de las prioridades y los mecanismos de financiación (con una contribución definida de fuentes comunitarias) para modernizar una parte importante de la infraestructura, incluidas las redes transeuropeas.

1.8. Aunque se ha afirmado muchas veces, no está de más insistir en que, para mejorar el marco de la política industrial dentro de la UE (15), deberían aplicarse muchas de las medidas pendientes para definir un mercado único.

1.9. El CESE acoge favorablemente la voluntad de la Comisión de examinar sectores que afrontan dificultades económicas particulares para comprobar las ventajas (en caso de tenerlas) de otras políticas complementarias (verticalmente específicas) con el fin de apoyar el crecimiento sostenible.

1.10. Aunque el CESE reconoce que es probable que en las regiones fronterizas se produzcan distorsiones transfronterizas localizadas como consecuencia del proceso de adaptación a una Comunidad ampliada, sugiere que las respuestas a dichas distorsiones sean una responsabilidad compartida. La Comunidad debe aplicar la lógica y la experiencia adquirida con los programas Interreg (y otras iniciativas especiales de este tipo) y definir el ámbito de aplicación de las medidas de las instituciones de gobierno de carácter más local.

1.11. El valor de la Comunicación de la Comisión estriba en que establece un marco para una mejor comprensión de las presiones que afectan al desarrollo de la industria en la Comunidad. El tema principal de esta Comunicación, que recibe el apoyo del CESE, es que los esfuerzos combinados de la propia industria, las asociaciones industriales, el gobierno local y regional, los gobiernos nacionales y la Comunidad deben reconocer y responder a la necesidad de mantener e incrementar la competitividad industrial en un contexto que ofrezca un futuro sostenible y viable.

1.12. El CESE acoge con satisfacción la propuesta formulada en esta Comunicación de emprender una revisión continuada de todas las políticas comunitarias que inciden en la industria. El Comité acoge favorablemente esta reorientación positiva de la elaboración de políticas y celebra la intención de seguir métodos de evaluación basados en análisis de impacto.

1.13. El diálogo con el CESE, así como con los interlocutores sociales, será un elemento crítico de un mayor énfasis en la contribución de la política industrial.

1.14. El Comisario Liikanen describió esta Comunicación de la Comisión como el primer paso en un proceso más amplio que volverá a incluir la industria en la agenda política. El CESE acoge favorablemente esta opinión.

2. Introducción

2.1. La Unión Europea sigue dependiendo en gran medida de la solidez y vitalidad de su sector industrial, ya que contribuye de forma significativa al desarrollo económico de la Unión. La solidez y el crecimiento del sector dependen, además, de la competitividad del mismo y ésta, a su vez, depende de la actuación de aquellos que controlan las empresas y contribuyen a su desarrollo, así como de las medidas de apoyo de los organismos oficiales, los Gobiernos de los Estados miembros y las instituciones comunitarias.

2.2. La prosperidad de la estructura industrial ha sido, es y será una característica fundamental de la economía europea. Por ello, no cabe duda de que la Unión Europea debería llevar a cabo un análisis explícito de los factores que afectan al desarrollo de los sectores industriales para influir en la política y en la toma de decisiones que afectan a la Comunidad en su conjunto, a través de las instituciones comunitarias, y en el seno de los Estados miembros.

2.3. Como subraya la Comunicación en su introducción, «la política industrial tiene un importante papel que desempeñar para ayudar a la UE en la consecución de los objetivos de Lisboa y Gotemburgo ... es urgente emprender una revisión de esa política que ponga en manos de la UE los instrumentos necesarios para responder a las exigencias de la Europa ampliada»⁽¹⁾.

2.4. La política industrial es multidimensional. Muchos aspectos de la política económica a escala comunitaria y nacional contribuyen a dar forma a la política industrial. Algunas cuestiones de la política industrial coinciden, o se solapan, con otras políticas. Ejemplos importantes de ello son los esfuerzos para crear un auténtico mercado único, las medidas destinadas a garantizar un régimen de políticas de competencia eficaz y equitativo, el refuerzo de políticas adecuadas en materia de comercio exterior (especialmente por cuanto afectan a sectores tradicionales como el textil, el siderúrgico y la construcción naval), los esfuerzos para aumentar la aplicación de unas políticas mejoradas de investigación y desarrollo, la apertura del mercado gracias a unas mejores oportunidades para la contratación pública y determinados aspectos de las políticas medioambiental, social y de empleo.

2.5. En algunos aspectos se puede argumentar que el mejor fundamento de un sector industrial próspero dentro de la UE es la existencia de un mercado único —que en breve será el mayor mercado interior del mundo— eficaz y en expansión, que ofrezca las ventajas de escala a todos los productores y mantenga las mismas condiciones para los competidores sin tener en cuenta las fronteras nacionales.

2.6. La política industrial no sólo es importante y relevante para la industria manufacturera. Para tener éxito, muchas de las políticas deberán reconocer estas implicaciones para otros sectores, incluido el de servicios, y deberán tener en cuenta el creciente grado de interdependencia entre el sector manufacturero y los servicios relacionados.

2.7. Por consiguiente, a fin de aprovechar plenamente el potencial del mercado interior, la política económica debería orientarse a incrementar el crecimiento de las economías de la UE de modo que, entre otras cosas, se cuente con un mercado en expansión para los productos industriales.

2.8. Las políticas industriales deberían tener por objeto (1) crear un mercado europeo competitivo en el que se eliminen las distorsiones y alteraciones que fragmentan el mercado, (2) propiciar condiciones favorables para una mayor productividad, y (3) mejorar la capacidad competitiva de las empresas de la UE.

⁽¹⁾ COM(2002) 714 final.

2.9. Existen puntos de contacto muy diversos entre las políticas industriales y otras acciones de la UE, que afectan a toda la Comunidad, a las acciones de los gobiernos nacionales y a las disposiciones institucionales en el seno de los Estados miembros. En consecuencia, resulta esencial establecer un enfoque racional y coordinado, que resuelva las tensiones entre estos puntos de contacto, para el desarrollo efectivo de la industria.

2.10. Convertirse en la «economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo» implica la existencia de una economía única en el seno de la UE, que exija la supresión de las barreras que ponen trabas a la realización del mercado interior. La industria debe contribuir a este proceso.

2.11. Las conclusiones de Lisboa y Gotemburgo convergen en una ambición común: que las políticas industriales contribuyan al desarrollo económico sostenible, teniendo en cuenta el impacto en la cohesión social y contribuyendo a una mejor protección del medio ambiente.

3. Revisión de la Comisión

3.1. En su revisión de la política industrial, la Comisión reconoce explícitamente que la competitividad es fundamental para los objetivos de la Unión Europea tal como se expresan en las conclusiones acerca de la necesidad de una economía dinámica basada en el conocimiento, aprobadas en la cumbre de Lisboa. Además, se reconoce que la consecución de tales metas depende de la capacidad para mantener y desarrollar la competitividad del sector industrial.

3.2. La Comunicación ha preparado esta revisión, en parte, para comprobar si la política industrial establecida y desarrollada desde 1990 puede responder a las nuevas condiciones a que han dado lugar la mayor globalización, la ampliación y el objetivo del desarrollo sostenible.

3.3. Aunque la Comunicación no lo dice explícitamente, del análisis se deduce que hay lugar para una reconsideración de los principales elementos de la política industrial y que se presenta ahora la oportunidad de aprovechar una mayor contribución potencial como consecuencia de la ampliación de la Comunidad.

3.4. En la búsqueda de una mayor competitividad industrial, la Comisión señala cuatro factores fundamentales que merecen especial atención: el conocimiento, la innovación, el espíritu de empresa y la orientación necesaria para asegurar la sosteni-

bilidad del desarrollo. En defensa del primero, la Comisión se refiere a los principales avances que sostienen las inversiones basadas en el conocimiento en educación, formación profesional e investigación. En cuanto a la innovación, la Comisión subraya la necesidad de adoptar medidas innovadoras en todos los sectores de la economía y reconoce la necesidad de establecer unas condiciones que estimulen una innovación vigorosa. Al examinar el papel del espíritu de empresa, la Comisión señala la escasa disposición (al menos, en su opinión) de demasiados europeos a correr riesgos empresariales. El Comité duda de que la insistencia en un mayor espacio para el espíritu de empresa deba expresarse como una ambición general y no como una opción destacada sólo para un pequeño grupo de personas, de las que muy pocas habrán estado desempleadas antes. Para reconocer la importancia de la sostenibilidad en la producción industrial, la Comisión fomenta iniciativas apropiadas para influir en la producción y el consumo de forma compatible con el desarrollo sostenible.

3.5. El CESE subraya que el centro de atención del análisis parece ser que la política industrial debería ser esencialmente horizontal y tener por objeto asegurar las condiciones marco más favorables para la competitividad industrial. Tal logro depende de los instrumentos de la política empresarial que permiten a los empresarios y a las empresas tomar iniciativas, explotar ideas y aprovechar oportunidades.

3.6. Esta clasificación horizontal incluye todas las políticas comunitarias relacionadas en materia de competencia, desarrollo del mercado interior, fomento de la I+D, inversiones en educación y formación, así como cuestiones relativas a los regímenes comerciales y al desarrollo sostenible. Por consiguiente, la agenda de Lisboa constituye un marco extraordinario para que se materialicen, a escala nacional y comunitaria, las aspiraciones de una política industrial horizontal orientada hacia el futuro.

3.7. En una declaración potencialmente significativa, la Comisión reconoce que es posible que la política industrial deba aplicarse para satisfacer las necesidades específicas de sectores concretos. La base horizontal se adaptaría a las aplicaciones sectoriales específicas seleccionadas. Esta aceptación de necesidades específicas ocasionales podría describirse como una aplicación vertical de medidas sectoriales específicas. Aunque estas medidas específicas no deberían constituir una preferencia injustificada para determinados sectores en detrimento de otros (probablemente porque las fuerzas económicas están cambiando de un modo que resulta impopular), sus condiciones marco deben ser, en cierto modo, específicas de cada sector, y ello ha de reflejarse en una concepción de la política que permita un respaldo adecuado durante un período suficientemente prolongado como para facilitar los cambios necesarios.

3.8. La Comisión considera la Comunicación «el inicio de un proceso por el que se revise el grado de pertinencia y equilibrio con el que se aplica su política industrial». Sin embargo, se invita a los Estados miembros a que examinen, asimismo, su propia política industrial, especialmente a la luz de los principios establecidos en esta Comunicación.

3.9. El CESE acoge con satisfacción la oportunidad de participar en dicho examen.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE apoya los principios más importantes que sostienen una política industrial destinada a crear un marco competitivo donde las empresas progresistas puedan competir con éxito en los mercados mundiales. Asimismo, el CESE se felicita por el éxito de la creación del marco para un mercado único europeo donde la industria tenga un acceso más sencillo (aunque aún no totalmente ilimitado) a los mercados de los quince Estados miembros actuales, que en breve serán 25 y más tarde posiblemente 27 (o más). Este marco competitivo, ligado al acceso preferente al mercado interior y a unos mercados globales mejores, crea también las oportunidades y amenazas que pueden surgir cuando las empresas de propiedad extranjera optan por situarse en el mercado único.

4.1.1. Sin duda alguna, la ampliación de la UE conlleva no sólo la necesidad de considerar el impacto de la política industrial en 25 (o 27) Estados miembros, en lugar de quince, sino también un número mayor de disparidades, diferencias estructurales y variaciones sociales y culturales que hacen más difícil la búsqueda de políticas consensuadas. En la última década los países candidatos han aumentado la competencia entre los 25 países, sobre todo a través de las diversas ventajas fiscales que se ofrecen a las empresas. Existen ejemplos de empresas que se han trasladado de un Estado miembro a otro por razones muy dispares, algunas relacionadas con una competencia inadecuada en las ayudas estatales.

4.1.2. La elaboración de una nueva serie de medidas para asistir al desarrollo industrial requiere una evaluación y análisis pormenorizados de los éxitos y fracasos cosechados por las medidas adoptadas en años anteriores. Dicha evaluación serviría para situar las futuras recomendaciones de la Comisión en una posición más firme.

4.2. La verdadera misión de la Comunidad es la mejora del impacto del mercado único a través del desarrollo y la aplicación de una serie de medidas políticas horizontales. Para el CESE, no hay ambigüedad en el reconocimiento de la importancia de las principales categorías de condiciones marco ⁽¹⁾. Aquí se incluyen las normas que establecen el marco

general del mercado (que engloba el Derecho de sociedades, las normas de competencia, las disposiciones fiscales y laborales y los derechos de propiedad intelectual), las normas que establecen criterios para bienes y servicios concretos, las instituciones que facilitan las operaciones del mercado y aquellas condiciones que establecen un marco macroeconómico básico o que garantizan la estabilidad política.

4.3. Entre los ejemplos de las líneas fundamentales de las políticas horizontales se incluyen:

- a. la realización del mercado único;
- b. el refuerzo de la política en materia de innovación en general, o como se considere oportuno para sectores específicos, y los incentivos correspondientes para la investigación y el desarrollo;
- c. el fomento de los beneficios de los grupos de empresas;
- d. los esfuerzos para reforzar la cohesión territorial y social;
- e. los instrumentos para facilitar el diálogo social;
- f. una mayor cohesión social, especialmente a través de programas de formación destinados a fomentar las capacidades;
- g. el apoyo a los servicios de interés general;
- h. la mejora de la infraestructura física;
- i. los esfuerzos encaminados a aumentar los flujos de estudiantes en las disciplinas científicas, tecnológicas, ingeniería y formación en el espíritu de empresa;
- j. el fomento de la financiación de las empresas.

4.4. Dentro de la Comunidad, el éxito de los últimos 50 años se mide por el grado actual de aceptación de estas condiciones en todo el territorio comunitario. Sin duda alguna, todavía queda mucho por lograr. Una parte importante de las medidas necesarias para aprobar plenamente estas condiciones recae en los Estados miembros (por ejemplo, para transponer legislación) o en la actuación de los Estados miembros a través del Consejo de la Unión Europea (para adoptar las políticas comunitarias adecuadas).

4.5. El CESE subraya la conclusión de la Comisión, según la cual «aunque la industria de los futuros Estados miembros esté ya más o menos preparada para competir en una Unión ampliada, será inevitable que la mayor integración resultante de la adhesión traiga consigo algunos problemas localizados. Habrá que continuar con el proceso de reestructuración, particularmente en el sector del acero...». Sin embargo, el CESE manifiesta su preocupación por las consecuencias sociales de las pérdidas de empleo. Además, la Comisión reconoce que el coste que supondrá el cumplimiento del acervo comunitario (especialmente la normativa medioambiental) podrá tener, a corto plazo, implicaciones negativas en la estructura de costes de las empresas.

⁽¹⁾ Como se establecen en el apartado V.2.1, página 23 y siguientes.

4.6. Estos riesgos ponen de manifiesto la necesidad de emprender una serie de acciones sectoriales comunitarias específicas, orientadas con precisión y destinadas a fomentar la aparición de empresas más competitivas, así como a tener en cuenta los posibles y difíciles procesos de adaptación que afectarán a algunas empresas y a sus empleados.

4.6.1. La financiación de las empresas y un mercado europeo de capitales eficiente son factores de gran importancia para la industria europea, teniendo en cuenta los problemas del sector bancario europeo, el debate en torno a los acuerdos de Basilea II y, en general, la creciente importancia de la financiación del mercado de capitales; por este motivo, debe prestarse una gran atención a este asunto y deben fomentarse los mecanismos de financiación de las empresas.

4.7. De acuerdo con un enfoque social de la ampliación, de vital importancia, determinadas normas que se dan por supuestas en las economías de mercado maduras no deberían aplicarse del mismo modo a los nuevos Estados miembros. El legado cultural de una economía de mercado madura presenta características tales como un marco legislativo para las empresas modernas, la aceptación del papel y de la necesidad de una cultura empresarial fuerte y un enfoque de los negocios que incluye la aceptación de la asunción de riesgos.

4.8. Las instituciones de la UE deben tener en cuenta estas características y las tensiones que crean.

4.9. Sin embargo, el CESE no comparte plenamente la idea de que, en el caso de los nuevos Estados miembros, «la ampliación es una realidad para la industria y ofrece nuevas oportunidades». Aunque sólo sea porque estos nuevos Estados miembros no han asimilado todavía todo el acervo, la base para afirmar que la ampliación es una realidad resulta poco convincente. El Comité está más de acuerdo con la Comisión cuando afirma que los instrumentos de esa política industrial deben aplicarse de forma tal que puedan tenerse en cuenta las necesidades específicas de los futuros Estados miembros. La identificación de estas necesidades específicas y la respuesta de la Comisión seguirán siendo de suma importancia en los próximos años. Estas necesidades específicas incluyen las inversiones, los ajustes y la modernización para responder a unas oportunidades cambiantes e ir más allá de unos meros criterios de competitividad a corto plazo.

4.10. Una cuestión que constituye un motivo de especial preocupación para el CESE es el hecho de que, para algunos sectores, la ampliación de la Comunidad significará que algunas instalaciones menos productivas con estructuras de costes más elevados afrontarán una importante pérdida de mercado, o pérdidas financieras, cuando estén expuestas a la competencia

de empresas de reconocido prestigio de la UE. En cambio, es posible que algunos sectores de la actual UE se vean expuestos a la competencia de unos costes bajos en la Comunidad ampliada. Las instituciones de la UE deben trabajar para diseñar unas políticas apropiadas para el conjunto de la Unión, que aprovechen todo el potencial de los recursos humanos de una comunidad de 25 miembros, en parte para responder al temor de que las políticas a corto plazo puedan provocar unos costes desorbitados en cuanto a la necesidad de evitar el deterioro social y proceder a la reconversión.

4.11. También puede suceder que la ampliación ofrezca a algunas empresas de la UE una mejor oportunidad de supervivencia frente a una competencia (interna y externa) más fuerte si se les permite hacer uso de una reserva de mano de obra bien formada y relativamente barata de los nuevos Estados miembros.

5. Observaciones específicas sobre la Comunicación

5.1. Varios aspectos de la Comunicación merecen un examen más crítico.

5.2. Éstos incluyen:

- 1) las repercusiones de la ampliación en la industria;
- 2) la necesidad de la realización del mercado único, incluida la supresión de las actuales carencias en las medidas horizontales;
- 3) las circunstancias en que pueden justificarse las medidas verticales cuando afectan a sectores específicos;
- 4) ajustes que afectan a la industria en las regiones fronterizas;
- 5) determinados retos esenciales para la política industrial.

En el presente dictamen, estos aspectos diferentes son examinados, uno tras otro, en los siguientes apartados.

5.2.1. Repercusiones de la ampliación

5.2.1.1. La Comisión reconoce que, por lo que respecta a las instituciones y al marco, los países candidatos han realizado considerables esfuerzos de preparación para la adhesión. Admite, asimismo, que existen grandes diferencias en algunos sectores que pueden dar lugar a quejas por la competencia de empresas con bajos costes o, por el contrario, a una incapacidad de determinadas empresas para competir cuando se enfrenten con el mercado ampliado.

5.2.1.2. A la hora de preparar la ampliación, la Comisión ha negociado una serie de medidas transnacionales específicas apropiadas para el período de cambio. Los diversos tratados de adhesión han especificado dichas medidas, y el CESE estima que constituyen un marco institucional aceptable.

5.2.1.3. Entre las cuestiones fundamentales destaca el impacto de las diferencias en tecnología y productividad, así como las diferencias en los costes laborales.

5.2.1.4. El CESE considera que la Comisión ha subestimado el grado de adaptación que deberá tener lugar. Además, la Comisión ha exagerado, probablemente de una manera demasiado complaciente, los beneficios potenciales resultantes de una reorganización competitiva de la Comunidad ampliada. Aunque la sinergia de un mercado ampliado debería ser positiva, puede que haya quien salga perjudicado en los primeros años tras la adhesión.

5.2.1.5. El CESE sugiere que la Comisión reconozca estos riesgos y preste especial atención a las necesidades y a los problemas de los futuros Estados miembros a la hora de diseñar y aplicar las políticas industriales.

5.2.1.6. El CESE teme que no se haya tenido suficientemente en cuenta el impacto de la ampliación en todos o algunos de los siguientes ámbitos:

- las necesidades particulares de las PYME que se hagan más vulnerables a la competencia en algunos sectores y regiones;
- el impacto de la ampliación en los incentivos para que algunas empresas se trasladen a nuevas zonas;
- la posible migración de personas en busca de oportunidades de empleo;
- la necesidad de una nueva orientación de la aplicación de los derechos arancelarios en las nuevas fronteras exteriores de la Comunidad y las medidas correspondientes contra el contrabando y la falsificación.

5.2.1.7. Una característica fundamental para la extensión del mercado único es que la dotación de infraestructuras de muchos de los nuevos Estados miembros sigue estando a la zaga respecto de los niveles del resto de la Unión Europea. Se recomienda una evaluación de las prioridades y los mecanismos de financiación (con una contribución definida de fuentes comunitarias) para modernizar una parte importante de la infraestructura, incluidas las redes transeuropeas. Del mismo modo, también resultaría muy conveniente modernizar las principales redes nacionales, conservando los servicios de interés general que ofrecen.

5.2.1.8. Junto con la posible migración de trabajadores de los nuevos Estados miembros en busca de oportunidades de empleo (punto 5.2.1.6) no debe olvidarse que, debido al desarrollo demográfico, en algunos Estados miembros habrá una escasa oferta de mano de obra cualificada. Esto tiene amplias e importantes implicaciones para las políticas comunitarias impactando en la educación y formación a lo largo de la Unión Europea.

5.2.2. Realización del mercado único

5.2.2.1. Aunque se ha afirmado muchas veces, no está de más insistir en que, para mejorar el marco de la política industrial dentro de la UE (15), deberían aplicarse muchas de las medidas pendientes para conseguir un mercado único eficaz.

5.2.2.2. Esto incluye:

- i) la introducción de una patente comunitaria ⁽¹⁾;
- ii) una política de competencia eficaz;
- iii) la reducción o supresión de las ayudas estatales inmerecidas;
- iv) el acuerdo sobre el avance hacia un mercado único en los servicios financieros;
- v) la armonización fiscal;
- vi) políticas adecuadas para fomentar la investigación y el desarrollo;
- vii) medios para abrir el mercado, con políticas eficaces de contratación pública y políticas cooperativas en materia de adquisición de material militar;
- viii) la aplicación acordada de políticas medioambientales;
- ix) más reconocimiento de las cualificaciones profesionales;
- x) administración aduanera común en las fronteras exteriores de la UE.

5.2.2.3. Además, es necesario el apoyo de un mercado eficaz, abierto y garantizado para los servicios de energía y transporte. Estas necesidades de infraestructuras deben estar respaldadas por la creación de redes transeuropeas adecuadas que puedan cubrir las necesidades de capacidad de la Unión ampliada.

5.2.2.4. Para impulsar la creación de un marco de desarrollo industrial en los nuevos Estados miembros es preciso adoptar y aplicar el acervo comunitario y luego seguir el ritmo de las presiones y políticas en evolución.

5.2.2.5. La Comisión ha señalado que muchos de los nuevos Estados miembros deben tomar medidas sobre:

- a) normas y reglamentos técnicos;
- b) derechos de propiedad, incluidos los DPI (derechos de propiedad intelectual);

⁽¹⁾ El Consejo aprobó el marco para la introducción de una patente comunitaria el 3 de marzo de 2003.

- c) armonización de la aplicación del Derecho de sociedades y respeto a la pluralidad de las distintas formas de empresa;
- d) liberalización de los mercados de la energía;
- e) creación de condiciones competitivas para las empresas privatizadas;
- f) supresión de algunas formas de ayuda estatal;
- g) apertura del acceso a la IDE (inversión directa extranjera);
- h) fomento de las condiciones que puedan favorecer la creación y el desarrollo de las PYME.

5.2.2.6. Los costes iniciales, a corto plazo, del cumplimiento de la legislación medioambiental son motivo de especial preocupación debido a que dichos costes suelen producirse al principio del período.

5.2.2.7. La Comisión ha reconocido que han existido riesgos de que se produjera alguna alteración de la producción en sectores en los que el traslado estaba motivado por los costes y salarios más bajos de algunos de los PECO, especialmente en las industrias textil y de la confección. Otra posibilidad es que se produzcan alteraciones porque las empresas se trasladan a otros países donde los costes son más bajos. La Comisión considera que estos riesgos no son importantes, puesto que es posible que la mayoría de los traslados motivados por estos factores ya haya tenido lugar⁽¹⁾. El CESE teme que se trate de una interpretación optimista.

5.2.2.8. Sin embargo, los procesos de este tipo son una consecuencia derivada de la creciente globalización del mercado de productos industriales.

5.2.3. Medidas verticales que afectan a sectores específicos

5.2.3.1. El CESE hace hincapié en la necesidad de introducir políticas que apoyen un mayor y más rápido desarrollo industrial. En este contexto, el CESE apoyaría un proceso en el que la Comisión introdujera estrategias definidas para sectores clave en las que se subrayaran los beneficios que reportaría una mayor inversión y la aplicación de políticas sectoriales específicas en materia de investigación y formación.

5.2.3.2. El aspecto más difícil de la política industrial es cómo adaptarse a condiciones específicas en un contexto en el que permitir simplemente que la competencia del mercado funcione puede conducir a unos resultados que se consideran indeseables.

5.2.3.3. Es probable que la justificación de las medidas temporales específicas exija juicios complejos a escala nacional y ahora, con más frecuencia, a escala comunitaria. Las diferentes industrias deben adaptarse constantemente a las

cambiantes condiciones del mercado, a las transformaciones en la tecnología y en los procesos de producción, a los cambios en el uso de competencias fundamentales y a las variables estructuras de costes. Muchas decisiones difíciles, que normalmente están motivadas por el deseo de poner a disposición de los consumidores finales o intermedios productos más competitivos y que son apropiadas para la conservación de los recursos para las generaciones futuras, constituirían una respuesta necesaria a las nuevas condiciones. También resulta casi inevitable que las respuestas al cambio de situación traigan consigo amenazas de pérdida de negocios o empleo para aquellos que no puedan adaptarse o no se adapten rápidamente a través de consultas, dentro de un marco de diálogo social. La Comisión debería tener en cuenta este aspecto en las políticas relevantes para la industria a fin de permitir a ésta una seguridad de planificación a medio plazo y un cierto grado de previsibilidad.

5.2.3.4. Por ello, resulta sumamente importante para el trabajo de la Comisión, los Gobiernos de los Estados miembros y otros organismos relacionados con la política industrial elaborar respuestas positivas que incrementen los beneficios del cambio, en lugar de ayudar a mantener una situación insostenible.

5.2.3.5. La Comisión cuenta con muchos años de experiencia en responder (lo que no implica necesariamente una coincidencia de opiniones) a representantes de diversos sectores, como la construcción naval, el acero, el carbón, y la industria textil y de la confección.

5.2.3.6. La Comisión afirma, en esta Comunicación, que la ayuda a la fabricación de acero sólo se ha permitido en la medida en que iba acompañada de reducciones de capacidad y no para mantener la capacidad existente. Se permitieron medidas adicionales para mitigar el impacto social de la reestructuración y apoyar, asimismo, la I+D. El énfasis puesto en la investigación y el desarrollo y en las políticas específicas de formación se considera adecuado, si bien la Comisión añade que se necesitarán esfuerzos para mantener la competitividad. La Comisión reconoce, de manera poco concluyente, la necesidad de garantizar que todos estos instrumentos estén bien coordinados. No se describen otras propuestas.

5.2.3.7. Aunque el CESE acepta que los ajustes en industrias como la del acero deben hacer frente a las nuevas realidades comerciales y no pueden, o no deberían, depender de las ayudas estatales y de las subvenciones para compensar la competencia, parece ser que el marco político de la Comisión carece de medidas para facilitar de forma adecuada la transición. El CESE recomienda una revisión sectorial de las industrias vulnerables, especialmente afectadas por la ampliación (como la del acero), para evaluar el proceso de reestructuración y esbozar medidas de transición para facilitar los cambios.

(1) Véase el debate en el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión sobre el Impacto de la Ampliación en la Industria, SEC(2003) 234, apartado 2.2.

5.2.3.8. Durante años fueron escasos los argumentos a favor de los pagos de intervención en el sector de la construcción naval y estaban, en parte, vinculados a la compensación de las subvenciones de los precios ofrecidas por países no comunitarios.

5.2.3.9. En cada uno de estos casos se tuvo que convencer, necesaria y lógicamente, a la Comisión de que, de una u otra forma, había una «disfunción del mercado».

5.2.3.10. La adopción de medidas específicas también se justifica cuando las fuerzas del mercado funcionan de tal forma que llevan a un desarrollo insostenible. Cabe citar como ejemplo la necesidad de fomentar nuevas tecnologías «limpias» o gastos relacionados con el daño ecológico o el control de desechos para garantizar el suministro de energía segura.

5.2.3.11. Tanto los Estados miembros como los nuevos pueden atribuirse los méritos de la introducción de medidas orientadas a sectores específicos.

5.2.3.12. Curiosamente, la Comisión señala, asimismo, necesidades sectoriales específicas para sectores más modernos, como las sustancias químicas, la industria espacial y aeroespacial, la biotecnología y las telecomunicaciones.

5.2.3.13. El CESE celebra la voluntad de la Comisión de examinar diferentes sectores para comprobar los méritos (en caso de tenerlos) de otras políticas complementarias con el fin de apoyar el crecimiento sostenible auspiciado por la Unión Europea.

5.2.3.14. Las políticas sectoriales específicas no son necesariamente una cuestión de subvenciones. Entre las políticas sectoriales específicas cabe citar las políticas de educación y formación, la política comercial y la aplicación de la TIC. Por otra parte, es posible que dichas políticas deban tener en cuenta las distorsiones artificiales externas que afectan a las condiciones del comercio mundial.

5.2.4. Regiones fronterizas

5.2.4.1. El CESE está de acuerdo con la Comisión en que pueden producirse problemas concretos o trastornos en el comercio y la industria, que afectarán especialmente a las pequeñas y medianas empresas ⁽¹⁾, en las regiones próximas a la frontera entre los actuales y los nuevos Estados miembros, así como en regiones que tienen frontera con otros países de Europa Oriental.

5.2.4.2. Aunque el CESE reconoce que es probable que se produzcan distorsiones transfronterizas localizadas o trastornos derivados del proceso de adaptación a una Comunidad ampliada, sugiere que las respuestas a estas distorsiones sean

una responsabilidad compartida. La Comunidad debe aplicar la lógica y la experiencia adquirida con los programas Interreg (u otras iniciativas especiales de este tipo). Esto puede resultar sumamente eficaz si la Comisión establece un marco político transfronterizo diseñado para facilitar medidas locales aceptables por parte del gobierno local o de los organismos regionales en estas regiones fronterizas.

5.2.4.3. El punto de partida fundamental para tales respuestas ha de ser apoyar la transición a las nuevas condiciones horizontales en lugar de intentar consagrar un proteccionismo a largo plazo.

5.2.5. Retos clave

5.2.5.1. Los actuales retos clave de la política industrial que afectan a la competitividad son:

- la globalización;
- los cambios tecnológicos y organizativos;
- la innovación y el espíritu de empresa;
- la sostenibilidad y las nuevas demandas de la sociedad;
- la recuperación del pleno empleo;
- la adquisición de material militar;
- la formación profesional y el aprendizaje continuo;
- la reducción al mínimo del daño medioambiental (incluido el impacto medioambiental de los avances relacionados con la energía y el transporte);
- la disponibilidad de recursos financieros suficientes y apropiados para inversiones.

En su análisis de la política industrial, la Comisión identifica específicamente los cuatro primeros retos.

5.2.5.2. Estos retos reflejan los factores fundamentales que sostienen e influyen en los actuales procesos de cambio económico. El CESE reconoce que el primero de ellos está impulsado por la apertura de los mercados mundiales y el avance de la tecnología y la ciencia. Para los demás, el CESE coincide con la Comisión en que, si bien no existe una única receta para su desarrollo, «la política industrial tendrá que prestar una atención muy particular al cultivo de estas diversas fuerzas» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Esta cuestión se analiza con más detalle en el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión «Impacto de la Ampliación sobre la Industria», SEC(2003) 234, apartado 2.2.

⁽²⁾ Como se establece en el apartado V.1, página 20.

5.2.5.3. El valor de la Comunicación de la Comisión estriba en que establece un marco para una mejor comprensión de las presiones que afectan al desarrollo de la industria en la Comunidad. El tema principal de esta Comunicación, que recibe el apoyo del CESE, es que los esfuerzos combinados de la propia industria, las asociaciones industriales, el gobierno local y regional, los gobiernos nacionales y la Comunidad deben reconocer y responder a la necesidad de mantener e incrementar la competitividad industrial en un contexto que ofrezca un futuro sostenible. Por supuesto, la política comunitaria debe procurar que, de acuerdo con la estrategia de Lisboa, la competitividad de la industria se vea reforzada por la eliminación de la burocracia y la reducción de los costes.

5.2.5.4. El impacto de la creciente globalización supondrá que los diferentes sectores industriales tendrán que adaptarse a un entorno comercial más competitivo en el que la cooperación y la interdependencia aumentarán la participación de empleados, subcontratistas, universidades e institutos de investigación.

5.2.5.5. Críticas para el proceso de adaptación serán la incorporación de nuevas tecnologías y la aceptación del cambio organizativo. Ello tendrá importantes implicaciones para la mejora de las cualificaciones de los empleados y supone la necesidad de aumentar el gasto público en educación y formación, para contrarrestar la evidente caída registrada en la pasada década. Los empresarios tienen ante sí un papel esencial en el lugar de trabajo: conseguir que el aprendizaje continuo sea una realidad para todos sus empleados. Unas cualificaciones suficientes también hacen que el cambio se acepte más fácilmente e incluso pueden interpretarse como oportunidades, aunque también como amenazas.

5.2.5.6. La Comisión Europea debería seguir mejorando los programas de formación profesional y de aprendizaje permanente para que los servicios civiles de los nuevos Estados miembros conozcan y comprendan no sólo el Derecho comunitario, sino también, y en particular, los efectos de la legislación en la economía. Igualmente, es necesario contar con programas de formación coherentes para los empresarios y los interlocutores sociales. Del mismo modo, en los nuevos Estados miembros habría que fomentar sindicatos y patronales eficaces, así como un mejor marco institucional para satisfacer las necesidades de la economía de mercado.

6. Política revisada

6.1. El fundamento jurídico de la política industrial comunitaria puede encontrarse en el artículo 157 de los Tratados. La evolución de la política industrial comunitaria en los próximos

años se basará, según la Comunicación, en los siguientes enfoques relacionados.

- Garantía de las condiciones marco más apropiadas;
- Sistematización del enfoque comunitario para la mejora de las condiciones marco;
- Mayor integración de las políticas de la UE con incidencia en la competitividad industrial;
- Respuesta a las necesidades específicas de la industria de los países candidatos;
- Necesidad de una mejor gobernanza global;
- Comprobación de la dimensión sectorial del nuevo enfoque.

6.2. El CESE acepta la lógica de este enfoque, pero señala que exigirá la adopción de medidas políticas detalladas en la Comunidad y, en ocasiones, en los Estados miembros. Sin embargo, podría ser un enfoque útil si contribuye a encontrar las medidas apropiadas.

6.3. Esta Comunicación no es el vehículo para elaborar propuestas pormenorizadas para la mejora de la política industrial, sino que se trata de una visión general crítica que, cuando se apruebe, permitirá establecer los principios para las acciones que deberán emprenderse. Los próximos pasos, que ahora constituyen una prioridad urgente, deben centrarse en los temas esbozados más arriba, en el punto 6.1.

6.4. El CESE recibe con satisfacción la propuesta descrita en esta Comunicación de realizar una revisión continuada de todas las políticas comunitarias que inciden en la industria. Esta revisión cubrirá, necesariamente, un amplio espectro de políticas y formulación de políticas.

6.5. La revisión continuada se verá mejorada, asimismo, por la aplicación de las nuevas medidas adoptadas por la Comisión para simplificar los mecanismos de gobernanza de esta institución y la introducción de compromisos de consulta bien definidos y de evaluaciones del impacto de las propuestas políticas en las que se incluirá la evaluación de las consecuencias económicas, sociales y medioambientales. Esta revisión requerirá la incorporación de una vigilancia sistemática del impacto en términos de costes que cualquier nuevo proyecto de reglamento tendrá en la industria. Además de la evaluación específica del impacto que supondrán las medidas individuales, habría que solicitar a la Comisión que publicara periódicamente su evaluación de los efectos acumulativos de cualquier decisión de la UE sobre los costes y el rendimiento de la industria, tanto en términos totales como para sectores específicos vulnerables.

6.6. Un proceso más sistemático de evaluación del impacto también supondría más transparencia y sentaría las bases para un mayor diálogo con las partes interesadas sobre la aceptación de las políticas y el debate en torno a su impacto. Esto tendrá un valor especial de ayuda para el trabajo posterior del CESE.

6.7. Por si pudiera extraerse la conclusión de que la política industrial depende casi exclusivamente de las acciones oficiales, el CESE elogia, asimismo, el papel que la industria, las asociaciones sectoriales de la industria y las asociaciones industriales han desempeñado activamente, en cooperación con los interlocutores sociales, para garantizar que la industria siga aportando su contribución a las economías de la UE.

6.8. En su presentación ante la comisión pertinente del Parlamento Europeo ⁽¹⁾, el Comisario Liikanen describió esta Comunicación de la Comisión como el primer paso en un proceso más amplio que volverá a situar la industria en la agenda política. Asimismo, iniciaría un análisis de la relación entre las diferentes políticas de la UE y el funcionamiento de la

⁽¹⁾ Discurso del 22 de enero de 2003.

industria europea y permitiría examinar qué debería hacerse para reforzar la competitividad de las empresas de la UE.

6.9. El CESE acoge favorablemente esta revisión de aspectos sumamente importantes de la formulación de políticas de la UE y acogerá con satisfacción la oportunidad de seguir contribuyendo a este debate a medida que vaya evolucionando.

6.10. El CESE acoge, asimismo, con satisfacción la reestructuración del Consejo de la Unión Europea de modo que una nueva formación reúna, en un formato con un nombre apropiado, un Consejo de la Competencia con muchas de las responsabilidades más importantes relacionadas con la política industrial.

6.11. No obstante, no es preciso que el CESE recuerde al Consejo ni a la Comisión que, si bien la política industrial ha de prestar la máxima atención a los factores que influyen directamente en la competitividad, para que el impulso al desarrollo industrial tenga éxito y sea legítimo es precisa una mejor comprensión de cómo la industria influye y es, a su vez, influida por muchas otras acciones comunitarias.

Bruselas, 17 de julio de 2003.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH