

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible»

[COM(2017) 479 final]

(2018/C 227/10)

Ponente: **Bojidar DANEV**

Coponente: **Monika SITAROVÁ HRUŠECKÁ**

Consulta de la Comisión Europea	9.10.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	23.1.2018
Aprobación en el pleno	15.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	166/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

El CESE acoge con satisfacción la Comunicación sobre un desarrollo inteligente, innovador y sostenible y su enfoque orientado a empoderar a las personas y las empresas. No obstante,

- es preciso garantizar la continuidad y la previsibilidad más a largo plazo de la política. La Comisión debería transformar la política actual o, más bien, el conjunto de políticas, en una estrategia coherente más a largo plazo;
- el CESE también se dirige al Consejo porque los Estados miembros son competentes para la mayoría de las cuestiones de política industrial, razón por la cual deben velar por la coherencia de sus acciones en este ámbito. Ningún Estado miembro dispone de la capacidad necesaria para abordar por sí solo los problemas que afronta la industria;
- los objetivos comunes y un marco general para la política industrial podrían constituir el aspecto fundamental del futuro de Europa. Es necesario mejorar la gobernanza de la UE en este ámbito con el fin de obtener resultados;
- urge actuar debido al carácter inédito e imprevisible de los retos que plantean la tecnología digital, la descarbonización y los cambios políticos a nivel mundial.

En lo que respecta a la Comunicación, el CESE concluye que:

1.1. la Comisión ha adoptado el planteamiento de integrar medidas en varios ámbitos políticos con el fin de crear condiciones que propicien la competitividad y el desarrollo industriales, en consonancia con lo que el CESE viene proponiendo desde hace años;

1.2. el cambio de paradigma de la era digital está teniendo efectos perturbadores transversales en todas las empresas y en la sociedad;

1.3. las empresas se enfrentan a un desafío sin precedentes para traducir rápidamente las nuevas tecnologías en innovación y éxito en unos mercados cada vez más competitivos. Para muchos sectores, reviste una gran importancia ocupar una posición central en una cadena de valor mundial;

1.4. son las personas quienes impulsan el cambio. Las políticas del mercado laboral deben adaptarse a las nuevas circunstancias. Una transición justa implica el apoyo a las personas y a las regiones que deben afrontar cambios estructurales;

1.5. la educación y la formación son facilitadores necesarios y motores de la transición industrial. Todos los trabajadores necesitan capacidades actualizadas, en particular competencias digitales, y muchos deben reciclarse para ejercer otras profesiones;

1.6. la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos, así como otros objetivos en materia de sostenibilidad, implica cambios significativos para el conjunto de la economía. Están surgiendo nuevas oportunidades de negocio. Al mismo tiempo, la transición a una industria libre de carbono exige ingentes inversiones en tecnologías sin carbono fundamentalmente nuevas y una producción mucho mayor de electricidad limpia a precios competitivos;

1.7. el nivel de inversión en la industria de la UE es bajo, pero hay algunos indicios de una evolución positiva. En cualquier caso, los inversores solo se sienten atraídos cuando concurren las condiciones marco adecuadas para la industria;

1.8. el acceso a los mercados mundiales resulta crucial para la industria, por lo que es necesario seguir desarrollando la red de acuerdos comerciales, sobre la base del principio de comercio justo.

El CESE recomienda que:

1.9. el objetivo global de la acción de la UE sea continuar desarrollando un conjunto de herramientas de políticas horizontales que funcionen correctamente y un marco jurídico previsible, a fin de incentivar la innovación, apoyar la inversión y ayudar a que la industria ofrezca soluciones para los cambios en la sociedad. Esto debería añadir valor con efectos mensurables en materia de crecimiento y empleo, llevarse a cabo con una carga administrativa mínima y redundar en beneficio del conjunto de la sociedad;

1.10. se tomen todas las medidas necesarias para realizar el mercado único, prestando atención a la aplicación por parte de los Estados miembros. No obstante, una aplicación cuidadosa de la política de competencia, necesaria como motor de innovación y equidad, no debería impedir el crecimiento de las empresas de la UE;

1.11. se aplique cuanto antes la Estrategia para el Mercado Digital, acompañada de una política de empleo específica;

1.12. se adopte una actitud abierta y realista hacia tecnologías y modelos de negocio nuevos y rompedores, haciendo hincapié en brindar a la sociedad, incluidas las empresas, la oportunidad de beneficiarse de nuevas posibilidades;

1.13. se tomen medidas para reactivar y consolidar el diálogo con la sociedad civil a todos los niveles, para facilitar el cambio, abordar los problemas sociales y evitar conflictos;

1.14. se creen vías flexibles entre el trabajo y la educación, como los puestos de aprendiz y el aprendizaje en el trabajo. En muchos Estados miembros debería valorarse en mayor medida la formación profesional;

1.15. se alcance el liderazgo en la economía circular e hipocarbónica para beneficiar a nuestras economías. Deben adoptarse políticas que apoyen tanto el desarrollo de nuevas empresas innovadoras como la costosa transformación de la fabricación con alto consumo energético, a fin de evitar la pérdida de inversiones y la fuga de carbono;

1.16. se estudien los obstáculos que impiden transformar los actuales importantes superávits de ahorro privado en inversiones productivas en la industria y las infraestructuras;

1.17. la ayuda de la UE se destine principalmente a impulsar la innovación, desarrollar las pymes, ayudar a las regiones con problemas y empoderar a las personas. El efecto palanca en la financiación privada debería ser un criterio importante;

1.18. se garanticen recursos adicionales para la I+D y las políticas de innovación en el próximo marco financiero. Estas políticas deben dirigirse en mayor medida a la asimilación de nuevas tecnologías, la expansión de las empresas y los éxitos del mercado, y no deben excluir a ninguna empresa, cualquiera que sea su tamaño;

1.19. las estadísticas oficiales reflejen mejor las nuevas características de la economía, como los límites difusos entre los sectores y las nuevas formas de actividad económica. Es necesario un método común para calcular el valor añadido procedente de la industria y los servicios;

1.20. se emprenda un nuevo proceso de reflexión abierta sobre la mayoría de los objetivos e indicadores pertinentes para la política industrial, tanto a nivel macroeconómico como a niveles menos agregados, además de considerar el objetivo del 20 %

1.21. se mejore la gobernanza con el fin de integrar las políticas y garantizar la coherencia a través del proceso de toma de decisiones, ya sea otorgando mayor peso al Consejo de Competitividad o de cualquier otro modo.

1.22. se valoren positivamente el Día de la Industria y la Mesa Redonda Industrial de Alto Nivel, puesto que contribuyen a una mayor aceptación de la estrategia entre las partes interesadas. No obstante, el diálogo con la industria no debe limitarse a estas disposiciones.

2. Introducción

2.1. La industria es **la columna vertebral** de la economía europea. Proporciona el 24 % de los empleos en la UE – 32 millones de puestos de trabajo directos y 21 millones indirectos–, principalmente en el sector de los servicios. El nivel salarial de estos puestos de trabajo es relativamente elevado, tanto para los trabajadores altamente cualificados como los menos cualificados. Los productos manufacturados representan el 75 % de las exportaciones. El crecimiento industrial se extiende a todos los sectores de la economía. La industria también es la cuna de innovaciones en todos los sectores, incluidas soluciones a numerosos cambios en la sociedad. No obstante, el aumento de las interconexiones entre fabricación y servicios, así como la integración dentro de las cadenas de valor, conforman la esencia del valor añadido en nuestras economías.

2.2. Tras muchos años de declive, la producción industrial, las exportaciones y el empleo en Europa parecen ahora encontrarse en el camino de la recuperación. Aun así, esta recuperación no es completa y la **competitividad** de la industria europea no es satisfactoria. A menudo se apunta a los impuestos y los precios energéticos relativamente elevados, la inversión insuficiente, en términos tanto reales como intangibles, el lento crecimiento de la productividad, las brechas en materia de innovación respecto de los competidores y la escasez de capacidades, así como la debilitada demanda interna.

2.3. Las **megatendencias** que afectan a la industria son, en particular:

- el desarrollo tecnológico revolucionario y la digitalización con todas sus aplicaciones, pero también la nanotecnología, los nuevos materiales, las tecnologías basadas en las ciencias de la vida, etc.;
- las crecientes obligaciones en materia de medio ambiente, incluida la mitigación del cambio climático;
- la generalización de niveles de vida más elevados, el envejecimiento de la población y la urbanización;
- la globalización, con mercados abiertos y producción en cadenas de valor, pero también el emprendimiento estatal agresivo y el proteccionismo.

Estas tendencias bien conocidas ofrecen enormes oportunidades para la industria europea. También pueden suponer graves riesgos para la sociedad y la industria si no se reacciona ante ellas de manera adecuada y satisfactoria.

3. Observaciones generales

3.1. El **CESE acoge con satisfacción** la Comunicación de la Comisión y coincide en gran medida con su análisis de la situación y con los desafíos a los que se enfrenta la industria europea. La Comunicación constituye principalmente una actualización de las propuestas existentes, con una serie de nuevas acciones que presentará la actual Comisión. No obstante, es preciso garantizar la continuidad y la previsibilidad a largo plazo de la política. La Comisión debe desarrollar urgentemente una estrategia más a largo plazo, con la que también deberán estar plenamente comprometidos todos los Estados miembros.

3.2. **El CESE observa con satisfacción** que la Comisión es coherente a la hora de presentar un enfoque respecto de la política industrial que el Comité viene proponiendo desde hace años. En lugar de desarrollar legislación en numerosos ámbitos políticos que afectan a la industria, sin apenas tener en cuenta las consecuencias para esta última y su punto de vista, el planteamiento actual consiste en integrar estos ámbitos políticos, dando prioridad al desarrollo.

3.3. Durante los últimos años, el CESE ha **emitido dictámenes** sobre las propuestas de la Comisión relativas a diferentes sectores industriales y ámbitos políticos⁽¹⁾. Estos dictámenes aún revisten especial pertinencia en el contexto de la Comunicación. En el presente dictamen, el CESE desea destacar algunos aspectos actualmente relevantes de la política industrial, y añadir algunos comentarios nuevos.

3.4. Las **empresas** se enfrentan a una necesidad sin precedentes por adaptarse, con frecuencia de manera radical. Deben familiarizarse rápidamente con las nuevas tecnologías y traducirlas en una mayor productividad y productos innovadores, para tener éxito en mercados cada vez más competitivos. Posicionarse bien, preferentemente en el núcleo de una cadena de valor internacional, es imperativo para muchas empresas. Las pymes pueden y deben esforzarse por desempeñar un papel importante e innovador en estas cadenas, que se articulan, en su mayor parte, en torno a las grandes empresas que poseen los recursos y redes necesarios.

3.5. Aparecerán nuevas **industrias**. La digitalización da lugar a innumerables redes e interacciones nuevas, promoviendo nuevas gamas de productos y servicios, que cada vez se ajustan con más precisión a las necesidades de los clientes. A fin de crear las condiciones necesarias para la expansión de las tecnologías de producción, productos y servicios, así como el crecimiento de las empresas emergentes, deben adoptarse políticas adecuadas a nivel de la UE, ya que las cadenas de valor no se circunscriben a países individuales. Por otra parte, las diferencias entre los Estados miembros y las regiones requieren medidas específicas.

3.6. **Todas las empresas** deben actualizar constantemente sus operaciones. No es posible mantener mediante subvenciones a empresas desfasadas y no rentables. No obstante, Europa requiere una amplia gama de industrias para satisfacer las necesidades de la sociedad, razón por la cual deberían desarrollarse estrategias específicas para los sectores con problemas particulares.

3.7. Las **personas** se sitúan en el centro del cambio. Sin trabajadores cualificados y dedicados no hay industria. Si bien es preciso aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías e innovaciones, la digitalización y otras tecnologías revolucionarias incidirán en la estructura del mercado laboral, con menos puestos de trabajo en el sector manufacturero y más especialistas en TI. También cambiarán los conceptos de organización y gestión del trabajo, por lo que se verá afectada la calidad de los empleos, que serán menos peligrosos, pero también más intensos y flexibles.

3.8. Es preciso evaluar adecuadamente los **efectos sobre el empleo** de las perturbaciones tecnológicas y reforzar el conjunto de herramientas para anticipar el cambio. El reto de adaptar los mercados laborales a los cambios estructurales será inmenso: proporcionar seguridad en el empleo o nuevas opciones de empleo en la medida de lo posible, ofrecer protección social a las personas necesitadas y prevenir el declive de regiones enteras. Es necesario aumentar la dotación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y ampliar su alcance para cubrir también la repercusión de los cambios tecnológicos. Las relaciones laborales a todos los niveles y, en particular, el diálogo social a nivel empresarial, con la participación de los trabajadores, son factores clave para facilitar las transformaciones industriales, contribuyendo al mismo tiempo a la aceptación del cambio y la prevención de conflictos.

3.9. La **educación y la formación** son instrumentos y motores necesarios para la transición industrial. Todos los trabajadores deben actualizar sus competencias, en especial las capacidades digitales. Muchos requieren formación en profesiones relativamente nuevas. La velocidad de los cambios tecnológicos constituye un gran desafío para mantener los programas educativos y las cifras en consonancia con las cambiantes necesidades de la industria. Las soluciones de aprendizaje en el trabajo, como el exitoso sistema dual de Alemania, deberían aplicarse de manera mucho más general. En algunos Estados miembros, al menos, se debería proceder a una reevaluación de la formación profesional. Asimismo, sería necesario aumentar el atractivo de las materias CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas).

3.10. Las políticas **macroeconómica** e industrial se refuerzan mutuamente. La actual expansión económica representa una oportunidad para modernizar el transporte, la energía y la infraestructura digital, mejorar la I+D para que genere productos innovadores de éxito, y equilibrar el desarrollo regional. Una combinación adecuada de políticas macroeconómicas e industriales debería prolongar la recuperación y proteger la economía y la industria frente a cualquier cambio desfavorable de la coyuntura.

⁽¹⁾ Por ejemplo, DO C 327 de 12.11.2013, p. 82; DO C 12 de 15.1.2015, p. 23; DO C 389 de 21.10.2016, p. 50; DO C 311 de 12.9.2014, p. 47; DO C 383 de 17.11.2015, p. 24.

3.11. Las **inversiones** en la industria europea aún se sitúan en un nivel preocupantemente bajo, al tiempo que existe un gran superávit de ahorro en la UE que no se ha convertido en inversión productiva. Las razones que han llevado a esta situación deberían estudiarse a fondo, sobre todo porque la transformación industrial requiere ingentes inversiones. No obstante, es evidente que los inversores, tanto nacionales como extranjeros, se sienten atraídos únicamente cuando concurren unas condiciones marco que dan paso a un nivel de competitividad adecuado.

3.12. No obstante, existen algunos indicios de **posibles tendencias positivas** en materia de inversión. En un mundo que se enfrenta a una enorme inestabilidad política, la UE es un lugar seguro y estable para invertir. Debido a la creciente demanda, la producción en algunas industrias está alcanzando la plena utilización de la capacidad. Esto activará inversiones en nuevas capacidades, esperamos, en Europa.

3.13. Las limitaciones **medioambientales** y climáticas, en particular el Acuerdo de París sobre el cambio climático, afectan a todas las empresas. Las economías hipocarbónica y circular están generando muchas oportunidades de negocio. La aspiración de la UE de asumir el liderazgo en este ámbito puede redundar en beneficio de las industrias europeas en los mercados mundiales. En particular, las industrias con un alto consumo de recursos y energía tienen que realizar cambios tecnológicos fundamentales, que deben basarse en políticas ambiciosas a fin de evitar la pérdida de inversiones y la fuga de carbono. La demanda de electricidad a precios competitivos aumentará de manera significativa como consecuencia de la transición del sector manufacturero y el transporte hacia combustibles no fósiles.

3.14. **La cooperación** entre todos los agentes —la UE, los gobiernos de los Estados miembros, las autoridades, las regiones, las universidades y las escuelas, las partes interesadas y las empresas— podría y debería ser mejor. Por ejemplo, se debe mejorar la colaboración entre las empresas y las universidades. Las escuelas deben recurrir a las empresas para que ayuden con programas educativos y períodos de aprendizaje oportunos. Y, lo que es más importante, los Estados miembros deberían cooperar mediante una aplicación y ejecución rápidas de las políticas y la legislación acordadas.

3.15. Los actuales **métodos estadísticos** no devuelven una imagen oportuna y útil de la situación industrial en Europa. La división sectorial entre fabricación, servicios y otras actividades productivas está desfasada. Una parte considerable de la actividad económica no está incluida en el cálculo del PIB. Las estadísticas sobre importaciones y exportaciones no describen bien la actividad industrial en un momento en que prácticamente la mitad de la producción industrial forma parte de las cadenas de valor mundiales. Se requiere con carácter urgente un método común para calcular el valor añadido y la interconexión entre industria y servicios.

3.16. El CESE considera que el objetivo del 20 % del PIB para la industria debe completarse con **objetivos e indicadores** más pertinentes, que reflejen mejor todos los aspectos del desarrollo industrial.

3.17. Es necesario reforzar la **gobernanza** de la integración de las políticas que repercuten en la competitividad y el desarrollo de la industria, también entre los Estados miembros. Es importante legislar mejor —es decir, aplicar leyes previsibles, rentables y basadas en pruebas— y llevar a cabo evaluaciones de impacto *ex ante* y transparentes. Debería garantizarse la coherencia en todo el proceso de toma de decisiones, reforzando el papel del Consejo de Competitividad o con otras disposiciones institucionales. Es necesario acabar con los planteamientos compartimentados, tanto a escala nacional como de la UE, con el fin de responder a la dinámica acentuada de la economía mundial.

4. Observaciones específicas

4.1. **Fortalecer la industria europea:** el CESE está de acuerdo con la necesidad de aplicar una visión integral y prospectiva a la industria europea. Para fortalecer la industria europea, el objetivo general de la acción de la UE debería ser crear un marco jurídico previsible y que funcione bien, que incentive la innovación y ayude a que la industria ofrezca soluciones a los cambios de la sociedad. Debería añadir valor con efectos medibles en materia de crecimiento y empleo, llevarse a cabo con una carga administrativa mínima y extender sus beneficios al conjunto de la sociedad.

4.2. **El mercado único:** el CESE acoge con satisfacción el planteamiento de empoderar a las personas y las empresas y expresa su acuerdo con las acciones propuestas para reforzar el mercado único, incluido el mercado de capitales. La mejora de la normalización y la autorregulación son ámbitos importantes de actuación. Y, lo que es más importante aún, los Estados miembros deben atender a su obligación de cumplir y hacer cumplir la normativa. La aplicación vigilante de la política de competencia es esencial para la innovación y la formación de los precios. La vigilancia de la Comisión en relación con los grandes agentes globales goza de una gran aprobación. Sin embargo, no se debería impedir el crecimiento de las empresas europeas; el tamaño medio de las sociedades cotizadas de la UE (excluido el Reino Unido) es de tan solo la mitad del tamaño de la sociedad estadounidense media. Se trata de una cuestión de interpretar la definición del mercado pertinente en la aplicación del Derecho de competencia.

4.3. **La era digital:** la digitalización implica un verdadero cambio de paradigma, con consecuencias para el conjunto de la sociedad, y también presenta una vertiente geopolítica. El CESE ya ha formulado observaciones detalladas sobre la digitalización en otros dictámenes, en los que se han abordado los datos masivos, la tecnología 5G, la fabricación avanzada, la robótica, etc. Las estrategias de la UE para un mercado único digital, la digitalización de la industria europea, la ciberseguridad y la inteligencia artificial son de vital importancia. Una importante cuestión de principio es el modo de establecer un equilibrio adecuado entre, por una parte, el uso y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías rompedoras y, por otra, la necesidad de garantizar la seguridad y la equidad. Se debe poner el foco en ofrecer a la sociedad, también a las empresas, la oportunidad de beneficiarse de las nuevas posibilidades, manteniendo una actitud abierta y realista.

4.4. **Sociedad hipocarbónica y circular:** el mantenimiento del liderazgo en estos ámbitos constituye un gran desafío en un entorno cada vez más competitivo. Sin embargo, el liderazgo no debería ser un objetivo en sí mismo; más bien, este debería beneficiar a nuestras economías y sociedades. Es necesario apoyar la transición energética, pero los precios de la energía deben ser competitivos para la industria.

4.5. **Inversiones:** los numerosos instrumentos de la UE para apoyar las inversiones —ya sean reales o intangibles— deberían destinarse sobre todo a impulsar la innovación, a ayudar al aumento de escala de las pymes, a apoyar a las regiones con problemas, a mejorar las infraestructuras y a empoderar a las personas a través de la educación y la formación. Las pymes necesitan aún más ayuda para encontrar la fuente adecuada entre las numerosas posibilidades diferentes, así como procesos mucho más sencillos de solicitud y notificación. Un criterio importante debería ser el efecto palanca en la inversión privada. Se acogerán favorablemente todas las propuestas destinadas a reorientar la asignación de capitales hacia inversiones a largo plazo y medidas que contribuyan al crecimiento sostenible, incluidas las propuestas que se esperan del Grupo de alto nivel sobre la financiación sostenible⁽²⁾.

4.6. **Innovación:** el CESE conviene en que las políticas deben dirigirse en mayor medida a la adopción de nuevas tecnologías, la expansión empresarial y el éxito del mercado, así como la colaboración dentro de las agrupaciones de empresas regionales y entre ellas. Ninguna empresa debe verse excluida, cualquiera que sea su tamaño. Deberían asignarse muchos más recursos al programa sucesor de Horizonte 2020 en el próximo marco financiero. Siempre que sea posible, la primera aplicación industrial de I+D que se haya financiado con fondos públicos debería tener lugar dentro de la UE. Debería aprovecharse plenamente el potencial de la contratación pública mediante la inclusión de criterios de innovación, protección del medio ambiente y responsabilidad social en los procedimientos de adjudicación de contratos, aplicando sistemáticamente el principio de la oferta económicamente más ventajosa.

4.7. **La dimensión internacional:** el comercio debe ser abierto, pero también justo y sostenible. El acceso a los mercados mundiales y las materias primas resulta crucial para la industria, por lo que es necesario seguir desarrollando la red de acuerdos comerciales. El CESE insta a la Comisión a que recurra activamente a los instrumentos disponibles para luchar contra las prácticas comerciales desleales. Debería prestarse especial atención a las nuevas formas de proteccionismo por parte de países no pertenecientes a la UE. La UE debería promover sus normas medioambientales y sociales en el contexto de los acuerdos comerciales. En cuanto al control de las inversiones extranjeras directas, es importante identificar los riesgos de amenaza para la seguridad o el orden público. Al mismo tiempo, cuando se requieran más inversiones en las empresas de la UE, deberían acogerse favorablemente las inversiones extranjeras directas, que también dan muestra del potencial de Europa.

4.8. **Asociaciones:** el CESE celebra la introducción de un Día de la Industria anual y de la Mesa Redonda Industrial de Alto Nivel, y anuncia su gran interés por participar en ambos. Este enfoque debe comprender todos los ámbitos de la política industrial, con el fin de aumentar la aceptación de la estrategia entre las partes interesadas. No obstante, el diálogo con la industria no debe limitarse a estas disposiciones. Se requiere una mayor transparencia y colaboración, en especial al iniciar las evaluaciones de impacto.

Bruselas, 15 de febrero de 2018.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

⁽²⁾ DO C 246 de 28.7.2017, p. 8.