



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.12.2002
COM(2002) 714 final

**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

RESUMEN

La competitividad, que es la capacidad de la economía para garantizar a la población un nivel de vida cada vez mayor y una tasa de empleo alta sobre bases sostenibles, constituye el núcleo central de las ambiciosas metas fijadas para la Unión Europea por el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en la primavera del año 2000. La consecución de esas metas dependerá de la aptitud de la Unión para mantener y desarrollar su competitividad industrial.

La interdependencia actual de la industria y los servicios no puede pasarse por alto, como tampoco la reducción de escala que parece haber sufrido aquélla como consecuencia de la progresiva externalización de los servicios a las empresas.

No obstante, el vigor y dinamismo de la industria es esencial para que Europa pueda mantener e incrementar su prosperidad, cumpliendo al mismo tiempo sus ambiciones sociales, medioambientales e internacionales.

La industria europea es moderna y, en muchos aspectos, próspera. Sin embargo, el bajo crecimiento de su productividad constituye un grave motivo de preocupación. Es en este contexto, y en el de la ampliación que ya se avecina, en el que la presente Comunicación pasa a analizar la política industrial de la UE (establecida en 1990) para comprobar si su aplicación está teniendo lugar en las mejores condiciones posibles. Si estas condiciones se cumplen, la UE será capaz de cosechar en los próximos años los beneficios de su potencial industrial y de avanzar en la consecución de sus más grandes objetivos.

La ampliación, por su parte, constituirá una importantísima fuente de oportunidades para la industria de los Estados miembros, tanto nuevos como actuales, y hará una positiva contribución a la competitividad industrial en su conjunto.

Esa competitividad es una de las piedras angulares de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE, estrategia que se apoya en tres pilares: el económico, el social y el medioambiental. Avanzar hacia el objetivo de la sostenibilidad significa que la Unión progrese de forma equilibrada en cada uno de esos tres pilares. El descuido de cualquiera de ellos no puede sino hacer fracasar el conjunto del objetivo. Por ello, la competitividad es un ingrediente necesario para el éxito de esa estrategia.

La competitividad industrial presenta tres factores fundamentales que merecen especial atención: el conocimiento, la innovación y el espíritu de empresa.

- Europa necesita estar en la vanguardia del conocimiento. Como ya se ha señalado en múltiples ocasiones, para que el conocimiento pueda ponerse a disposición de la industria, es preciso realizar un mayor y más eficaz esfuerzo en los campos de la educación, la formación profesional y la investigación. Asimismo, es indispensable desarrollar tanto las nuevas tecnologías (TIC, biotecnología, nanotecnología) como los niveles de cualificación y *know-how* que son precisos para su utilización.
- La industria europea necesita también hacerse más innovadora. Es imprescindible que todos y cada uno de sus sectores y actividades se hallen en la posibilidad de renovar, perfeccionar y mejorar permanentemente sus productos, servicios y métodos, y, para ello, deben crearse las condiciones que permitan impulsar con vigor los procesos innovadores.

- Europa debe, asimismo, desarrollar su capacidad emprendedora para aceptar riesgos y crear nuevos y más amplios negocios. Fáciles de contentar con un limitado crecimiento de sus compañías, los ciudadanos europeos parecen muy poco dispuestos a correr riesgos empresariales y a reconocer y recompensar la contribución social de los que sí los asumen.

La política industrial, que por naturaleza es de carácter horizontal, tiene por objeto garantizar el establecimiento de unas condiciones marco favorables a la competitividad de la industria. Sus instrumentos, que son los propios de la política de empresa, pretenden crear el entorno necesario para que los empresarios y sus sociedades puedan acometer iniciativas, explotar sus ideas y desarrollar sus oportunidades.

Pero, además, la política industrial debe tener en cuenta las necesidades y características específicas de los diferentes sectores. Por ejemplo, numerosos productos, como los medicamentos, las sustancias y preparados químicos o los automóviles, están sujetos a una detallada regulación que es específica de su sector y que depende de las características o usos a él inherentes.

En este sentido, la política industrial implica necesariamente una base horizontal y, al mismo tiempo, unas aplicaciones sectoriales.

Para poder garantizar que esta política responda a unos retos en constante cambio, la Comisión debe proceder a un análisis en profundidad y a un seguimiento regular de la situación competitiva de los distintos sectores. Estos ‘controles de la realidad’ tienen que capacitarla para evaluar la pertinencia de la combinación de políticas aplicada.

Además, la política industrial ha de asegurarse de que otras políticas comunitarias contribuyan también a la competitividad de la industria europea, que depende en gran medida de las decisiones adoptadas en el marco de políticas tales como la de competencia, la de mercado interior, la de investigación y desarrollo, la de educación, la comercial y la de desarrollo sostenible. La amplitud del campo que cubre la política industrial determina que muchos de sus instrumentos sean también los instrumentos propios de otras políticas.

Por ello, es imprescindible que, en la búsqueda de sus diferentes objetivos, todos esos instrumentos se ponderen y equilibren prestando atención a sus consecuencias industriales. La política industrial necesita, por tanto, un riguroso método de trabajo que maximice las interacciones dinámicas entre esas diversas políticas.

Hay algunos instrumentos, como, por ejemplo, la evaluación de impacto o el análisis coste-beneficio, que, siendo ya partes integrantes de la política de la Comisión, se están desarrollando y perfeccionando en la práctica para garantizar que las intervenciones de la política se ajusten bien a las necesidades y sean previsibles en sus resultados. El espíritu de innovación tiene que llegar a la propia política industrial, impulsándola, entre otras cosas, a desarrollar unas formas nuevas de regulación que, implicando un menor grado de ingerencia y centrándose más en los resultados que en los medios utilizados, dejen a la industria el margen suficiente para encontrar sus propias soluciones técnicas y la muevan a asumir sus propias responsabilidades. Además, es necesario desarrollar mecanismos de consulta pública que promuevan la máxima comprensión posible de los problemas y de las medidas enmarcadas en las políticas.

La presente Comunicación plantea una serie de problemas y señala el camino hacia una solución equilibrada e integrada de los mismos. Sin embargo, encontrar la solución adecuada

a unas circunstancias concretas y garantizar que ésta se aplique correctamente exige un ejercicio permanente de vigilancia, análisis y discusión.

La Comisión pretende que esta Comunicación marque el inicio de un proceso por el que se revise el grado de pertinencia y equilibrio con el que se aplica su política industrial. Y, en este contexto:

- invita, en primer lugar, a las otras Instituciones comunitarias a que debatan el planteamiento descrito en la presente Comunicación y a que expresen su opinión sobre el mismo;
- en segundo lugar, anuncia su propósito de analizar la forma en que sus políticas más importantes se interconectan con la competitividad de la industria europea y,
- en tercer lugar, recordando que el grueso de la política industrial no se desarrolla a nivel comunitario sino bajo la responsabilidad y competencia de las autoridades nacionales, invita a los Estados miembros a que examinen sus propias políticas industriales a la luz de esta Comunicación. El método abierto de coordinación, establecido por el Consejo Europeo de Lisboa, ofrece un marco en el que debatir, desarrollar y mejorar el funcionamiento de las políticas nacionales.

La Comisión invita a todas las partes interesadas a que hagan su aportación a este proceso y expresa su intención de informar, antes de finales del 2003, sobre los resultados alcanzados hasta ese momento y de emprender, en su caso, nuevas iniciativas.

**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

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	7
II.	COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA COMUNITARIA.....	8
II.1	La industria como fuente de riqueza para Europa.....	8
II.2	Esbozo de la industria europea: puntos fuertes, puntos débiles y tendencias	10
II.2.1.	La industria europea es moderna y competitiva en numerosos aspectos.....	10
II.2.2.	... pero registra también un lento crecimiento de productividad.....	11
II.2.3	Las PYME, integradas cada vez más en grupos y redes de producción, desempeñan un papel fundamental	13
III.	REPERCUSIONES DE LA AMPLIACIÓN EN LA INDUSTRIA.....	14
III.1.	Los avances ya conseguidos son significativos aunque desiguales	14
III.2.	Algunos ámbitos siguen necesitando una atención especial	15
III.3.	La ampliación ofrece nuevas posibilidades para una reorganización de la competencia.....	15
IV.	RETOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA EUROPA AMPLIADA	16
IV.1.	Globalización	16
IV.2	Cambios tecnológicos y organizativos.....	17
IV.3	Importancia capital de la innovación y del espíritu de empresa	18
IV.4.	Sostenibilidad y nuevas demandas de la sociedad	18
V.	PROPUESTAS DE FUTURO	19
V.1	Factores cruzados que apoyan la competitividad y el crecimiento	20
V.1.1	Fomento de la innovación, el conocimiento y la investigación	21
V.1.2	Espíritu de empresa.....	22
V.1.3.	Promoción de una estructura sostenible para la producción industrial	22
V.2.	Revisión del enfoque comunitario de la política industrial.....	23
V.2.1.	Importancia capital de las condiciones marco	23
V.2.2.	Sistematización del enfoque comunitario para la mejora de las condiciones marco .	26

V.2.3.	Mayor integración de las políticas de la UE con incidencia en la competitividad industrial.....	29
V.2.4.	Respuesta a las necesidades específicas de la industria de los países candidatos.....	31
V.2.5.	Necesidad de una mejor gobernanza global.....	32
V.2.6.	Dimensión sectorial del nuevo enfoque	33
VI.	CONCLUSIÓN	34
ANEXO:	36

I. INTRODUCCIÓN

Los principios generales que inspiran hoy la política industrial de la UE fueron adoptados en una Comunicación de 1990¹. El objetivo que se perseguía era crear para las empresas unas condiciones marco que permitieran mejorar su competitividad y compensar, allí donde ello fuese necesario, las fallas del mercado, aprovechando al mismo tiempo los instrumentos ofrecidos por otras políticas comunitarias.

Desde la adopción de esos principios, el contexto político ha cambiado. La Comunidad se ha convertido en la Unión Europea, compuesta por 15 Estados miembros y otros 10 que están a punto de ingresar en ella. El mercado interior se ha consolidado gracias a la moneda única, ampliándose además al Espacio Económico Europeo (EEE) y a los países candidatos. La Ronda Uruguay, por su parte, ha extendido decisivamente las reglas del sistema del comercio mundial.

En los últimos doce años, una sucesión de importantes Comunicaciones ha venido desarrollando la política adoptada en 1990². Aunque los parámetros básicos sigan siendo los mismos, los principios sentados ese año se han ido puliendo con el tiempo para destacar el papel fundamental que debe corresponder al conocimiento y la innovación en una economía de dimensión global.

A comienzos del presente año, otra Comunicación³ ha advertido de la desaceleración que está sufriendo la productividad de la UE y de los riesgos que ello entraña para la **consecución del objetivo fijado hace dos años en el Consejo Europeo de Lisboa, es decir, lograr que en el 2010 la Unión se haya convertido en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, una economía capaz de un desarrollo sostenible, con más y mejores empleos y una mayor cohesión social.** La importancia de la competitividad y la creciente necesidad de sinergia entre la política industrial, la política de I+D y el mercado único han sido subrayadas por la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo Europeo de Sevilla de establecer para el Consejo una nueva formación que permita abordar todas los temas relacionados con la competitividad.

A medida que aumenta la riqueza, cuestiones tales como la sostenibilidad y la seguridad adquieren cada vez más importancia para los ciudadanos europeos. Este hecho tuvo su reflejo en la **adopción por el Consejo Europeo de Gotemburgo (2001) de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE**, que, en el marco de los tres pilares que la sostienen (económico, social y medioambiental), persigue la consecución simultánea de varios objetivos. La aplicación efectiva de esa estrategia exige una coherencia completa entre las políticas que se encuadran en cada uno de los tres pilares.

¹ “La política industrial en un entorno abierto y competitivo - Orientaciones para un enfoque comunitario” (COM (90) 556 final).

² El Libro Blanco de 1993 sobre el Crecimiento, el Empleo y la Competitividad destacaba la importancia de las PYME, las infraestructuras y las nuevas tecnologías. Más adelante, en una Comunicación de 1994 titulada “Una política de competitividad industrial para la Unión Europea” (COM (94) 319 final), el acento se puso en las inversiones intangibles y en la cooperación industrial. En fin, el tema de la globalización fue abordado en la Comunicación de 1999 sobre la “Competitividad de las empresas europeas frente a la mundialización – ¿Cómo fomentarla?” (COM (98) 718 final).

³ “Productividad: la clave para la competitividad de las economías y empresas europeas” (COM (2002) 262 final).

La política industrial tiene un importante papel que desempeñar para ayudar a la UE en la consecución de los objetivos de Lisboa y Gotemburgo. Estando ya tan próxima una ampliación que introducirá cambios fundamentales en el panorama industrial europeo y planteará problemas particulares a la industria de los nuevos Estados miembros, 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 y que contribuya a desarrollar entre la política industrial y las demás políticas las sinergias necesarias para alcanzar los objetivos de la estrategia de Lisboa.

El desarrollo del potencial de crecimiento de la UE debe seguir ocupando el centro de los objetivos de la política industrial, que ha de reforzar la capacidad de la Unión para alcanzar unas mayores tasas de crecimiento y generar unos niveles de vida altos y un gran número de puestos de trabajo duraderos.

El cumplimiento de esas tareas exige que la base industrial de la Unión se consolide gracias a la intervención de políticas específicas. No en vano, cuando una industria es fuerte, se generan positivas externalidades en el conjunto de la economía, aumentando el potencial de crecimiento y el vigor del tejido económico y fomentándose la innovación y la formación como resultado de la creciente demanda de mano de obra cualificada. Desde esta perspectiva, la política industrial desempeña un papel fundamental pues se centra en unas estrategias, crea un entorno favorable y presta un decidido apoyo a inversiones que son decisivos para impulsar el crecimiento. Por ello, basándose en un enfoque horizontal capaz de crear las condiciones marco más adecuadas, es preciso identificar para la política industrial una serie de prioridades que faciliten el desarrollo de campos con un potencial especialmente fuerte. Ese enfoque debe coordinarse estrechamente con otras políticas comunitarias que puedan también estimular o complementar el desarrollo de la base industrial de la Unión.

Las empresas, por su parte, tendrán que asumir la responsabilidad principal en el logro de la competitividad necesaria, debiendo además contribuir a las prioridades ambientales y sociales de la UE con un mayor compromiso en estos campos.

La presente Comunicación marca el inicio de un proceso que se inscribe en el contexto abierto por las agendas de Lisboa y Gotemburgo. Es deseo de la Comisión conseguir que ese proceso impulse un amplio debate sobre la forma de mejorar la contribución de la política industrial a la competitividad de las empresas y de aumentar la integración entre los diversos instrumentos políticos de la UE que tienen un impacto en dicha competitividad.

II. COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA COMUNITARIA⁴

II.1 La industria como fuente de riqueza para Europa

La existencia de una industria enérgica y competitiva es indispensable para que Europa pueda mantener e incrementar su prosperidad, satisfaciendo al mismo tiempo sus ambiciones sociales, medioambientales e internacionales.

La estructura de la producción europea ha experimentado en los últimos años una serie de profundos cambios. La participación del sector servicios⁵ en la producción total de la UE ha

⁴ El análisis de esta sección se completa con un anexo estadístico SEC(2002) 1340 separado que contiene los cuadros y gráficos a los que se refiere el texto.

pasado del 52% de 1970 a un 71% en el 2001, mientras que, en el mismo período, la cuota de la industria se ha reducido del 30 al 18%. Como resultado de esta “terciarización”, el interés de los políticos se ha desviado algo de la industria al **considerarse, desde posiciones no por muy generalizadas menos erróneas, que, en la economía del conocimiento y en las sociedades de la información y los servicios, la industria ha dejado ya de desempeñar el papel fundamental que antes se le reconocía.** La nueva tendencia que revelan las estadísticas viene a reflejar el impacto de dos grandes fuerzas: por un lado, el notable crecimiento de la productividad del sector industrial frente al terciario y, por otro, el consiguiente incremento de la riqueza, que ha desembocado en un aumento más que proporcional de la demanda de servicios personales u orientados al hogar⁶. Paralelamente, además, gracias al crecimiento de la productividad, el precio relativo de los productos manufacturados ha venido disminuyendo a lo largo de los años.

Como pone de manifiesto la relación factor-producto (*input-output*), también **la interdependencia de los sectores secundario y terciario ha venido intensificándose con el paso del tiempo.** Las estadísticas agregadas de las cuentas nacionales ocultan el proceso de externalización al que están sujetando las industrias las actividades que no consideran inseparables de sus negocios y que antes se contabilizaban como parte propia del sector industrial. La creciente demanda de servicios procedente de la industria ha contribuido al crecimiento del producto de los servicios a las empresas, cifrado en el año 2000 en el 48,3% del PIB de la UE15 (véase el gráfico 1.3)⁷.

Esta evolución se relaciona con la importancia de la calidad y cantidad del conocimiento en el que se apoyan las actividades económicas. El conocimiento y la capacidad de la economía para transformar éste en aplicaciones tecnológicas y comerciales constituyen la base de los incrementos de productividad y del reto de competitividad que de ellos resultan. El caudal de capital humano disponible y su tasa de acumulación desempeñan un papel de importancia fundamental. **La creciente complejidad del conocimiento no sólo ha conducido a una especialización de la industria cada vez mayor, sino que además ha determinado la fuerte tendencia a la externalización que se observa en la actualidad.** El fenómeno afecta especialmente a los servicios relacionados con las TIC y a otras prestaciones que hacen un intensivo uso del conocimiento, actuando como fuentes de innovación y de diferenciación de productos y contribuyendo así al crecimiento de la productividad.

Ahora bien, **la interrelación de la industria y los servicios va mucho más allá de la mera externalización.** En los últimos tiempos se ha desarrollado toda una gama de servicios asociados o vinculados a los productos. Estos servicios, la mayoría de los cuales son prestados por empresas de servicios especializadas, dependen directamente de la industria. Como sucede con las tecnologías de la telecomunicación y la información, las innovaciones industriales han abierto las puertas a una manera de concebir los servicios radicalmente nueva. Como contrapartida, la competitividad industrial reposa en la calidad y en la eficacia de costes de los servicios financieros, de los de transporte y de los orientados a las empresas.

⁵ El ‘sector servicios’ comprende el comercio al por mayor y al por menor, la hostelería, el transporte y almacenamiento, las comunicaciones, las finanzas, los seguros, los bienes raíces, los servicios a las empresas y los servicios colectivos, sociales y personales. Este último capítulo incluye la administración pública, la sanidad, la educación y la defensa, así como ‘otros servicios colectivos, sociales y personales’.

⁶ A medida que los ingresos aumentan, la demanda de servicios registra un crecimiento más que proporcional (en otras palabras, la elasticidad de ingresos de la demanda de servicios es superior a 1).

⁷ La definición de los servicios a las empresas en sentido amplio incluye todo el ‘sector servicios’, salvo los servicios colectivos, sociales y personales.

En último término, sin embargo, es en la industria donde se introduce y adquiere valor económico la mayoría de las nuevas aplicaciones tecnológicas. Además, los grandes avances científicos basados en el conocimiento sólo desembocan en nuevos productos si cuentan con una base industrial sólida y eficaz que sea capaz de producirlos.

La importancia de la evolución y de las tendencias arriba descritas obliga a tener en cuenta en esta Comunicación la interdependencia entre industria y servicios.

II.2 Esbozo de la industria europea: puntos fuertes, puntos débiles y tendencias

II.2.1. *La industria europea es moderna y competitiva en numerosos aspectos...*

Enfrentados a una competencia global cada vez mayor, **la mayoría de los sectores industriales europeos han hecho un considerable esfuerzo para mejorar sus infraestructuras de producción e incorporar nuevas formas de organización.** Gracias a las inversiones en capital circulante, a la investigación en las propias empresas o a los contactos mantenidos con la ciencia, el conocimiento de punta ha impregnado gran parte de algunas industrias (textil, alimentaria, agraria y pesquera, química, del mueble, de la distribución y de la ingeniería). Todos estos sectores, que tradicionalmente se han identificado con una tecnología de nivel medio o bajo, utilizan ahora en su producción procesos innovadores basados en la tecnología.

Este hecho ha determinado un **aumento del contenido especializado de los empleos** que, más que la creciente cuota de los sectores de alta tecnología en la producción total, explica la creciente demanda de mano de obra altamente cualificada. La tendencia de la demanda de la industria a unos niveles educativos más altos (determinando que su competitividad dependa cada vez más del nivel cualitativo del capital humano) ha ido acompañada en la UE por un aumento continuo en la duración media de la educación y formación de la población activa. Pese a ello, los niveles de la Unión siguen estando por debajo de los de sus competidores, con sólo el 87% del estadounidense y el 90% del japonés (véase el gráfico 6.1). Aunque todavía relativamente alto, el porcentaje del PIB que absorbe el gasto público en educación y formación ha sufrido una disminución lenta pero continua, pasando del 5,7% de 1990 a un 5,0% en el 2001. Esta realidad viene a contradecir el objetivo de Lisboa de lograr un aumento sustancial de la inversión per cápita en recursos humanos. También el nivel de inversión privada en educación, formación continua e investigación científica es muy inferior al alcanzado por nuestros principales socios comerciales... y, además, el grado de eficacia de esas inversiones resulta hoy preocupante.

Se observa, por otra parte, que las importantes inversiones realizadas en medidas de protección ambiental⁸, en tecnologías limpias y en procesos de producción respetuosos del medio ambiente han **permitido a la industria europea integrar la dimensión del desarrollo sostenible**, rompiendo así la conexión entre la producción y las emisiones de contaminantes atmosféricos⁹.

Debido en parte a la creciente importancia del mercado interior y a la introducción del euro, pero como reflejo también de la tendencia mundial a la consolidación y reestructuración, la

⁸ El gasto total en protección del medio ambiente se ha elevado al 2% del total del valor añadido industrial.

⁹ Por ejemplo, pese al aumento del 30% que ha registrado la producción industrial desde 1985 hasta hoy, las emisiones de anhídrido carbónico han descendido en el mismo período un 11% y, las de gases acidificantes, alrededor de un 50% (Informe 2002 de la Comisión sobre la competitividad).

industria de la UE registró en la segunda mitad de los 90 un amplio proceso de fusiones y adquisiciones. Como objetivo comunitario en los años subsiguientes a 1995, ese proceso fue particularmente importante en el sector servicios, y menos intenso en cambio en el resto de la economía. Ello se explica por la tardía liberalización de ese sector (en comparación con los otros), así como por el debilitamiento de las restricciones impuestas al funcionamiento de los monopolios estatales. Las actividades de fusión y adquisición alcanzaron su punto culminante en el año 2000 (16.750 operaciones), pero desde entonces han disminuido. No obstante, es posible que se incrementen de nuevo a medida que aumente la dispersión de acciones¹⁰.

La industria europea sigue constituyendo una fuerza dominante en el comercio internacional. Si bien es cierto que la fuerte presencia de nuevos socios comerciales en el mercado internacional ha erosionado la cuota de la UE en las exportaciones mundiales, esta tendencia está siendo menos notable para la Unión que para Estados Unidos y Japón. Así lo demuestran las estadísticas: mientras la cuota media comunitaria ha pasado del 19,3% del período 1991-95 a un 18,4% en el año 2002, la cuota estadounidense se ha reducido, en ese mismo intervalo de tiempo, del 15,1% a un 12,1% y, la de Japón, del 12,2% a un 8,2% (véanse el cuadro 2.1 y el gráfico 2.3). Además, en algunos sectores clave de la economía, como el del automóvil, el aeronáutico o el de ciertos equipos de telecomunicaciones, las empresas de la UE han logrado un liderazgo global. Tanto la balanza comercial de mercancías – que en nueve de los diez últimos años ha arrojado un saldo positivo (de entre un 1% y un 2% del PIB) – como la tendencia alcista del porcentaje que representan en el PIB de la UE las exportaciones de mercancías vienen a confirmar la sólida posición competitiva que ocupa la industria comunitaria en el conjunto del comercio mundial (véanse los gráficos 2.1 y 2.2).

II.2.2. ... pero registra también un lento crecimiento de productividad

Aunque en la década de los 90 hubo algunos países pequeños de la Unión que registraron una mejora de la **productividad** muy notable, **el crecimiento de ésta en el conjunto de la industria europea se situó por debajo de los niveles alcanzados en Estados Unidos** (véase el cuadro 4.2). La distancia se amplió en el período 1996-2000, con una tasa de crecimiento comunitaria de sólo un 3,2% frente al 5,5% estadounidense. Pese a las dificultades que puede plantear la medición de la productividad y las consiguientes dudas sobre su exactitud, los datos ponen de manifiesto una aceleración en Estados Unidos de la tasa de crecimiento de la productividad laboral, especialmente si se la compara con la situación existente en la segunda mitad de los 80. En cambio, el crecimiento de la productividad comunitaria arroja, como media, una tasa en clara desaceleración (del 1,9% de la primera mitad de los 90 a un 1,2% en 1995-2001) y, además, menor en el conjunto de la economía que en la industria individualmente considerada, lo que revela los peores resultados comparativos del sector servicios. En su conjunto, **estas tendencias suponen un peligroso deterioro del potencial de crecimiento de la UE** y plantean un riesgo innegable para la competitividad de su industria. Los Informes de Competitividad elaborados por la Comisión Europea en los años 2001 y 2002 presentan la insuficiencia de actividades innovadoras y la escasa difusión de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como los factores determinantes del bajo crecimiento de productividad registrado en Europa.

Hoy día está ampliamente reconocido el vínculo que existe entre la adopción de esas tecnologías y el crecimiento de la productividad. Y, si bien es cierto que el volumen del gasto comunitario en TIC ha venido aumentando gradualmente en los últimos años (de un 5,4% del

¹⁰ Véase el documento titulado “Mergers and Acquisitions”, European Economy, Supplement A, N° 12, diciembre de 2001.

PIB en 1996 a un 7,1% en el 2001), hasta casi eliminar la diferencia respecto de las cifras de Estados Unidos (que sufrieron un notable descenso el pasado año), ese **incremento del gasto tecnológico no se ha traducido aún en ganancias de productividad.**

Por otra parte, aunque algunas empresas comunitarias sean innovadoras de nivel mundial, la distancia que separa a la Unión de sus principales competidores en materia de patentes y actividades de I+D indica que, en su conjunto, **la acción innovadora de Europa sigue siendo muy deficiente.** El Cuadro Europeo de Indicadores de la Innovación ponía de manifiesto el pasado año que, mientras los países más aventajados de la UE se sitúan en algunos aspectos por encima de Estados Unidos y de Japón, la Unión en su conjunto está por debajo de ellos en la mayoría de los 17 indicadores de la innovación. La inversión de la UE en investigación (un 1,9% del PIB en el año 2000, frente al 2,7% de Estados Unidos y al 3,0% de Japón) continúa siendo escasísima, y el desnivel respecto de nuestros competidores es incluso mayor si sólo se tiene en cuenta la investigación del sector privado (que es responsable del 84% de la diferencia que separa a la UE de Estados Unidos). Ese desnivel se refleja en el número de patentes europeas de alta tecnología: 28 patentes por millón de habitantes, cifra ésta que resulta particularmente reveladora cuando se la compara con la de algunos de los países europeos más emprendedores, como Finlandia (138), Suecia (95) o los Países Bajos (58). Especialmente significativo como indicador del desnivel comentado es también el número de investigadores¹¹.

Estos hechos vienen a explicar la regular competitividad de la UE en algunos de los segmentos económicos de mayor valor añadido. Las industrias de la “electrónica” y de la “informática y maquinaria de oficina” son dos ejemplos claros de sectores con un uso intensivo del conocimiento en los que es indispensable que la Unión mejore sus resultados. Hace dos años (2000), el total de las exportaciones de la OCDE en ambos sectores arrojaba una cuota comunitaria del 16,4 y del 12,3%, respectivamente, frente al 23,7 y 24,0% de Estados Unidos¹². La medición de las ventajas comparativas revela que **la UE tiende a especializarse en tecnologías de nivel alto y medio y en industrias maduras con una alta proporción de capital** (véase la sección 2). **Si bien es esencial mantenerse fuerte en estos sectores** y conservar la alta cuota que representan en la producción y el empleo totales, **la Unión debe tratar también de reforzar su posición en algunas tecnologías capacitadoras** en las que a menudo se sitúa por detrás de sus principales competidores (por ejemplo, las TIC, la electrónica, la biotecnología o la nanotecnología). Las industrias basadas en la tecnología no sólo expanden por toda la economía sus beneficiosos efectos indirectos (tecnológicos y del conocimiento), sino que además son las que registran un mayor crecimiento de la productividad (véase el gráfico 4.1). La relativa debilidad de la industria europea en estos sectores y la baja cuota que los mismos representan en el conjunto de la economía pesan negativamente en las cifras globales del crecimiento y la productividad de la UE. Asimismo, el ritmo relativamente lento de los cambios de la estructura productiva europea está ralentizando la necesaria redistribución de los recursos hacia las nuevas oportunidades del mercado¹³.

¹¹ La proporción que representan los investigadores en el conjunto de la población activa de la UE es igual a 5,1 por 1000. Las cifras correspondientes a Estados Unidos y Japón se sitúan en 7,4 y 8,9, respectivamente. Si únicamente se tienen en cuenta los investigadores del sector privado, las cifras son de 2,5 por 1000 en la UE, 7,0 en Estados Unidos y 6,3 en Japón.

¹² Principales indicadores de ciencia y tecnología de la OCDE.

¹³ El cambio estructural de una economía se relaciona con su capacidad para redistribuir con rapidez sus recursos a fin de aprovechar nuevas oportunidades. El Informe 1999 de la Comisión sobre la

Es preciso señalar, en fin, que **el deficiente crecimiento de la productividad de Europa y su tasa de empleo relativamente baja pueden estar relacionados también con la supervivencia de problemas estructurales** tales como la fragmentación de ciertos mercados de productos y servicios o –pese a los avances logrados en la década de los 90– los obstáculos que se oponen aún a la movilidad geográfica y la persistente falta de capacitación que sigue afectando a numerosas categorías de trabajadores.

II.2.3 Las PYME, integradas cada vez más en grupos y redes de producción, desempeñan un papel fundamental

Las PYME son la columna vertebral de la industria europea (véase el cuadro 7.1)¹⁴. Representan alrededor de dos tercios del empleo y generan el 60% del valor añadido total. Estimulan las fuerzas competitivas de la economía, obligando a las grandes empresas a aumentar su eficacia y desarrollar la innovación. Además, son numerosas las PYME europeas que participan activamente en algunos segmentos del mercado mundial. Sus exportaciones llegan al 13% de su volumen de ventas.

Los nuevos patrones organizativos, en cuyo marco es frecuente que las grandes empresas funcionen en redes de producción y subcontratación de alcance comunitario, han contribuido también a aumentar la importancia de las PYME. Gracias a las TIC, hay grandes compañías que gestionan hoy redes muy extensas de suministradores que pueden llegar a integrar a centenares de pequeñas y medianas empresas. El éxito de las grandes sociedades depende cada vez más de la competitividad de sus pequeños y medianos abastecedores, de la misma forma que éstos dependen de la situación económica de aquéllas.

Los grupos de empresas de carácter innovador, si bien son tributarios de las fuentes regionales para su competitividad, participan también cada vez más en redes supranacionales de conocimiento y producción. **Las empresas integradas en esos grupos, la mayoría de las cuales son PYME, se están convirtiendo en el segmento dinámico del paisaje industrial europeo así como en fuente de ideas innovadoras.** De hecho, algunos grupos europeos ocupan ya un puesto de nivel mundial, como es el caso de los existentes en el norte de Italia en el campo textil o el de los de Munich y Estocolmo en el ámbito de la biotecnología (donde es frecuente que las empresas participantes tengan su origen en las universidades)¹⁵:

Las grandes redes de suministradores están desarrollado vínculos entre sectores de la economía que aparentemente no estaban relacionados, así como entre diferentes regiones y países de la Unión. Por ejemplo, en algunos Estados de Europa Central que no tienen salida al mar, hay empresas de ingeniería –PYME incluidas– que dependen de la demanda (por ejemplo, de motores y otros componentes) procedente de industrias navieras localizadas en otras partes. De igual forma, numerosas PYME del sector del vestido dependen cada vez más de la calidad, disponibilidad y coste de las fibras sintéticas producidas por fabricantes que utilizan materias primas desarrolladas por la industria química.

La creciente tendencia de algunas grandes empresas a la externalización y la delegación, pese a poder crear algunos problemas de ajuste temporales, está ofreciendo también nuevas

competitividad identificaba un vínculo entre la velocidad del cambio estructural y el crecimiento de la producción y las exportaciones.

¹⁴ Observatorio de las PYME europeas 2002, N° 2. Los datos corresponden a la definición de las PYME en sentido amplio, incluidas las microempresas.

¹⁵ Los grupos regionales de Europa han sido analizados en el Observatorio de las PYME europeas 2002, N° 3.

oportunidades e incentivos al autoempleo. No obstante, **sigue habiendo muy pocos europeos que deseen trabajar por cuenta propia** (véase el gráfico 7.3) y, además, **son relativamente escasas en Europa las pequeñas empresas y microempresas que logran crecer lo necesario** para poder penetrar en los mercados extranjeros o competir eficazmente con las grandes compañías ya dominantes en su sector.

III. REPERCUSIONES DE LA AMPLIACIÓN EN LA INDUSTRIA¹⁶

III.1. Los avances ya conseguidos son significativos aunque desiguales

Los países candidatos han realizado un **gran esfuerzo de reformas estructurales**, alcanzando un alto grado de estabilidad macroeconómica y de integración económica con la UE. A nivel microeconómico, la liberalización del mercado y las privatizaciones han ido acompañadas de un amplio proceso de reestructuración industrial. Además, esos países han modernizado sus bases institucionales, jurídicas y administrativas.

No obstante, **sigue habiendo en la estructura de la industria diferencias muy notables entre los Estados miembros actuales y futuros**. En estos últimos, la industria está menos especializada y su centro de atención continúan siendo los sectores de baja tecnología, como, por ejemplo, el alimentario y de las bebidas, el textil, el de los productos de la madera o el metalúrgico de nivel básico. Esta situación, sin embargo, está cambiando ya. La producción de los países más avanzados se desplaza hoy abiertamente hacia otros sectores más sofisticados. La productividad del trabajo, pese a situarse en todos los casos alrededor o por debajo del 50% de la media de la UE, está creciendo también rápidamente. Gracias al aumento de la inversión extranjera y a las aportaciones de fondos públicos en forma de ayudas de preadhesión, todos los países candidatos se han beneficiado de importantes transferencias tecnológicas y organizativas así como de un amplio aprendizaje institucional. En el 2001, los flujos acumulados de inversión extranjera directa alcanzaron niveles altos aunque variables según los países (siendo de éstos los extremos Eslovaquia y la República Checa, con 521 y 2.284 euros per cápita, respectivamente¹⁷). Estos hechos están haciendo posible un **proceso cada vez más evidente de recuperación y de convergencia gradual con los patrones industriales dominantes en la UE**.

Por su parte, también **la industria de los Estados miembros actuales se ha beneficiado fuertemente de la perspectiva de la ampliación**, aprovechando las nuevas oportunidades de inversión en los países candidatos y las posibilidades de utilización a un coste relativamente bajo de reservas de mano de obra altamente cualificada. Al mismo tiempo, la liberalización del comercio de productos industriales en el marco de los Acuerdos europeos y la progresiva aplicación del ‘acervo’ comunitario en la mayoría de los sectores han proporcionado a la industria comunitaria una abundante clientela suplementaria (unos 110 millones si se incluyen Bulgaria y Rumanía).

¹⁶ El impacto de la ampliación en la industria se analiza con mayor profundidad en un documento que publicarán próximamente los servicios de la Comisión.

¹⁷ Fuente: datos de Eurostat obtenidos de fuentes nacionales. Rumanía y Bulgaria no están incluidas. No se dispone de datos sobre Malta, Chipre y Turquía.

III.2. Algunos ámbitos siguen necesitando una atención especial

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, que sigue planteando problemas de sobrecapacidad. En otros sectores tradicionales, las grandes empresas que aún no han sido privatizadas tendrán dificultades para hacer frente a una competencia cada vez mayor. Asimismo, en ciertos ámbitos o sectores, 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. No obstante, los períodos transitorios que se contemplan para la adhesión deberán mitigar en cierto modo este problema y, además, los países candidatos podrán acceder con mayor facilidad a las tecnologías sostenibles de los Estados miembros actuales.

Las iniciativas empresariales y la creación de pequeñas y medianas empresas están evolucionando con lentitud en los países candidatos. Entre las causas principales de esta situación figuran la falta de *know-how* empresarial, organizativo y tecnológico, el difícil acceso a los recursos financieros necesarios, la insuficiencia de las instituciones de apoyo existentes y las dificultades para la creación de redes de producción. En algunos países, además, el entorno empresarial sigue haciendo muy difícil la supervivencia de las empresas de menor tamaño. El apoyo que se preste a las PYME para hacer frente al reto de las exigencias sociales y ambientales actuales será de capital importancia para garantizar que aquéllas puedan beneficiarse también de las ventajas derivadas de un entorno empresarial estable, aceptado y previsible.

Dentro de los Estados miembros actuales, es probable que los riesgos derivados de la ampliación afecten principalmente a las **PYME de las regiones fronterizas**, particularmente en aquellos sectores que, haciendo un uso intensivo de mano de obra, podrán verse enfrentados a problemas de competencia salarial. No obstante, serán precisamente esas empresas las que más gozarán de las nuevas oportunidades dado que, en numerosas industrias y servicios, seguirán manteniendo notables ventajas comparativas sobre los países candidatos. Además, salvo en el caso de unos pocos sectores (por ejemplo, el textil), los productos industriales de los países candidatos vienen disfrutando ya desde 1995 de un acceso prácticamente libre a la Unión y, por consiguiente, **la mayor parte de los ajustes que se preveían se han producido ya.**

III.3. La ampliación ofrece nuevas posibilidades para una reorganización de la competencia

Dada la mayor heterogeneidad de las estructuras salariales y de las cualificaciones tecnológicas que conocerá la UE ampliada, la industria contará con nuevas oportunidades para reorganizar la competencia. Durante el período transitorio, los países candidatos han tendido a especializarse en producciones de bajo coste, y esta tendencia, reflejada en algunas transferencias de producción de los Estados miembros actuales a los candidatos, ha hecho posible el mantenimiento en Europa de actividades que de otro modo se habrían trasladado quizás fuera de Europa.

No obstante, **son numerosas las empresas comunitarias que están embarcadas hoy en una estrategia distinta de la simple externalización de las producciones de bajo coste, remodelando sus cadenas de valor e integrando a empresas de los países candidatos para hacer uso de sus cualificaciones e insumos tecnológicos.** A medida que las filiales y

suministradores locales ascienden en la cadena de valor, esas empresas se benefician, por su parte, de los mayores efectos indirectos del conocimiento tecnológico. La industria del automóvil es un ejemplo de ello.

Globalmente, cabe afirmar que la ampliación es ya una realidad para la industria y que esta realidad ha abierto numerosas oportunidades. El reto al que se enfrentan los países candidatos consiste en desarrollar las capacidades y los marcos institucionales y empresariales necesarios para que las empresas locales puedan integrarse con éxito en las redes de producción internacionales. La política industrial debe facilitar e impulsar esa evolución con el fin de que se libere todo el potencial de convergencia económica de los nuevos Estados miembros. Pero, al mismo tiempo, los instrumentos de esa política deben aplicarse de forma tal que puedan tenerse en cuenta las necesidades específicas de los países candidatos.

IV. RETOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA EUROPA AMPLIADA

IV.1. Globalización

La globalización como cuestión política comienza a emerger por primera vez en 1990. Hoy día está ya reconocida como uno de los factores de cambio fundamentales de las sociedades y de los sistemas económicos contemporáneos. Su impacto en la competitividad de la UE fue analizado por la Comisión en 1998, examinándose las oportunidades de este fenómeno, los retos que plantea y las respuestas que han de dársele¹⁸.

La mayor parte del mundo, incluidas China y Rusia, están participando hoy en la economía internacional de mercado. Este hecho, además de **abrir nuevos mercados a los productos y servicios de la UE** (las empresas comunitarias venden en mercados extranjeros una parte cada vez mayor de su producción), pero, al mismo tiempo, está aumentando la competencia de las importaciones y puede desembocar en una relocalización de las actividades productivas en países que cuentan con factores de producción de menor coste. Dado que Europa no puede competir apoyándose exclusivamente en los costes, **el conocimiento tiene que desempeñar un papel fundamental** para que la industria europea pueda ajustarse a las presiones de la globalización en todos los sectores, con o sin alta tecnología. En este contexto, el fomento de la innovación y el mantenimiento, desarrollo y atracción de un capital humano altamente cualificado son condiciones indispensables para que la Unión ampliada pueda conservar dentro de sus fronteras actividades de alto valor añadido basadas en el conocimiento. Paradójicamente, en una economía globalizada como la actual, la localización sigue siendo un factor esencial para la investigación y la innovación¹⁹. Por consiguiente, **la capacidad de atracción de la UE como emplazamiento de actividades productivas sigue siendo tan importante como lo era en el pasado**. La UE debe examinar hasta qué punto elementos tales como el coste de los factores de producción y, entre ellos, la energía influyen negativamente en esa capacidad. Asimismo, en una economía cada vez más estructurada en redes, es preciso que la Unión asuma como prioridad fundamental la formación de grupos de innovación.

¹⁸ Véase la nota de pie de página 2.

¹⁹ Esto se explica por la importancia del “conocimiento tácito”, que, en oposición a la información o “conocimiento codificado”, no está formalizado y sólo puede transmitirse a través de la interacción social. Esta distinción fue realizada por R.Nelson y S.G.Winter en su trabajo titulado “An evolutionary theory of economic change” (1982).

No debe olvidarse, por otra parte, que en un mundo tan integrado como el actual la inestabilidad puede propagarse con gran rapidez, como lo demuestra, por ejemplo, la veloz extensión de las crisis financieras que han sufrido en los últimos años las economías emergentes. **La globalización exige, pues, que la política industrial sea capaz de responder sin dilación a cualquier situación imprevista.**

Si bien es cierto que el fenómeno de **la globalización reclama una mayor convergencia en materia de regulación**, esta necesidad puede verse dificultada por las diferencias de enfoque que separan a la Unión de sus competidores. Mientras la UE recurre generalmente a métodos proactivos (como la reglamentación) para tratar los riesgos asociados a los productos industriales (por ejemplo, las cuestiones ambientales, de seguridad y de salud pública), en Estados Unidos es frecuente que esos riesgos se aborden con una acción del sector privado basada en el resultado de los litigios, es decir, un enfoque esencialmente *ex-post*. En tales circunstancias, el reto es establecer unas pautas de cooperación entre los sistemas que se fundamentan en las exigencias públicas y los que se basan en el litigio. Estas dificultades de conciliación de enfoques se plantean también en otros campos, como el de las normas y especificaciones de carácter técnico.

IV.2 Cambios tecnológicos y organizativos

La globalización ha sido acompañada y reforzada por el cambio tecnológico registrado en múltiples campos, muy especialmente el de las tecnologías de la información y la comunicación. **Las TIC son tecnologías de ámbito general** y, como tales, pueden ayudar a aumentar la productividad de todas las industrias e influir en el diseño, producción, distribución y comercialización de la mayoría de los productos y servicios. Asimismo, además de facilitar la aparición de nuevas formas de organización (como la externalización y la estrecha interdependencia industria-servicios antes comentadas), son capaces de afectar al crecimiento mucho más allá del propio sector que las produce.

La competitividad aumenta de forma significativa cuando se logra una combinación de TIC, de nuevas técnicas de dirección y organización y de una mano de obra altamente cualificada. Por ello, los cambios tecnológicos y organizativos deben ir acompañados por una mejora constante del nivel de capacitación de la población activa (incluidos los empleos que tradicionalmente se consideran poco cualificados). De ahí la importancia de la formación continua y la necesidad de que la organización global del trabajo se oriente a una asimilación positiva de los cambios, con incentivos suficientes para la adaptación de la mano de obra a las nuevas demandas.

Uno de los retos fundamentales a los que se enfrenta la UE es **garantizar que las TIC se adopten y utilicen eficazmente en todas las industrias**, incluidas las consideradas tradicionales. La estrategia de Lisboa se propone mejorar las condiciones de difusión de esas tecnologías, y esto exige imperativamente la resolución de algunas cuestiones capitales identificadas en dicha estrategia.

Pero el cambio tecnológico no se limita exclusivamente a las TIC. Junto a ellas, hay otras tecnologías prometedoras que están emergiendo hoy con un enorme potencial de mejora de la competitividad industrial. Entre ellas se cuentan la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías limpias, así como los importantísimos avances logrados en el terreno de los nuevos materiales. Todas estas novedades están haciendo aparecer nuevas oportunidades de mercado que sólo podrán ser explotadas convenientemente si la industria de la UE es capaz de mejorar su adaptabilidad y de movilizar con rapidez sus recursos en respuesta a los progresos tecnológicos que vayan produciéndose.

IV.3 Importancia capital de la innovación y del espíritu de empresa

Una característica distintiva de las economías avanzadas es el papel fundamental que desempeñan la innovación y el espíritu de empresa como factores impulsores del crecimiento.

Es necesario contar con empresarios motivados que, sin temor a los riesgos, sean capaces de crear nuevas empresas y, con ellas, nuevos puestos de trabajo. En tiempos de rápidos avances tecnológicos como el actual, **la creación constante de nuevas compañías, junto con el crecimiento de las existentes, es esencial para ajustarse a las nuevas oportunidades del mercado y hacer posibles la innovación y la mejora de la productividad.**

El crecimiento económico y la competitividad se basan cada vez más en la innovación, es decir, en el desarrollo y explotación económica de nuevos o mejores productos y servicios y en la optimización de los procedimientos empresariales. La innovación reconfigura continuamente los mercados, abre nuevos sectores de actividad económica y social y afecta a todos y cada uno de los sectores industriales, tanto antiguos como nuevos.

El conocimiento constituye el ingrediente básico de la actividad innovadora. La innovación es, ante todo, el resultado de un complejo proceso interactivo a través del cual las empresas aprovechan los conocimientos de otras organizaciones e instituciones. Pero, además, es muy frecuente que las innovaciones se basen en nuevos métodos de gestión y organización nacidos de las TIC y de la inversión en nuevos equipos y cualificaciones. Junto a éstas, hay también otras formas de innovación, vinculadas a técnicas de marketing y comercialización (por ejemplo, presentaciones novedosas), que han adquirido importancia por el incremento del valor económico que se deriva de ellas.

La Comisión ha destacado recientemente el hecho de que Europa gaste menos en I+D (como porcentaje del PIB) que sus principales competidores²⁰. La fragmentación del esfuerzo de I+D, la incomunicación y aislamiento de los sistemas de investigación nacionales, los insuficientes vínculos entre la industria y el sector científico y las disparidades de los regímenes legales y administrativos están teniendo un desfavorable efecto en las inversiones de I+D y en el desarrollo del conocimiento. Además, la “productividad” de las inversiones de investigación europeas es baja: **el sistema de innovación que rige hoy en la Unión no tiene capacidad suficiente para transformar los nuevos conocimientos en nuevos o mejores productos, servicios y procesos creadores de valor.**

IV.4. Sostenibilidad y nuevas demandas de la sociedad

La elevación del nivel de vida material en Europa ha traído consigo una creciente demanda de defensa del medio ambiente, de calidad del trabajo, de responsabilidad social de las empresas y de protección de la salud pública y de los consumidores.

Las instituciones públicas están obligadas a dar una respuesta a las nuevas preocupaciones de la sociedad. Esta responsabilidad se reflejó en la decisión del Consejo Europeo de Gotemburgo (2001) de convertir el desarrollo sostenible en uno de los objetivos prioritarios de la política. Tal objetivo, con sus tres pilares económico, social y medioambiental, fuerza a la política industrial a satisfacer las **crecientes demandas sociales y ambientales de los ciudadanos**. Pero **también las empresas tienen un papel que desempeñar frente a estas exigencias**, y es aquí donde se centra el debate sobre la responsabilidad social empresarial.

²⁰ Comunicación “Más investigación para Europa – Objetivo: 3% del PIB” (COM (2002) 499 final).

Los alentadores pasos que se han dado ya para desvincular la producción industrial de la UE y algunas de las más importantes emisiones contaminantes han demostrado que **la industria puede aumentar su competitividad y garantizar la protección del medio ambiente si cuenta con el apoyo de una combinación de políticas adecuada.**

La demanda cada vez mayor de seguridad y salud y de protección social y de los consumidores refleja, en parte, la preocupación de los ciudadanos por las implicaciones ambientales, sanitarias y éticas de algunas tecnologías nuevas y, en parte, también el temor de que la globalización destruya la identidad cultural, intensifique la competencia de los países con bajos costes de producción o mine las estructuras económicas existentes. Dicha demanda refleja, en definitiva, una opción legítima de la sociedad respecto del uso que deba hacerse de la mayor prosperidad hoy alcanzada. Por otro lado, la demanda a las empresas de un mayor grado de responsabilidad social refleja el sentimiento de que es necesario revisar la forma de dirigir, controlar y gestionar los negocios.

Estas nuevas demandas pueden crear también nuevas oportunidades de negocios. El protagonismo del medio ambiente ha despertado en las empresas de la UE un gran interés por las tecnologías ambientales y les ha impulsado a desarrollar unos procesos de producción sostenibles basados en el análisis del ciclo vital. De igual forma, la demanda de mayores niveles de calidad de vida ha permitido la apertura de mercados relacionados con el ocio, y las preocupaciones de los consumidores (particularmente las relacionadas con la calidad y seguridad de los alimentos) han hecho posible la creación de nuevos nichos de mercado. Estas nuevas demandas, sin embargo, pueden generar costes de oportunidad suplementarios.

Las políticas deben por ello encontrar un equilibrio adecuado que permita cumplir los ambiciosos objetivos de Lisboa y Gotemburgo. Debe tenerse presente a este respecto que un fuerte crecimiento económico aporta los recursos necesarios para atender a las demandas sociales y ambientales de los ciudadanos, particularmente intensas en un contexto de envejecimiento de la población como el que está viviendo hoy la sociedad europea.

Algunas de estas cuestiones sólo podrán resolverse adecuadamente en un **marco institucional global**. Para el comercio de mercancías, están ya establecidas en gran medida las estructuras y normas necesarias. También en otros campos, como el de la competencia, se han logrado avances importantes al fortalecerse la cooperación internacional en la formulación y aplicación de las oportunas normas sustantivas y procedimentales. Pero, para las cuestiones sociales y ambientales, el marco regulador sigue adoleciendo aún de graves deficiencias. Es frecuente que la gobernanza global carezca de una ejecución efectiva o se vea desvirtuada por la no participación de actores fundamentales. Todo paso que se dé para corregir esta situación no sólo ayudará a impedir que las empresas de la UE queden sujetas a costes u otras limitaciones que no se impongan en cambio a sus principales competidores, sino que además hará una positiva contribución al logro de los objetivos fundamentales de la Unión, permitiendo la competencia de la industria y el cumplimiento de los requisitos sociales y políticos del mercado europeo.

V. PROPUESTAS DE FUTURO

La política industrial debe apoyarse en todos los factores de los que dependen la competitividad y el crecimiento. Además de las bases tradicionales, como la existencia de un entorno macroeconómico estable, han de tener también una importancia fundamental factores tales como la innovación, el conocimiento, el espíritu de empresa y la sostenibilidad.

Desde estas premisas, el presente capítulo analiza el enfoque que ha de dar la UE a la política industrial.

V.1 Factores cruzados que apoyan la competitividad y el crecimiento

Europa posee una serie de activos que apoyan el desarrollo de su competitividad y el crecimiento de sus empresas. Entre ellos destacan particularmente los siguientes:

- un entorno político y macroeconómico estable, con un ordenamiento jurídico bien establecido, que permite a las empresas invertir, crecer y planificar mejor su futuro;
- un mercado único;
- un alto nivel de cohesión social y una población activa adaptable, bien formada y altamente cualificada que, pese a necesitar una constante mejora a través de la formación continua y el reciclaje, constituye uno de los elementos centrales de la economía del conocimiento;
- una dilatada práctica de diálogo a todos los niveles entre los interlocutores sociales, que hace posible la búsqueda de la modernización de acuerdo con las preocupaciones de empresarios y empleados;
- unos servicios de interés general que contribuyen con sus prestaciones seguras y de calidad a la competitividad de las industrias usuarias, garantizando al mismo tiempo un servicio universal a precios competitivos; el Libro Verde que se presentará a comienzos del próximo año lanzará un debate sobre la forma de aumentar la capacidad de respuesta de esos servicios a las necesidades de las empresas en materia de infraestructura, educación o formación;
- unas industrias de energía, transportes y telecomunicaciones conectadas en red y altamente desarrolladas, cuyas infraestructuras, sin embargo, deben ser fortalecidas²¹, especialmente en los nuevos Estados miembros.

Si bien es cierto que la atención debe seguir centrada en el mantenimiento y mejora continua de todos esos activos, bien puede afirmarse que con ellos hay ya establecida una sólida base.

Pero, además, es preciso que la política se centre con más intensidad -y siempre desde la perspectiva de la estrategia de Lisboa- en los impulsores directos del crecimiento y la productividad de la industria europea. Junto a la necesidad de una amplia difusión de las TIC, algunos trabajos realizados recientemente por la OCDE y la Comisión²² han destacado el papel esencial de la innovación y del espíritu de empresa como factores clave para el impulso del crecimiento y la productividad, unos factores a los que también se está sumando cada vez con mayor fuerza el concepto de desarrollo sostenible. La política industrial tendrá que prestar una atención muy particular al cultivo de estas diversas fuerzas.

²¹ Prioridades fundamentales a tal efecto son el aumento de la disponibilidad de infraestructuras de telecomunicación de banda ancha y el desarrollo de las redes transeuropeas.

²² En especial, el proyecto de crecimiento de la OCDE (2001) o los Informes de la Comisión sobre la competitividad.

V.1.1 Fomento de la innovación, el conocimiento y la investigación

La UE debe atender de forma especial a la mejora de su rendimiento innovador, abordando una serie de factores de innovación que son esenciales y que sin embargo no están aún suficientemente desarrollados.

De conformidad con uno de los objetivos fijados en el Consejo Europeo de Barcelona -por el que las **inversiones de la UE en I+D** deben ir aumentando hasta aproximarse al 3% del PIB en el año 2010-, la Comisión ha destacado en una reciente Comunicación²³ la necesidad de establecer unas condiciones marco más favorables a la inversión privada en ese campo, así como de garantizar un mejor uso de la financiación pública destinada a la investigación industrial. Además, ha lanzado el llamado **Espacio de Investigación Europeo (EIE)** con el fin de superar la fragmentación que sufren hoy las actividades de investigación en Europa²⁴.

La política de I+D constituye un instrumento de capital importancia para aumentar el potencial de crecimiento de la UE. El conocimiento y la innovación son bases indispensables para el desarrollo de las industrias de alto valor añadido, como las TIC, la biotecnología y la nanotecnología. Juntas, la política industrial y la política de I+D deben crear las condiciones adecuadas para estimular la innovación, cumpliendo así el Plan de acción de I+D que se presentará antes del Consejo Europeo de primavera.

Las **plataformas tecnológicas** pueden considerarse importantes a ese efecto dado que abren los mercados a la cooperación entre los interesados y elaboran a largo plazo planes estratégicos de I+D para tecnologías específicas dirigidas a los principales retos económicos o sociales (como, por ejemplo, la emergencia del hidrógeno como nueva fuente de energía). Dichas plataformas pueden garantizar también la necesaria sinergia entre autoridades públicas, usuarios, reguladores de mercados, industria, consumidores y polos de excelencia (considerados éstos como centros donde las actividades de investigación básica y las transferencias de tecnología están íntimamente conectadas). Es preciso, pues, asegurar la coherencia entre la investigación que cree nuevas tecnologías y el marco regulador en el que esas tecnologías puedan desarrollarse y comercializarse.

Por otra parte, debe fomentarse la inversión en **inmovilizaciones inmateriales** y en **capital humano** para poder maximizar la difusión y hacer el uso más eficaz posible del conocimiento existente. Este objetivo podría verse facilitado también si se tuvieran más en cuenta las necesidades de los servicios que hacen un uso intensivo del conocimiento²⁵. En fin, otra prioridad de capital importancia han de ser las medidas que promuevan e impulsen la constitución de **grupos y redes de innovación**²⁶. En este sentido, y de conformidad con las exigencias de la estrategia de Lisboa, la Comisión ha reconocido ya la utilidad de reorientar el gasto público a la acumulación de capital humano y a la investigación y el desarrollo²⁷.

²³ Comunicación “Más investigación para Europa - Objetivo: 3% del PIB” (COM (2002) 499 final).

²⁴ Comunicación “The European Research Area” (COM (2002) 565 final) - No existe versión española.

²⁵ La OCDE ha analizado el papel que desempeñan en la innovación y el crecimiento los servicios que hacen un uso intensivo del conocimiento (“Innovation and productivity in services”, 2001).

²⁶ La investigación actual hace hincapié en la importancia de vincular a los diversos actores de los sistemas de innovación, incluidos los empresarios de la investigación, las incubadoras de empresas, los centros de innovación, etc.

²⁷ Comunicación “Finanzas públicas en la UEM - 2002” (COM (2002) 209 final).

Asimismo, tanto las políticas que perfilan el marco reglamentario de las empresas (competencia, derechos de propiedad intelectual) como los incentivos fiscales (tratamiento favorable para los gastos relacionados con la innovación) y las posibilidades de financiación (investigación, servicios financieros, política regional) son, todos ellos, factores que pueden movilizarse activamente para fomentar la innovación. Al mismo tiempo, la sinergia entre estos diversos campos de acción debería reforzarse para maximizar su contribución al logro de una innovación impulsora del crecimiento. El papel fundamental de la innovación en la economía del conocimiento exige de la UE y de los Estados miembros una acción firme y determinada. La Comisión analizará en una próxima comunicación las bases de la política de innovación europea y esbozará las líneas de la estrategia que deba seguirse en este campo.

En él tiene también un importante papel que desempeñar la industria de la defensa, caracterizada por su fuerte dependencia de los pedidos de los Estados y su intensa actividad en términos de investigación e innovación. Como lo demuestra el caso de Estados Unidos, los efectos innovadores de las inversiones en defensa se difunden después ampliamente en el conjunto de la economía. Además, vistos los logros alcanzados en campos tales como el de la industria aeronáutica o el de los satélites, es esencial que la Unión Europea inicie un ejercicio de reflexión sobre esta industria.

V.1.2 Espíritu de empresa

El entorno empresarial debe facilitar la creación, crecimiento y desarrollo de pequeñas y medianas empresas así como impulsar la actividad de los negocios en general. El crecimiento de las PYME se ve obstaculizado no sólo por su escaso nivel de cualificación y su limitado acceso a las fuentes de financiación en las fases inicial e intermedia de su ciclo vital, sino también por las cargas fiscales relativamente altas que recaen sobre ellas (véase el gráfico 7.1). La actividad innovadora de las PYME podría fomentarse con una mayor cooperación e interacción a través de los Estados miembros y un mejor acceso a los programas de investigación; esto permitiría a las nuevas empresas hacer uso de un *know-how* complementario y desarrollar las competencias necesarias para idear nuevos productos y servicios. Asimismo, sería preciso que el espíritu emprendedor se impulsara en programas de educación y formación impartidos ya desde la escuela.

El espíritu de empresa es un objetivo complejo que, para los fines de la innovación, requiere un esfuerzo concertado entre campos tan diversos como la educación, el mercado interior, los servicios financieros, la formación o la política fiscal. La promoción de un entorno favorable a las empresas, que facilite la constitución y el desarrollo de nuevos negocios, forma parte de la estrategia de Lisboa y fue abordada en la Carta Europea de las Pequeñas Empresas (adoptada el año 2000 por el Consejo Europeo de Feira). El **Libro Verde** que se dedicará próximamente al **espíritu de empresa** relanzará el debate sobre la necesidad de una Europa más emprendedora.

V.1.3 Promoción de una estructura sostenible para la producción industrial

Como se puso de manifiesto en las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, la necesidad de que la industria de la UE adopte una estructura de producción más sostenible se está convirtiendo en motor de crecimiento y productividad. Las compañías con amplitud de miras y, entre ellas, las PYME pueden obtener beneficios y un “valor sostenible” si hacen uso del diseño y la innovación para crear productos más respetuosos del medio ambiente y abrir los nuevos mercados que reclaman cada vez más los reguladores y consumidores.

Para poder cumplir los compromisos de esa Cumbre, la UE debe iniciar un proceso de desarrollo y fortalecimiento de su **política de producción sostenible** que se apoye en las iniciativas existentes y garantice su coherencia. El proceso, que deberá desarrollarse con la consulta constante de la industria y de otros interesados a fin de que una y otros se comprometan plenamente y emprendan acciones voluntarias, tendrá como objetivos principales los siguientes:

- fomentar una adopción más generalizada de buenas prácticas que aumenten la eficiencia ecológica en el uso de los recursos e incrementen la utilización de los renovables;
- promover el desarrollo de una industria del reciclaje comercialmente viable y la adopción de buenas prácticas en la materia;
- desarrollar, por medio de acuerdos voluntarios, declaraciones y estándares medioambientales, una política de producción integrada que se apoye en el ciclo vital;
- impulsar el desarrollo y difusión de tecnologías limpias eliminando los obstáculos que se oponen a su aceptación y estimular la interacción de los sectores público y privado en el campo de la I+D;
- extender el uso de sistemas de gestión ambiental que tengan en cuenta las características específicas de las PYME y promover una mayor responsabilidad de las empresas.

Junto al cumplimiento de estos objetivos, la consecución de una estructura sostenible en la producción industrial exigirá también el desarrollo de la capacidad necesaria para promover, canalizar y anticipar los cambios en la organización del trabajo.

V.2. Revisión del enfoque comunitario de la política industrial

En la presente sección se destaca, en primer lugar, la importancia capital de las condiciones que constituyen el marco o entorno en el que se desarrollan los negocios. En segundo lugar, se pasa revista a los instrumentos de los que se dispone para evaluar el impacto de esas condiciones en la competitividad y determinar las mejoras que sean posibles. En el marco de la estrategia de Lisboa, se analiza, en tercer lugar, la forma de establecer entre las diversas políticas que contribuyen a la competitividad industrial unas pautas de integración que permitan alcanzar el desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental. En cuarto y quinto lugar, se examinan las necesidades de los nuevos Estados miembros y la exigencia de impulsar una gobernanza de carácter global. Y, por último, se estudia el modo de evaluar si la política industrial responde o no a las características y problemas específicos de cada uno de los sectores industriales.

V.2.1. Importancia capital de las condiciones marco

Si bien es cierto que las empresas europeas compiten en una economía de dimensión cada vez más global, las condiciones empresariales a las que se enfrentan en el mercado interior son factores fundamentales para su competitividad, crecimiento y nivel de empleo. Muchos de los aspectos del marco en el que actúan las empresas en ese mercado dependen de instituciones y estructuras que pueden ser públicas, semipúblicas o incluso privadas. El marco que ofrecen esos elementos y la eficacia del “sistema” por ellos formado, en el cual se integran las empresas, tienen una profunda influencia en los resultados obtenidos por éstas. **La detección de los fallos de ese sistema puede contribuir extraordinariamente a la eficiencia de la**

política industrial²⁸. La UE debe desarrollar un enfoque que, orientado al sistema, responda lo mejor posible a las necesidades detectadas en la industria.

Desde la perspectiva de la política industrial, pueden distinguirse **cuatro grandes tipos de condiciones marco**:

- las normas²⁹ que establecen el marco general del mercado (por ejemplo, el Derecho de sociedades, los principios generales del Derecho de contratación³⁰, las normas de competencia y de mercado interior, las normas sociales, los derechos de propiedad intelectual, las disposiciones fiscales y laborales, la regulación de las inversiones, las normas del comercio internacional o la política en materia de consumidores);
- las normas que regulan directamente algunas categorías concretas de productos y servicios (por ejemplo, las normas de comercialización -en conexión con cuestiones tales como la seguridad, la interoperabilidad o la estandarización- y los instrumentos comerciales específicos, como los aranceles aduaneros y las medidas antidumping); las normativas sectoriales que pueden tener un impacto en la competitividad de otros sectores por afectar al precio o a la disponibilidad de insumos fundamentales;
- las instituciones que hacen posible el funcionamiento del mercado y que pueden ser públicas (tribunales, registros de sociedades, autoridades en materia de competencia, oficinas de patentes, etc.), semipúblicas o privadas (centros de transferencias tecnológicas, organismos de clasificación y certificación de conformidad, etc.);
- otras condiciones generales cuyo impacto directo es normalmente más difícil de evaluar y en las que a menudo no es posible influir a corto plazo (por ejemplo, el marco macroeconómico, los valores de la sociedad que impregnan el espíritu de empresa o la estabilidad política de los países).

Desde la adopción en 1990 de la Comunicación de la Comisión sobre la política industrial, la industria europea se ha beneficiado de algunos **importantes avances** en la mejora de las condiciones marco. Destacan particularmente, en este sentido, la realización hoy efectiva de la unión monetaria y el establecimiento en numerosos campos de un mercado interior que ha traído consigo las reformas estructurales necesarias para crear nuevas oportunidades de negocios, aumentar la productividad y ampliar la dimensión de los mercados para las empresas que venden o compran bienes y servicios. Además, la introducción de una moneda única ha permitido aumentar el nivel de transparencia, reducir el coste de las transacciones y multiplicar el potencial económico del mercado interior.

²⁸ Los fallos sistemáticos pueden adoptar muy diversas formas. Como ejemplos cabe citar los deficientes vínculos entre la investigación industrial y las fuentes científicas, la insuficiencia de los incentivos que ofrecen los derechos de propiedad intelectual para comercializar y difundir los hallazgos de la investigación pública, las dificultades de acceso de las PYME a las nuevas tecnologías o la falta de financiación en determinadas fases del ciclo vital de las empresas.

²⁹ Por normas se entiende aquí las que resultan no sólo de los mecanismos legislativos o reguladores, sino también de otros instrumentos alternativos, como los acuerdos negociados entre las partes interesadas (por ejemplo, los interlocutores sociales o los productores y consumidores).

³⁰ Las consultas que impulsó la Comunicación sobre el “Derecho contractual europeo” (COM (2001) 398 final) pusieron de manifiesto la existencia de un gran número de obstáculos y desincentivos que se oponen a la celebración de contratos transfronterizos, aumentando el coste de las transacciones y afectando con ello a la competitividad de las empresas, particularmente de las PYME. La Comisión propondrá medidas para corregir estos problemas en un plan de acción que se presentará el próximo año.

La liberalización de sectores tales como las telecomunicaciones, la energía y los transportes ha supuesto también un importante avance al mejorar la situación competitiva de las industrias usuarias. Este proceso, que debe continuar, tendrá que pulirse y ponderarse a fin de reforzar la competitividad de esos usuarios y de mantener al mismo tiempo la viabilidad del servicio universal.

Subsisten, sin embargo, algunas **deficiencias**. Por ejemplo, los obstáculos legales y técnicos al comercio y a la constitución de empresas en algunos sectores dificultan el funcionamiento del mercado interior. El entorno financiero de los negocios y, en especial, de las PYME se ve limitado por la inexistencia de unos mercados de financiación más sólidos, líquidos, eficaces e integrados. En el mercado interior de los servicios, se observa un fuerte contraste entre la visión de una economía europea integrada y la realidad que viven en la práctica los suministradores de servicios y sus usuarios³¹. Además, los fallos de los que adolece la protección de la propiedad intelectual siguen menoscabando la competitividad. La patente comunitaria aportaría claros beneficios a la competitividad de la industria, la innovación y la investigación europeas. Sin embargo, los Estados miembros siguen poniendo en primer lugar los intereses nacionales y, un año después de concluido el plazo fijado en Lisboa (diciembre del 2001), siguen siendo muy escasos los avances realizados en este tema. Asimismo, las diferencias que persisten en la fiscalidad indirecta pueden distorsionar el mercado interior y fragmentar el mercado de bienes y servicios. La complejidad de los 15 sistemas nacionales que regulan la fiscalidad de las empresas crea obstáculos para las actividades transfronterizas y la materialización de las ventajas del mercado único. En fin, la lentitud del progreso en algunos temas, como el de la contratación pública, es incompatible con los objetivos fijados en Lisboa, y el desigual cumplimiento de algunos compromisos recorta los beneficios de la integración económica.

Los casos de quiebra que se han producido recientemente han provocado una destrucción masiva de riqueza y una desconfianza general en la integridad de los mercados. La existencia de un sólido marco de gobernanza empresarial está reconocida ampliamente como una de las condiciones indispensables para el desarrollo eficiente y sostenible de empresas competitivas. La correcta definición en una empresa de las funciones y responsabilidades de sus diversos órganos aporta el mejor marco posible para evaluar y desarrollar las oportunidades de negocios disponibles, promoviendo así el crecimiento, la innovación y el empleo. Además, la adecuada protección del interés público, sin desincentivar la asunción de riesgos ni el apoyo en el sólido juicio de los empresarios, genera confianza en los mercados financieros, lo que mejora el acceso a fuentes de financiación más baratas. En fin, un enfoque equilibrado de la gobernanza empresarial favorece, en último término, una mayor atención a los intereses de los accionistas y una más grande responsabilidad social de las empresas. Con la creciente globalización de la economía, las medidas adoptadas a nivel nacional pueden resultar ya insuficientes. Por ello, teniendo en cuenta las recomendaciones del Grupo de Expertos de Alto Nivel en Derecho de Sociedades, recientemente publicadas³², la Comisión tiene el propósito

³¹ Véase el Informe de la Comisión sobre el “Estado del mercado interior de servicios” (COM (2002) 441, de 30 de julio de 2002).

³² El Grupo de Expertos de Alto Nivel en Derecho de Sociedades, creado por la Comisión en septiembre del 2001 para que estudiara las posibilidades de un moderno marco normativo europeo en el campo de ese Derecho, presentó una serie de recomendaciones en su informe final de 4 de noviembre del 2002. El informe, que contiene un importante capítulo dedicado a la gobernanza empresarial, presenta una serie de detalladas recomendaciones sobre los extremos siguientes: revelación por las empresas de sus estructuras y prácticas de gobierno; reforzamiento de los derechos de los accionistas; papel de los directivos no ejecutivos o consultivos (independientes); calidad de los informes de las empresas y fiabilidad e integridad

de presentar en el primer trimestre del próximo año una Comunicación con un Plan de acción centrado en ese Derecho (incluida la gobernanza empresarial).

En algunos terrenos importantes, las condiciones marco están definidas directamente a nivel comunitario. En ellos, pese a los logros ya conseguidos, quedan todavía cosas por hacer, especialmente en lo que se refiere al contexto normativo. En otros terrenos, en cambio, **son los Estados miembros (o sus entidades) los que detentan el protagonismo en el establecimiento de las condiciones marco**. Las disposiciones sociales y en materia de fiscalidad directa constituyen claros ejemplos de ello. Pero incluso en los ámbitos que son de la competencia de la UE, la falta de transposición de las normativas o su desigual ejecución a nivel nacional, regional o local pueden tener a veces un negativo efecto en las condiciones marco. Es preciso seguir explorando las vías por las que la Unión pueda forzar una mejora de las condiciones marco pese a la peculiar estructura institucional hoy existente.

V.2.2. Sistematización del enfoque comunitario para la mejora de las condiciones marco

Los instrumentos de la política industrial están íntimamente relacionados con el principal objetivo de esa política, es decir, mejorar el entorno en el que funcionan las empresas. Desde este punto de vista, la política industrial no puede distinguirse de la política de empresa, tal y como se define ésta en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lleva por título “Towards Enterprise Europe: Work programme for enterprise policy 2000-2005” (Hacia la Europa de las empresas: programa de trabajo para la política de empresa 2000-2005)³³. Según la definición contenida en ese documento, la política de empresa tiene que abordar la integridad del entorno empresarial con el fin de que las empresas puedan crecer y desarrollarse cualquiera que sea su tamaño, estatuto jurídico, sector o localización. En la Europa de las empresas, cualquiera que tenga una idea comercialmente viable debe poder materializarla, con la ayuda de la mejor tecnología, e introducirla, por los mejores medios posibles, en el mercado que corresponda. Por consiguiente, **la política industrial puede definirse como la aplicación de los instrumentos de la política de empresa al sector industrial**.

La UE ha desarrollado una serie de enfoques para mejorar las condiciones marco en las que ejercen sus actividades las empresas. Los trabajos en la materia han seguido dos direcciones principales:

A nivel de la UE, se ha tratado de **dar a la normativa unos enfoques nuevos** que la hagan menos onerosa para las empresas. Los principales ejemplos de ello son los siguientes:

- el nuevo enfoque de la política de producción, que limita la normativa a los requisitos esenciales derivados de la seguridad o la interoperabilidad de los productos; los fabricantes son libres de elegir las soluciones tecnológicas que garanticen el cumplimiento de tales requisitos, y esa libertad favorece la innovación, la competencia y la responsabilidad de sus empresas; los estándares armonizados de carácter voluntario desempeñan aquí un papel fundamental dado que indican la forma más conveniente de dar cumplimiento a dichos requisitos;

de las auditorías externas; coordinación de las iniciativas de los Estados miembros en el ámbito de la gobernanza empresarial.

³³ SEC (2000) 771.

- el enfoque global de la evaluación de conformidad, que, vinculado al nuevo enfoque de la política de producción, tiene por objeto, cuando es posible, ofrecer a los industriales la posibilidad de elegir entre procedimientos de evaluación alternativos (incluida, en muchos casos, la autodeclaración de conformidad con los requisitos esenciales); este enfoque es menos preceptivo y tiene la ventaja de reforzar el sentido de responsabilidad de los fabricantes;
- los incentivos dirigidos a los organismos de clasificación, con los que se pretende que éstos continúen desarrollando patrones europeos así como nuevas fórmulas de estandarización que puedan aplicarse con la máxima celeridad; esto es importante en aquellos campos donde, por ser muy rápido el progreso técnico, es preciso que los patrones reflejen en cada momento los últimos avances tecnológicos.

En un ámbito más general y en respuesta a la invitación hecha por el Consejo Europeo de Lisboa, la Comisión lanzó en junio del 2002 un **Plan de acción para “Simplificar y mejorar el marco regulador”**³⁴. Este plan establece un conjunto de medidas generales con varios objetivos: mejorar los métodos de preparación de las intervenciones comunitarias (por ejemplo, las evaluaciones de impacto de las iniciativas legislativas y políticas para medir sus posibles efectos en diversas categorías de interesados, incluida la industria, o los principios y normas mínimas en materia de consulta pública); simplificar y reducir el volumen del acervo comunitario³⁵; facilitar la elección de los instrumentos más adecuados y eficaces, incluidos los llamados “alternativos”, como la corregulación y la autorregulación; y aumentar el nivel de cumplimiento de las normas comunitarias. Una parte sustancial de las medidas propuestas se encuentra actualmente en fase de negociación con el fin de atender a la invitación hecha por el Consejo Europeo de Sevilla, es decir, celebrar antes de que concluya el presente año un acuerdo interinstitucional sobre la “mejora de la regulación”.

Sobre estas bases y dentro de los límites del Tratado CE y del respeto a las prerrogativas del Parlamento Europeo y del Consejo, la UE debería ampliar y hacer un mayor uso de sus experiencias de mejora de la regulación en una serie de ámbitos que siguen todavía cubiertos por detalladas directivas y cuya reglamentación podría simplificarse notablemente.

En concreto, el citado Plan de acción podría, entre otras cosas, facilitar el estudio, en su caso, de **soluciones alternativas a las normas o regímenes tradicionales**. Dentro del marco que se acordara con las otras Instituciones, la Comisión podría, por ejemplo, promover la corregulación y la autorregulación, basándose para ello en acuerdos entre los interesados³⁶ o en compromisos de carácter voluntario (como, los códigos de conducta) contraídos por los fabricantes o los suministradores de servicios. Estos instrumentos voluntarios podrían impulsarse especialmente en aquellos campos que se caracterizan por la rapidez de sus avances técnicos. De igual forma, el enfoque europeo de la estandarización u homologación podría utilizarse más ampliamente en ámbitos tales como el de los servicios.

³⁴ COM (2002) 278.

³⁵ El Plan de acción de la Comisión confirma su objetivo de reducir en al menos un 25% el volumen del acervo comunitario antes de finales del año 2004, y anuncia su iniciativa de elaborar un programa de simplificación que, basándose, entre otras experiencias, en el ejercicio SLIM (Simplificación de la Legislación en el Mercado Interior), permita racionalizar la normativa de ese mercado.

³⁶ El campo de las relaciones industriales ofrece ejemplos de la celebración de esos acuerdos en el marco del diálogo social. Las propuestas presentadas por la Comisión en el contexto del Libro Verde sobre la protección de los consumidores y su posterior Comunicación de seguimiento responden a esta línea de fórmulas de regulación innovadoras.

Otro elemento fundamental para garantizar que las normativas no impongan a las empresas cargas innecesarias es la **previsibilidad**, entendida en un doble sentido: en primer lugar, las empresas necesitan un plazo suficiente para cumplir las nuevas normas, de forma que los costes de ajuste de sus productos y procesos no resulten insostenibles; y, en segundo lugar, las normas tienen que ser estables y no deben ser modificadas con demasiada frecuencia, especialmente si implican unos costes de adaptación importantes³⁷.

En cuanto a los ámbitos cuya competencia incumbe principalmente a los Estados miembros, la UE ha desarrollado también un nuevo enfoque para medir y comparar el impacto competitivo de las condiciones marco nacionales e impulsar la mejora de éstas. Este enfoque, que desde el Consejo Europeo de Lisboa viene recibiendo el nombre de **método de coordinación abierto**, ha permitido a la Unión fomentar activamente las mejoras competitivas en esos ámbitos de competencia nacional. Entre los instrumentos que contempla el enfoque figuran los siguientes:

- el análisis en profundidad (acompañado de las adecuadas mediciones) de la situación de algunas condiciones marco que se consideran particularmente relevantes; tal análisis adopta diversas formas, que van desde los cuadros de indicadores (como el de la política de empresa o el de la innovación) hasta los informes sobre la competitividad y los indicadores compuestos de la sociedad del conocimiento en temas relacionados con la I+D y el capital humano;
- la comparación entre los resultados de cada uno de los Estados miembros (y de una selección de terceros países) con objeto de fijar unos parámetros de referencia y de proceder después a su oportuno seguimiento;
- la identificación, intercambio y aplicación de buenas prácticas;
- el creciente uso que se hará en el futuro de unos objetivos cuantitativos³⁸ que, fijados por los Estados miembros, podrán utilizarse (cuando vayan acompañados de las oportunas mediciones) como referentes para el seguimiento de las mejoras conseguidas en materia de competitividad.

El nuevo enfoque se ha desarrollado ya para una serie de factores de competitividad que, especialmente en el caso de las PYME, revisten una importancia capital, como, por ejemplo, los procedimientos de constitución e iniciación de empresas, el acceso a los recursos financieros, los servicios de apoyo a las empresas, los centros de incubación de negocios, los sistemas de transferencia o cesión de sociedades, la innovación, la investigación y desarrollo o los recursos humanos. Aunque los instrumentos del enfoque siguen todavía en fase de desarrollo, **es de esperar que la UE amplíe mucho más esta metodología para poder cubrir una gama más extensa de factores de competitividad**. En algunos casos, además, el mayor uso de dichos instrumentos implicará también una mayor disponibilidad de material estadístico fiable y pertinente.

³⁷ El uso de opciones voluntarias combinadas con un nivel adecuado de regulación pública forma parte de un enfoque orientado a un doble objetivo: por una parte, garantizar un alto nivel de protección de los intereses legítimos (como la protección de los consumidores) y, por otra, aumentar la transparencia y previsibilidad del entorno regulador de las empresas.

³⁸ Como se indica en la Comunicación de la Comisión sobre “Un mejor entorno empresarial” (COM (2002) 610 final).

V.2.3. *Mayor integración de las políticas de la UE con incidencia en la competitividad industrial*

Teniendo en cuenta que la competitividad viene determinada por una amplia variedad de condiciones y factores, todas las políticas que afectan a éstos tienen también una influencia en aquélla. La UE debe, por tanto, garantizar el pleno aprovechamiento del potencial que ofrecen esas políticas para mejorar la competitividad. En el caso concreto de la política industrial, es necesario que sus instrumentos anticipen y faciliten la adaptación de los sistemas productivos, garantizando que puedan gestionarse las consecuencias de su aplicación.

El apartado 3 del artículo 157 del Tratado CE dispone que “La Comunidad contribuirá a alcanzar los objetivos [de la política industrial] **mediante las políticas y actividades que lleva cabo en virtud de otras disposiciones del presente Tratado**” (además de las intervenciones específicas destinadas a apoyar las medidas desarrolladas a nivel de los Estados miembros).

Así pues, es esencial velar por una adecuada integración de todas las políticas comunitarias que puedan contribuir a la consecución de los objetivos de competitividad. Esta necesidad se hace incluso más apremiante en el contexto de la estrategia de sostenibilidad, para la que debe encontrarse el oportuno equilibrio entre sus tres dimensiones (económica, social y medioambiental).

En el caso de algunas políticas, su integración con la política industrial está ya bastante desarrollada.

- Tal es el caso de la **política comercial**, que tiene entre sus principales objetivos el de impulsar en favor de los productores y suministradores de servicios de la UE la apertura del sistema comercial mundial y, en especial, la de los mercados protegidos de algunos terceros países. Además, esa política impulsa y fuerza a los productores comunitarios a aumentar su competitividad al ofrecerles un acceso más barato a los insumos extranjeros y sujetarlos al mismo tiempo a la mayor competencia procedente de los países terceros.
- Como ya antes se ha indicado, también las **políticas relacionadas con el mercado único** tienen un impacto muy positivo en la competitividad dado que estimulan la liberalización de los mercados y la armonización de las normas. No obstante, la evolución hasta ahora ha sido bastante desigual, y hay todavía algunos campos en los que es preciso seguir avanzando.
- Lo mismo puede decirse respecto de dos políticas que están íntimamente relacionadas, es decir, la de **energía** y la de **transportes**.
- La **política de I+D**, por su parte, contribuye también poderosamente a la competitividad de la industria comunitaria, ya que refuerza sus bases cognitivas y se centra en la consecución de tecnologías capacitadoras fundamentales. La UE podría movilizar aún más esta política para ofrecer un apoyo específico a las iniciativas de interés europeo (por ejemplo, el proyecto Galileo), aprovechando al mismo tiempo las normas de competencia para la colaboración en tareas de investigación.
- La competitividad industrial también se ve reforzada por la **política de competencia**. El marco normativo de esta política propicia un aumento de eficacia en las empresas de la UE, capacitándolas para sobrevivir en sus mercados y preparándolas para responder mejor al reto de los países terceros, todo ello en un contexto donde es cada vez más global la

dimensión de muchos mercados. Aunque, por su naturaleza y aplicación práctica, las políticas industrial y de competencia tengan cada una sus propias prioridades, es necesario buscar un equilibrio entre ambas en el proceso de toma de decisiones³⁹.

- En fin, al igual que en el pasado, el potencial ofrecido por la **política regional** tendrá que ser plenamente explotado para acompañar a los procesos de reestructuración que inevitablemente seguirán produciéndose en algunos sectores como resultado de los movimientos de la demanda y de la creciente competencia global. Esta política deberá también desempeñar un papel capital en el apoyo a los esfuerzos que tendrán que realizar los futuros Estados miembros para superar su menor competitividad y mitigar las consecuencias sociales de la adhesión.
- Por lo demás, la necesaria coherencia entre la **política macroeconómica** y las políticas estructurales deberá ser garantizada por las Orientaciones generales destinadas a las políticas económicas.

Junto a esas políticas, hay también otros ámbitos que, correspondiendo a menudo a las nuevas demandas de la sociedad, reflejan algunos retos muy recientes. Por este motivo, su interfaz con la política industrial ha de desarrollarse teniendo presentes la **estrategia de sostenibilidad** de la UE y la **necesidad de que los objetivos enmarcados en sus tres pilares básicos (económico, social y ambiental) se persigan simultáneamente**. Aunque tales objetivos parezcan *prima facie* difíciles de reconciliar, el objetivo de sostenibilidad es de hecho un “juego de suma positiva” si se respetan ciertas condiciones: en primer lugar, que se tengan plenamente en cuenta las **interacciones dinámicas entre las distintas políticas** y, en segundo lugar, que se efectúe un “**control o verificación de la realidad**” para asegurarse de que ninguno de los pilares de la sostenibilidad se desarrolle en detrimento de los otros. En otras palabras, se requiere un ejercicio de seguimiento constante para garantizar que las tres dimensiones avancen simultáneamente y de forma que se impulse la competitividad.

- Las **políticas social y de empleo**, incluida la de **formación profesional**, tienen una responsabilidad principal en garantizar que el fomento de la competitividad forme parte de la aplicación equilibrada de la estrategia de Lisboa. Al coadyuvar a una mejora constante del nivel de cualificación de la mano de obra y favorecer con ello la calidad del trabajo, estas políticas ayudan a satisfacer las demandas del mercado laboral y hacen una contribución esencial a la economía del conocimiento. Además, pueden facilitar la aceptación de los procesos de reestructuración industrial mitigando sus consecuencias sociales adversas. De hecho, las inversiones en capital humano realizadas por los individuos, las empresas y las autoridades públicas son esenciales para poder gestionar los cambios y combinar la flexibilidad con nuevas formas de seguridad para los trabajadores.
- Por su parte, las **políticas de salud pública y de protección de los consumidores** son indispensables para ganar la confianza de éstos, confianza que es a su vez la base para la consecución de una demanda estable y creciente; y, aunque a veces impongan estrictos requisitos legales, crean oportunidades de crecimiento al brindar a las empresas un marco de acción previsible. Además, pueden también desempeñar un importante papel favoreciendo la aceptación pública de ciertas tecnologías o técnicas comerciales en el contexto de unos mercados de consumo cada vez más exigentes.

³⁹ La Comunicación de la Comisión que lleva por título “Productividad: la clave para la competitividad de las economías y empresas europeas” (Comisión (2002) 262) señala (particularmente en su capítulo 7) una serie de ámbitos de trabajo de especial importancia.

- En cuanto a la **protección del medio ambiente**, si bien es cierto que la política en este campo puede exigir que se restrinja o incluso prohíba el uso de ciertos insumos o tecnologías (con la consiguiente elevación de los costes de producción a corto plazo), a largo, en cambio, puede ayudar a las empresas de la UE a ganar competitividad a nivel global y a crear nuevos mercados para sus productos y tecnologías limpias.
- En fin, la creciente demanda de **responsabilidad social para las empresas**, pese a los retos que plantea al mundo empresarial y a los responsables de las políticas, puede en último término hacer una positiva contribución a la competitividad de las compañías europeas al reforzar el consenso en torno al modelo socioeconómico de Europa.

En el caso de todas esas políticas, uno de los problemas fundamentales que se plantea es el de garantizar que los medios puestos para la consecución de sus legítimos objetivos tengan la mayor eficacia de costes posible y que la industria mantenga su competitividad y pueda contribuir activamente a la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Para ello, es indispensable que la UE vele por el necesario equilibrio entre las medidas que se adopten en el marco de cada política. Los Estados miembros, por su parte, deberán hacer lo mismo en sus respectivos ámbitos de competencia; y, si en uno u otro nivel -comunitario y nacional- se comprobare que las políticas se están combinando desequilibradamente, deberá acometerse la acción correctora que sea adecuada.

Aunque no haya una solución única para **encontrar el equilibrio oportuno en cada caso**, la UE ha comenzado a desarrollar **una serie de instrumentos** que podrían utilizarse alternativamente en función de las características concretas de la situación examinada. Estos instrumentos se abordan en el marco del Plan de acción para la mejora de la regulación (véase más arriba la sección V.2.2.). Pero, además de ellos, deben tenerse en cuenta las consideraciones siguientes:

- la combinación idónea de diversos instrumentos puede contribuir a reconciliar los objetivos de políticas aparentemente contradictorias; por ejemplo, el enfoque favorable a las empresas que da la UE a la regulación de la producción ofrece también garantías reales a consumidores y usuarios gracias a los mecanismos de vigilancia efectiva del mercado (como se prevé en la revisión de la Directiva sobre la seguridad general de los productos);
- asimismo, la adopción de nuevos enfoques para el seguimiento y ejecución de la normativa y su fortalecimiento pueden ayudar a garantizar unas condiciones iguales y comparables.

Sobre la base de estos diversos elementos, la UE seguirá desarrollando y puliendo su metodología.

Hay, por último, un ámbito aún más reciente, el de la **política de justicia e interior**, del que se espera un beneficioso impacto en la competitividad y el espíritu de empresa. En el contexto de la política común de inmigración, la Comisión ha presentado una serie de propuestas que ayudarán a solucionar las carencias de mano de obra cualificada facilitando la movilidad de nacionales de terceros países con un largo período de residencia en Europa y la admisión al empleo y autoempleo de otros nacionales de esos países.

V.2.4. Respuesta a las necesidades específicas de la industria de los países candidatos

La ampliación ofrecerá a la industria nuevas oportunidades y ganancias competitivas. La experiencia ya adquirida en la mejora del entorno (condiciones marco) de la actividad

empresarial podrá ayudar a estimular esa misma evolución en los **países candidatos**. A tal fin, será preciso fijar los parámetros e instrumentos analíticos que permitan medir las mejoras por ellos registradas en materia de infraestructuras, cualificaciones e instituciones locales.

Es posible que algunos de los instrumentos de la política industrial tengan que adaptarse para responder eficazmente a las necesidades específicas de esos países. En ellos, por ejemplo, podrían aplicarse con especial intensidad las medidas destinadas a crear un entorno favorable al espíritu emprendedor, a la mejora de los niveles de cualificación y al desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Los avances realizados en esta materia fueron objeto ya el pasado año de un activo seguimiento por parte de la Comisión⁴⁰. Un paso importante a este respecto fue la adhesión de los países candidatos (abril del 2002) a los principios de la Carta Europea de las Pequeñas Empresas. La necesidad de un equilibrio efectivo entre los tres pilares de la estrategia de desarrollo sostenible exigirá que los avances en el logro de los objetivos sociales, económicos y ambientales se produzcan siempre simultáneamente. Asimismo, habrá que prestar especial atención a cuestiones tales como el apoyo al desarrollo de servicios a las empresas, al establecimiento de una cultura de cooperación interempresarial o a la constitución de grupos de innovación. Por lo demás, la ayuda de los Fondos Estructurales deberá contribuir también a la consecución de las prioridades de la política industrial.

Cabe señalar, en fin, que la Comisión está aplicando ya un conjunto de medidas para prestar su asistencia en los campos en que todavía continúa el proceso de reestructuración, como es particularmente el caso del sector del acero. De conformidad con el documento estratégico sobre el progreso de los países candidatos⁴¹, hasta la fecha de la adhesión la Comisión continuará realizando un seguimiento muy intenso del nivel de cumplimiento que den aquéllos a sus compromisos.

V.2.5. Necesidad de una mejor gobernanza global

La efectividad de las políticas de la UE en el aumento de la competitividad depende parcialmente del éxito que se consiga en la mejora de la gobernanza global. Mientras en algunos campos, como el de la política de competencia, se han dado ya pasos decisivos a este respecto⁴², en otros, como el de la protección del medio ambiente, la seguridad de los consumidores o la reglamentación social y laboral, debe proseguirse el desarrollo de unos principios globalmente aceptados. Estos avances permitirán a la UE abordar mejor a nivel internacional cuestiones que reclaman **soluciones globales y estándares de escala mundial, contribuyendo al mismo tiempo a garantizar que los costes derivados del tratamiento de esas cuestiones no pesen de forma desproporcionada sobre las empresas europeas.**

⁴⁰ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lleva por título “Report on the Candidate Countries' Measures to Promote Entrepreneurship and Competitiveness” (Informe sobre las medidas de los países candidatos para promover el espíritu de empresa y la competitividad) (SEC (2001) 2054) - No existe versión española.

⁴¹ Véase el documento titulado “Towards the Enlarged Union: strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by each candidate country” (Hacia una Unión ampliada: documento estratégico e informe de la Comisión Europea sobre los avances de cada uno de los países candidatos en el camino a la adhesión) (COM (2002) 700 final) - No existe versión española.

⁴² Además de los mecanismos de cooperación en materia de competencia establecidos bilateralmente con terceros países, puede citarse, entre otros ejemplos, la activa participación de la UE en la creación de la Red Internacional de Competencia, que es una organización de más de 70 autoridades antitrust basada en el consenso y orientada a la realización de proyectos.

La política comunitaria, sin renunciar a la activa prosecución de sus legítimos objetivos, debe fijarse como meta precisa la construcción de unos marcos internacionales que garanticen que los compromisos se contraigan sobre bases más amplias. Las negociaciones que están teniendo lugar actualmente en el marco de la Agenda de Desarrollo de Doha (ADD) permitirán a la UE hacer una importante contribución a este debate.

Además, es posible también movilizar otros varios instrumentos políticos. El diálogo entre los legisladores de la UE y sus homólogos de los principales países terceros puede ser de utilidad para avanzar en el establecimiento de unas condiciones iguales a nivel global. Asimismo, toda iniciativa de contacto entre los representantes de las distintas comunidades empresariales⁴³ puede servir de presión para que los responsables de las decisiones acepten dotar al comercio y a la inversión de un entorno más sencillo y transparente.

Como ya antes se ha indicado, la UE cuenta en su haber con una serie de importantes avances en varios campos (por ejemplo, la adopción en la regulación de la producción -o en la mejora de la normativa en general- de un enfoque más favorable a las empresas, o los pioneros intentos de compatibilizar la competitividad industrial y la protección del medio ambiente). A nivel internacional, la Unión debe seguir promoviendo activamente estos logros como exponente de su contribución a la mejora de la gobernanza global.

Más concretamente, la UE tendría que prestar un decidido apoyo a iniciativas por las que el enfoque regulador comunitario fuera ampliándose a sus vecinos más próximos, más allá de la Unión ampliada y del espacio económico europeo (EEE). Iniciativas tales como el proyecto de establecer no después del año 2010 una Zona euro-mediterránea de libre comercio o los Acuerdos de estabilización y asociación con los países de los Balcanes occidentales y las relaciones cada vez más estrechas con Rusia y otros países de Europa Oriental podrían ofrecer interesantes oportunidades a este respecto.

V.2.6. Dimensión sectorial del nuevo enfoque

La política industrial de la UE seguirá teniendo un enfoque horizontal. Este enfoque se refleja, por ejemplo, en las medidas de fomento del espíritu de empresa o de la innovación, que benefician a todos los sectores. De igual forma, las medidas que tienden a garantizar el libre movimiento de los productos industriales tienen también un objetivo horizontal. Su aplicación, sin embargo, es distinta en función de las características de cada sector. Por ejemplo, los productos de la industria farmacéutica y los de la industria de la automoción están sujetos a regulaciones específicas debido a las diferentes características o usos que les son inherentes. Asimismo, las medidas de apoyo, como las destinadas a la investigación y desarrollo, siguen unas prioridades temáticas concretas. Por consiguiente, las políticas horizontales no se aplican de la misma forma en todos los sectores. Ejemplo de ello es la política industrial, que presenta necesariamente una base horizontal y una aplicación sectorial.

Para que la Comisión pueda evaluar la pertinencia de una determinada combinación de políticas, es necesario que proceda a un **análisis en profundidad** y a un **seguimiento regular de la situación competitiva de cada sector**. También la consulta de los interesados puede ser de gran utilidad para esa evaluación y la subsiguiente elección de la fórmula que se considere más adecuada. Al igual que en el pasado, la Comisión debe poder, si procede, fijar en documentos políticos las líneas maestras que pretenda seguir.

⁴³ Ejemplos de ese contacto son el Diálogo Empresarial Transatlántico (TABD), la Mesa Redonda Empresarial UE-Japón, la Mesa Redonda Industrial UE-Rusia y el Foro Empresarial Mercosur-UE (FEMUE).

El Anexo de la presente Comunicación recoge una serie de sectores industriales con unas características y unos retos diferentes y efectúa por cada uno de ellos un breve análisis de los puntos fuertes y débiles que lo caracterizan. Estos sectores deben considerarse como simples ejemplos, elegidos por cubrir una amplia diversidad de situaciones. Con ellos se pretende ilustrar la forma de evaluar, desde el enfoque revisado de la política industrial, si la combinación de factores y medidas que influyen en la competitividad de cada sector es adecuada o, por el contrario, debe modificarse.

El hecho de que su aplicación deba tener en cuenta las características específicas de cada sector no significa que la política industrial tenga que fragmentarse. Antes bien, lo que se requiere es una visión de conjunto que garantice que la aplicación en un sector dado sea coherente con los intereses de otros sectores.

Además, **todo enfoque que se somete a prueba en un determinado sector puede añadirse después al dispositivo instrumental de la política industrial y utilizarse como modelo para otros sectores que se enfrenten a necesidades similares.** Buen ejemplo de ello son los nuevos enfoques que ha desarrollado la Comisión para garantizar la participación de los interesados en las tareas de análisis y en la configuración de las políticas. Algunas iniciativas se han considerado de utilidad para comprender los retos a los que se enfrenta la competitividad de ciertos sectores y las posibles respuestas a ellos. Entre tales iniciativas cabe citar la revisión de la normativa farmacéutica y la creación del G10⁴⁴, el informe STAR 21⁴⁵ sobre la industria aeroespacial (seguimiento, a su vez, de la iniciativa ACARE⁴⁶) o el Plan de acción sobre biotecnología y ciencias de la vida⁴⁷. Todas ellas ofrecen un modelo de lo que debe hacerse para que la política industrial de la UE responda mejor a las necesidades de las empresas.

VI. CONCLUSIÓN

La política industrial de la Unión Europea tiene que hacer una contribución fundamental a las tres tareas siguientes:

- La primera es **delimitar el campo** en el que la industria y los empresarios puedan perseguir legítimamente sus ambiciones. Se trata de establecer para ellos un marco jurídico previsible que pueda adaptarse a las necesidades y que, como contrapartida, les ofrezca la confianza de que, si cumplen las obligaciones que les incumben, la sociedad europea en su conjunto aceptará la prosecución de sus actividades. Tanto la Comisión como los Estados miembros deben cumplir esta tarea activamente, pues la incorrecta delimitación del marco de acción empresarial puede perjudicar a la sociedad, hacer perder o malgastar recursos industriales y frustrar la capacidad de iniciativa de las empresas.
- La segunda tarea es **garantizar a la industria las condiciones necesarias para desarrollar y materializar su potencial competitivo.** La actitud de la sociedad europea

⁴⁴ “Grupo de Alto Nivel sobre la Innovación y el Suministro de Medicamentos”, también conocido con el nombre de “G10”.

⁴⁵ “Strategic Aerospace Review for the 21st century”.

⁴⁶ “Advisory Council for Aeronautics Research in Europe”.

⁴⁷ Incluido en la Comunicación de la Comisión que lleva por título “Ciencias de la vida y biotecnología – Una Estrategia para Europa” (COM (2002) 27 final).

no puede ser de pasividad ante realidades que constituyen la fuente de su riqueza. Sus políticos deben velar diligentemente por que se den todas las condiciones que configuran un entorno empresarial verdaderamente innovador y competitivo (tecnologías, altos niveles de capacitación, mano de obra cualificada, respuesta positiva a quienes corren riesgos, fuentes de financiación, etc.).

- La tercera y última tarea es **asegurar la existencia y funcionamiento eficaz de los marcos, instituciones e instrumentos** que son necesarios para que el entorno empresarial y la industria puedan actuar en todo momento de acuerdo con las obligaciones públicas que les incumben.

Aunque estas tareas sean, por naturaleza, de carácter horizontal, su realización ha de tener lugar adaptándose a las características específicas de los diferentes sectores.

Las metas marcadas por el Consejo Europeo de Lisboa y los retos de sostenibilidad hoy existentes son ambiciosos y sólo podrán cumplirse si se produce una movilización completa de la política industrial de la UE. Para ello se cuenta con una potente batería de instrumentos y con una buena disposición de los interesados a prestar su contribución. Sin embargo, el éxito del proceso y, en último término, la disponibilidad de más y mejores empleos y la consecución de una mayor cohesión social sólo serán posibles si los esfuerzos logran centrarse correctamente.

La Comisión tiene el propósito de analizar en los próximos meses la interfaz entre sus principales políticas y la competitividad de la industria comunitaria. Este ejercicio permitirá también que la política industrial contribuya a la consecución de los objetivos de otras políticas.

Ahora bien, este debate no debe limitarse exclusivamente a la Comisión. **Todas las Instituciones de la UE, así como los Estados miembros y los países candidatos,** tienen que hacer suyo el reto también. La mejora de la política industrial para lograr que apoye y estimule la competitividad de las industrias europeas ha de ser una preocupación para todos y cada uno de nosotros. Por ello, la Comisión invita a todos los interesados a que presenten sus comentarios y observaciones sobre los temas que se tratan en la presente Comunicación.

El recientemente creado **Consejo de Competitividad** tendrá un papel fundamental que desempeñar en el impulso del proceso iniciado con esta Comunicación. Bien situado para revisar la situación de la competitividad tanto a nivel general como en cada uno de los sectores industriales, el nuevo Consejo, además de garantizar la coherencia y de mejorar la interacción entre las políticas de la UE y las de los Estados miembros, servirá de foro para establecer las pautas de la contribución de la política industrial a los objetivos de Lisboa y para efectuar el necesario seguimiento de los avances que se registren en el proceso.

Todo esto no es más que el comienzo. La Comisión retomará la cuestión más adelante para extraer nuevas conclusiones a la luz de los resultados obtenidos hasta ese momento, y podrá proponer nuevas iniciativas.

ANEXO:

REVISIÓN DE LAS COMBINACIONES DE MEDIDAS ADOPTADAS POR LA POLÍTICA INDUSTRIAL: ALGUNOS EJEMPLOS SECTORIALES

1. *Sector del acero*

Mientras Estados Unidos es el segundo productor mundial de acero (después de China) pero el primero desde el punto de vista de la calidad de la producción, la UE aporta alrededor del 20% del total mundial. El sector comunitario, que tiene una facturación de unos 70.000 millones de euros y da empleo a 250.000 personas, reviste, además de su interés económico intrínseco, una importancia clave como abastecedor fundamental de las mayores (y, quizás, más orientadas internacionalmente) industrias manufactureras (construcción, vehículos, maquinaria y equipos y metales fabricados). Caracterizado por la coexistencia de pequeños productores especializados y de empresas de grandes dimensiones (las numerosas operaciones de fusión concluidas en los últimos años han creado en la UE un pequeño número de actores de escala verdaderamente mundial), el del acero puede definirse como un sector integrado: los cinco productores principales representan más del 60% de la producción comunitaria total y uno de ellos es el mayor productor mundial de acero. La concentración en este negocio viene motivada por la necesidad de lograr no sólo las ventajas sinérgicas y la reducción de costes que resultan de las medidas de eficiencia, sino también la capacidad financiera indispensable para poder invertir en la carísima tecnología innovadora del sector. Considerada corrientemente como un sector tradicional, la industria del acero ha experimentado una profunda modernización con el fin de ajustarse a los cambios del entorno competitivo.

La industria comunitaria del acero es una de las más competitivas del mundo, lo que se debe en gran medida al esfuerzo de reestructuración que viene realizando desde hace veinte años. En ese tiempo, el sector ha eliminado un exceso de capacidad de 50 millones de toneladas y ha reducido de 900.000 a 250.000 el número de personas que emplea.

La competitividad tecnológica de la industria comunitaria depende fuertemente de su capacidad de innovación y, por ende, de su actividad investigadora. Además, la clave del éxito ha de ser su movimiento progresivo hacia la producción de aceros de calidad, adaptados exactamente a las necesidades de los clientes. Esta competencia cualitativa es de capital importancia dado que la industria comunitaria (caracterizada por su escasa flexibilidad de costes) seguirá enfrentándose a competidores que se benefician de ventajas comparativas en materia de costes y/o de regulaciones menos constringentes (con relación a las ayudas estatales, al medio ambiente, etc.). Por lo demás, la rentabilidad del sector continuará viéndose influenciada por la volatilidad de los precios, derivada de las rápidas fluctuaciones de la demanda en conjunción con las rígidas estructuras de la oferta y/o los reajustes monetarios.

La Unión Europea ha complementado sus esfuerzos de reestructuración de la industria con una serie de medidas enmarcadas específicamente en el Tratado CECA. Entre ellas se incluyen la tolerancia exclusiva de las ayudas estatales acompañadas de reducciones de la capacidad, las medidas de acompañamiento destinadas a mitigar el impacto social de la reestructuración o las medidas de apoyo a la investigación y el desarrollo (particularmente, a la investigación aplicada y a los proyectos piloto o de demostración). Dado que el Tratado CECA ha dejado de existir ya, la contribución de la UE a la modernización del sector se proseguirá en el marco del Tratado CE. En vista de lo que precede, puede afirmarse que **la**

combinación de políticas actual -caracterizada especialmente por la fuerte contribución de la I+D y de las políticas de formación- parece responder adecuadamente a las necesidades del sector, sin que ello elimine la necesidad de nuevos esfuerzos para mantener la competitividad.

En este sentido y teniendo en cuenta que la ampliación incorporará a la UE la inviable capacidad y la baja productividad de algunos de los nuevos Estados miembros, será preciso que el esfuerzo de reestructuración actual continúe con posterioridad a la adhesión. La experiencia acumulada por la Unión con su apoyo a los ajustes que fue necesario introducir en los Estados miembros actuales -y que supusieron un uso coordinado de las políticas de competencia, I+D, formación profesional y regional- podrá utilizarse como fuente de inspiración a ese efecto. Por otra parte, el cumplimiento del ‘acervo’ comunitario (particularmente la normativa medioambiental) constituirá un reto de peso para el sector del acero de los nuevos Estados miembros. En ambos aspectos (reestructuración e incorporación del acervo), podrá ser de utilidad el apoyo orientado de la UE.

Pero, además de los problemas de la ampliación, está la amenaza que representan para la competitividad internacional de los productores de acero comunitarios las medidas proteccionistas del extranjero y las dificultades que plantea el suministro de ciertos insumos clave (en especial, la chatarra) cuyas exportaciones están restringidas por algunos países terceros. Por ello, los instrumentos de la política comercial tendrán que seguir movilizados para poder eliminar esos obstáculos.

En definitiva, y sin olvidar la necesidad de mantener el equilibrio entre los tres pilares de la sostenibilidad, la política industrial deberá garantizar la correcta coordinación de todos esos instrumentos a fin de que puedan alcanzarse las máximas ventajas posibles (efecto palanca).

2. *Industria química*

La industria química de la UE es bastante heterogénea. El tamaño de las empresas varía extraordinariamente, y junto a pequeñas y medianas empresas coexisten compañías de categoría internacional. El sector desempeña un papel capital en la Unión, figurando entre las tres principales industrias de 11 de los 15 Estados miembros. Su papel es también fundamental como abastecedor de sectores usuarios tan variados como el agrario, el textil o el del automóvil.

Su posición competitiva global puede calificarse de favorable⁴⁸. Durante la década de los 90, el valor añadido de la industria química registró un ritmo de crecimiento anual de un 3,2%, frente al 1,9% de la industria manufacturera en su conjunto. Con ello el sector químico genera actualmente el 16,2% del valor añadido total de esa industria. El significativo incremento de la productividad laboral (un 3,4% anual desde 1996) ha contribuido en gran medida a esta favorable posición competitiva. Además, con un excedente comercial de 50.000 millones de euros (el segundo más importante de la industria manufacturera de la Unión), el sector químico es también fuente de ingresos fundamental para el conjunto de la UE.

En materia de precios, en cambio, es probable que se intensifique en el futuro la competencia que ya ejercen las baratas materias primas de Oriente Medio y los productos de China, caracterizados por sus bajos costes y márgenes de beneficios, y este hecho no hará sino reforzar la tendencia que ya existe hoy a la “mercancización” de los productos químicos. Para

⁴⁸ Fuente: Eurostat, European Business “Facts and Figures 1990 – 2000”.

ganar la batalla y mantener su posición competitiva, será preciso que la industria comunitaria aumente sus gastos en investigación e innovación. El hecho cierto, sin embargo, es que esta necesidad de financiar inversiones y actividades de investigación puede verse dificultada por los menores márgenes de beneficios que tiene la industria europea en comparación con la estadounidense, así como por la falta generalizada de personal cualificado. Además, los requisitos cada vez más restrictivos que se imponen en materia de salud pública y medio ambiente están creando no pocas dificultades a las empresas del sector y, en especial, a las PYME. **La combinación de estos diversos factores podría deteriorar la competitividad global de la industria química europea, y este riesgo exige una vigilancia redoblada por parte de la UE.**

La UE ha creado para los productos químicos un mercado interior que ha servido de potente estímulo para la competitividad de la industria. No obstante, la preocupación de la sociedad y de los poderes públicos por la protección de la salud y del medio ambiente contra el riesgo potencial de las 30.000 sustancias químicas que se calcula hoy se comercializan en cantidades superiores a 1 tonelada anual (99% del mercado químico) ha determinado la necesidad de proceder a una profunda revisión de la política en la materia. El reto que se nos plantea es el de alcanzar un alto nivel de protección en todos los productos químicos, garantizando al mismo tiempo el funcionamiento eficaz del mercado interior y el impulso de la competitividad y la innovación. La Comisión ha propuesto ya una estrategia para hacer frente a ese reto⁴⁹: el paquete legislativo que se propone tenderá a garantizar la eficacia de costes en la aplicación de la estrategia⁵⁰ así como a proporcionar el alto nivel de protección sanitaria y ambiental que exigen los ciudadanos de la Unión. Esta estrategia, sin embargo, deberá aplicarse y gestionarse con extrema precaución si es que se quiere mantener la competitividad de la industria.

Otro importante reto vendrá dado por la necesidad de mejorar la industria química de los nuevos Estados miembros y de trasponer en ellos el acervo comunitario, necesidad esta que en varios aspectos resultará costosa.

Así pues, para que la industria química de la UE pueda superar con éxito los retos competitivos que se le avecinan, será necesario un enfoque proactivo que vaya más allá de las cuestiones estrictamente normativas. Sin perjuicio de un prudente seguimiento de la evolución que vaya registrando el sector químico, tal enfoque podría en principio abarcar las medidas siguientes:

- al igual que en otros sectores, la innovación es aquí un factor fundamental, como también lo es el uso de un enfoque integrado que garantice la movilización de las políticas comunitarias pertinentes (en especial la de I+D y la de recursos humanos) a fin de atender a las necesidades de la industria química;
- como importantísima consumidora de energía que es, la industria química se beneficiaría, más que la mayoría de los otros sectores, de una mayor liberalización del mercado de la energía, dado que con ella aumentaría su competitividad y se reducirían sus precios;

⁴⁹ Véase el Libro Blanco que lleva por título “Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos” (COM (2001) 88).

⁵⁰ El coste directo total que supondrá para la industria la evaluación de riesgos contemplada en las propuestas se cifra en un importe de entre 1.400 y 7.000 millones de euros (siendo el importe más probable de 3.600 millones).

- en lo que se refiere a la regulación del sector, es preciso que los políticos encuentren el oportuno equilibrio entre las cargas impuestas a la industria a corto plazo, por una parte, y, por otra, las medidas de impulso de la innovación y las mejoras a largo decididas en favor del medio ambiente y la salud pública, un equilibrio que tenga en cuenta el coste de oportunidad en términos de pérdida de inversiones alternativas y de sus consecuencias en la competitividad de la industria;
- en los casos en que ello fuera posible, el sector químico se beneficiaría claramente también del desarrollo de unas normas globales en materia de protección ambiental;
- por último, los instrumentos de la política comercial son indispensables para ofrecer a las empresas de la UE nuevas oportunidades en los mercados de los países terceros; la consecución de una zona de libre comercio entre la UE y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) podría contribuir positivamente a ese efecto, como también lo haría la extensión a otros socios comerciales del Acuerdo de armonización de los aranceles de los productos químicos (CTHA) o, a más largo plazo, la completa eliminación de dichos aranceles.

Una combinación bien equilibrada de todas esas medidas ayudaría a mantener la competitividad del sector químico europeo y permitiría al mismo tiempo un notable avance en el logro de los objetivos ambientales y sociales de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.

3. *Industria aeroespacial*

Las industrias aeroespacial y de defensa se caracterizan por la particularidad de sus estructuras: el mercado de las grandes aeronaves civiles está dominado por dos actores de escala mundial y el mercado de los productos de defensa tiene como únicos compradores a organismos públicos. A esta particularidad se suman dos características de orden tradicional: por una parte, la fuerte intervención estatal, que incluye casos de propiedad pública exclusiva (pese a que en varios Estados miembros se halle en curso un proceso de privatización), y, por otra, el apoyo público prestado a las actividades de I+D, indispensables para una industria que, como ésta, hace un intensivo uso de la investigación. Además, ni las aeronaves civiles ni los productos de defensa están sujetos a las reglas ordinarias del comercio mundial.

Si bien es verdad que Europa ha impulsado la aparición de un nuevo actor de nivel mundial en el sector de las grandes aeronaves civiles y ha hecho considerables avances en otros sectores (helicópteros, satélites, lanzadores de satélites, etc.), la competitividad de la industria europea se encuentra hoy amenazada como resultado de una combinación de factores:

- la insuficiente consolidación de la industria a nivel de la UE: pese al esfuerzo realizado para superar la segmentación geográfica de los mercados, el proceso de consolidación a escala europea sigue sin completarse;
- la fragmentación y descoordinación de los esfuerzos de I+D;
- el carácter incompleto del mercado interior: en el caso de los mercados de defensa, la fragmentación sigue siendo la norma debido a la incompatibilidad de los requisitos

nacionales, y el Plan de Acción que propuso la Comisión en una Comunicación de 1997⁵¹ no ha sido objeto de ningún desarrollo posterior como consecuencia principal de la falta de compromiso de los Estados miembros; éstos, además, se han mostrado poco dispuestos a adoptar un enfoque común para la contratación pública en el sector de la defensa. En el sector civil, por el contrario, las decisiones adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo con diversos objetivos (crear una Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), establecer una normativa común que regule los niveles de ruido y seguridad de las aeronaves y preparar la introducción de un Espacio Aéreo Único Europeo) ofrecen, todas ellas, una oportunidad para que la industria aeroespacial de la UE funcione en un entorno técnico más armonizado que contrarreste las consecuencias de la divergencia actual de las legislaciones nacionales;

- la contracción general de la demanda: mientras la industria de la defensa se ve enfrentada desde el final de la Guerra Fría a unos mercados en franco retroceso, los constructores de aeronaves civiles siguen padeciendo aún la crisis de las compañías aéreas resultante de los sucesos del 11 de septiembre del 2001⁵². A esta crisis se suma una situación estructural que exige de la industria de la aviación un esfuerzo de fusión y consolidación a nivel europeo⁵³.

Como consecuencia de la combinación de estos diversos factores, los fabricantes europeos han venido perdiendo terreno y se enfrentan a dificultades para mantener los niveles de inversión e innovación que son necesarios para conservar su competitividad. **Esta crítica situación competitiva de la industria requiere una acción tan rápida como decidida.**

La combinación de políticas que hasta hoy ha venido aplicándose a nivel comunitario a las industrias aeroespacial y de defensa no ha ido en general más allá del simple apoyo a las actividades de I+D. Esta acción es claramente insuficiente para poder responder con éxito a los retos competitivos del sector. La Comisión ha creado un grupo consultivo compuesto por miembros de sus servicios y de otras Instituciones comunitarias así como por directivos de la industria. Esta iniciativa, que lleva el nombre de STAR 21⁵⁴, ha dado como resultado la elaboración de un informe que analiza la situación actual de la industria y contiene una serie de recomendaciones de acción con el propósito concreto de aumentar la competitividad.

Dichas recomendaciones contemplan una amplia diversidad de aspectos: la promoción de las actividades de investigación y desarrollo, el impulso de los recursos humanos y de la movilidad de los investigadores, la armonización de los requisitos militares para facilitar el establecimiento de un mercado único, la introducción de una ambiciosa política espacial (en la que destacaría el Programa Galileo), el fomento de una gobernanza de la aviación civil a nivel europeo y la emergencia de una política de defensa europea efectiva.

Los instrumentos que requiere en este sector una política industrial más ambiciosa podrían desarrollarse fácilmente si todas las partes interesadas – y, entre ellas, en primerísimo lugar

⁵¹ Véase la Comunicación titulada “Aplicación de la estrategia de la Unión sobre los sectores industriales vinculados a la defensa”(COM (97) 583 final).

⁵² La solidez de la industria aeronáutica de la UE depende, por tanto, en no poca medida de la situación económica de los transportistas.

⁵³ Las recientes decisiones del Tribunal de Justicia por las que se reconoce la competencia exclusiva de la Unión Europea en los ámbitos regulados por el Derecho interno comunitario deberán facilitar la adaptación del marco normativo correspondiente.

⁵⁴ “Strategic Aerospace Review for the 21st century”.

los Estados miembros– se comprometieran inequívocamente a emprender una acción concreta para la mejora de la competitividad de estas industrias fundamentales.

4. *Biotecnología*

La biotecnología, que es una actividad intensamente innovadora y fuertemente dependiente del conocimiento y la especialización, influye cada vez más en la competitividad de industrias tales como la farmacéutica, la agroalimentaria o la de protección de los cultivos. Pese a la innegable importancia que revisten las grandes empresas, es el papel de las PYME, con su vertiente innovadora y sus vínculos con universidades y centros de investigación (en los que a menudo tienen su origen), el que explica algunos de los aspectos fundamentales de esta industria, particularmente su tendencia a la concentración geográfica y a la constitución de grupos de innovación.

Aunque algunas empresas europeas sean de nivel mundial, la capacidad de innovación global de la biotecnología europea se mantiene muy por debajo de la de Estados Unidos, y este desnivel no parece que esté disminuyendo. La ratio de patentes concedidas por Estados Unidos y por la Oficina Europea de Patentes a empresas estadounidenses y europeas es de aproximadamente 3 contra 1 y de 3 contra 2. Además, las empresas norteamericanas de la biotecnología crecen con mayor rapidez y tienen en proyecto un mayor número de productos nuevos que sus competidoras europeas⁵⁵.

Esta situación es en gran parte el resultado de los problemas a los que se enfrentan aquí las PYME y, entre ellos, el largo plazo que exigen los procesos de desarrollo, el carácter estricto de los procedimientos de autorización o la insuficiencia de los recursos financieros, responsable de que algunas de las PYME más pioneras en el desarrollo de nuevos productos y procesos sean a menudo incapaces de conseguir su comercialización. Tales circunstancias determinan que estas empresas, lejos de lograr un rápido crecimiento interno, se vean obligadas a ceder sus patentes a alguna gran compañía o a aceptar simplemente su absorción. Además, diversos motivos de orden ético y ambiental o relacionados con la protección de los consumidores han obstaculizado el establecimiento de un marco normativo viable y generalmente aceptado, dificultando así a las empresas el desarrollo de productos y procesos que puedan comercializarse en condiciones previsibles. La situación resultante afecta, a su vez, a la competitividad de las industrias dependientes de la biotecnología y, entre ellas, ante todo y sobre todo el sector farmacéutico.

La conjunción de estos diversos problemas revela la existencia de graves deficiencias en el marco político en el que se desenvuelve la biotecnología, unas deficiencias que deben corregirse si se quiere que esta actividad, con bases tan fuertes en el conocimiento, contribuya de forma plena y completa a la competitividad de la UE. Si bien es cierto que la Unión reconoció hace ya mucho la importancia de la biotecnología, la atención política se centró inicialmente en el medio ambiente y en la protección de los consumidores, sin abordar directamente la cuestión de la competitividad biotecnológica de Europa (aparte del apoyo que sí se ha venido prestando a las actividades de I+D).

Las insuficiencias de esa perspectiva y los problemas que de ella se derivan han determinado que la Comisión acometa un análisis en profundidad de la situación competitiva de la

⁵⁵ Estas cuestiones se abordan también en el Informe 2001 de la Comisión sobre la competitividad. Las ratios de patentes indicadas corresponden al año 2000 en el caso de la USPTO (US Patent and Trademark Office) y a 1997 en el de la OEP (Oficina Europea de Patentes).

biotecnología europea realizando diversos estudios, evacuando consultas con los interesados y fijando parámetros de comparación entre los Estados miembros y Estados Unidos. Este ejercicio ha permitido identificar las necesidades de la industria y comprender de forma inequívoca las fuerzas y debilidades que la caracterizan. El reciente Plan de acción sobre las ciencias de la vida y la biotecnología⁵⁶ propone una estrategia global e integrada en la que las medidas de promoción de la competitividad se combinen con otras que garanticen una gobernanza responsable. Este Plan de Acción, que se basa en un amplio proceso de consultas con los interesados a fin de dar cabida a las preocupaciones de la sociedad, presenta como principales componentes de su contenido los siguientes:

- Es esencial fortalecer la cadena de creación de valor. La biotecnología es una actividad que exige una fuerte proporción de conocimiento y muchos recursos. Por ello, deben fijarse como grandes prioridades la formación de un personal altamente cualificado, el apoyo efectivo a las actividades de investigación de nivel mundial, la conexión de los centros de excelencia dentro del Espacio de Investigación Europeo, el establecimiento de un sistema de protección de la propiedad intelectual accesible y eficaz y la disponibilidad de recursos de capital suficientes.
- Es preciso garantizar una gobernanza responsable. El análisis de la sociedad y el diálogo social en curso son condiciones indispensables para el desarrollo de la biotecnología en Europa. Este ejercicio ha de incluir necesariamente todas aquellas cuestiones de orden ético que se sitúan en el centro de algunos de los campos de actividad de la biotecnología. La confianza de la sociedad sólo podrá ganarse si se establece un marco normativo transparente, efectivo, proporcionado y científicamente orientado que, sin imponer cargas administrativas ni otros obstáculos innecesarios al desarrollo de una innovación responsable, respete los principios precautorios y contemple un mecanismo adecuado de información a los consumidores,.
- A nivel internacional, la UE debe tomar la iniciativa en la elaboración de unas directrices, reglas y recomendaciones que puedan acordarse internacionalmente y ha de garantizar que los países en desarrollo participen también, con arreglo a los objetivos de sus políticas, en los beneficios derivados de la biotecnología.

Todas estas prioridades sólo podrán alcanzarse si se logra una adecuada combinación de instrumentos de diferentes políticas (salud pública, protección de los consumidores, mercado interior, medio ambiente, comercio, etc.), así como un marco normativo apropiado (condiciones de acceso al mercado, disposiciones de autorización o prohibición de determinadas prácticas, líneas o pautas de investigación, etc.). En definitiva, si se quiere reforzar la competitividad de la biotecnología europea, será esencial coordinar convenientemente algunos de los instrumentos enmarcados en otras políticas de la UE.

5. *Sector de las telecomunicaciones*

De enorme importancia para la economía de la UE, las telecomunicaciones se caracterizan por la estrecha relación existente entre el sector servicios y las actividades de la industria manufacturera. Con unos ingresos de más de 300.000 millones de euros, el sector de las telecomunicaciones emplea a más de un millón y medio de personas y ha conocido en los últimos años una tasa de crecimiento de doble dígito, contribuyendo activamente al aumento

⁵⁶ Incluido en la Comunicación de la Comisión titulada “Ciencias de la vida y biotecnología – Una estrategia para Europa” (COM (2002) 27 final).

de la productividad y la riqueza en numerosas partes de la economía. La mayoría de las empresas europeas de nivel mundial que han ido surgiendo en el campo de los servicios y de los equipos han basado su expansión internacional en su presencia paneuropea.

Esta favorable situación es el resultado del profundo cambio que ha experimentado el sector en la última década, es decir, el paso de los monopolios estatales de la telefonía fija a una nueva situación en la que diversas compañías ofrecen al usuario final una amplia gama de servicios innovadores. Esta nueva situación se ha hecho posible gracias a un doble factor de cambio: el proceso de liberalización emprendido a escala comunitaria y el progreso registrado en el campo de las tecnologías digitales. Además, los obstáculos internacionales al comercio de las telecomunicaciones se han ido eliminando progresivamente, haciendo posible así la aparición de una competencia de ámbito global en casi todos los segmentos del mercado.

En el campo de los servicios, la estructura de la industria sigue estando dominada por los antiguos operadores, si bien su cuota de mercado no ha cesado de disminuir en el segmento de los servicios fijos y, en especial, en el de las comunicaciones interurbanas e internacionales. En cuanto al segmento de los servicios móviles, los mercados nacionales se caracterizan por la existencia de varios operadores en fuerte competencia. Prueba de ello es el hecho de que en dos tercios de los Estados miembros la cuota de mercado de los principales operadores se sitúe por debajo del 50%⁵⁷.

En el campo de los equipos de telecomunicaciones, las economías de escala han conducido en los últimos 15 años a un fuerte proceso de concentración de la industria que ha limitado a sólo un puñado de operadores europeos la presencia en todos los segmentos de la producción. No obstante, el espectacular crecimiento de los servicios móviles y de Internet ha llevado a algunas empresas a centrarse exclusivamente en las tecnologías móviles, y todos los grandes grupos se han visto expuestos a la competencia que ejercen desde Norteamérica, Japón y el Sudeste Asiático empresas más pequeñas fuertemente innovadoras.

La combinación de políticas que ha venido aplicándose al sector presenta dos grandes vertientes: por una parte, la liberalización (basada en las normas de competencia comunitarias) de la infraestructura y de los mercados de servicios asociados y, por otra, la definición a nivel de la UE de unos principios normativos armonizados que aplican las autoridades nacionales. Además, el apoyo de la Unión a las actividades de IDT en el campo de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) ha contribuido a fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea, impulsando así su competitividad a nivel internacional.

No obstante, el sector se enfrenta también a una serie de problemas que tienen su origen en una combinación de factores: el desbordamiento o explosión de Internet, la desaceleración de la economía y el exceso de capacidad. Al mismo tiempo, el sector móvil se enfrenta hoy al paso de la segunda a la tercera generación (3G). La pesada carga que están representando para varios operadores de Europa los altos costes de licencia de esta tercera generación les ha llevado a reducir sus gastos de capital, con el resultado de que el sector de los equipos ha procedido a algunas medidas de reducción de personal de gran escala. **Todo ello hace que la competitividad del sector se encuentre hoy sujeta a una fuerte presión, y esta situación apunta a la necesidad de movilizar todos los instrumentos de política disponibles.**

⁵⁷ “Séptimo Informe sobre la aplicación del conjunto de medidas reguladoras de las telecomunicaciones” COM (2001) 706.

En este contexto, parece que el camino que ha de seguirse pasa por el estímulo de la demanda y el aumento del nivel de certidumbre de las inversiones. La consecución de este doble objetivo podrá verse fuertemente impulsada por las diversas iniciativas legislativas y políticas adoptadas ya en la materia:

- En primer lugar, el nuevo marco normativo, que deberán comenzar a aplicar los Estados miembros no después de julio del 2003, presenta una mayor flexibilidad que el actualmente existente. Este marco dará a la regulación una mayor estabilidad y transparencia, al tiempo que reforzará la competencia y la capacidad de elección de los consumidores. Para ello, sin embargo, será preciso que el marco comience a aplicarse a tiempo e íntegramente y se mantenga estable.
- En segundo lugar, el Plan de acción eEurope 2005 tiene como principal objetivo fomentar unos servicios, aplicaciones y contenidos seguros que se basen en una estructura de banda ancha ampliamente accesible. Aunque su crecimiento ha sido lento hasta ahora, se espera que, con la aparición de nuevos productos y servicios, la banda ancha se convierta en uno de los mercados más prometedores para los fabricantes de equipos.
- Los actuales programas de I+D y las iniciativas conexas deberán estimular el desarrollo de la infraestructura de banda ancha (incluida la 3G) y el de otras nuevas aplicaciones con el apoyo que presten, entre otras opciones, a proyectos de contenido plurilingüe, a sistemas móviles de pago de carácter innovador o a ensayos de servicios de 2,5-3G que integren algún tipo de innovación.
- En el campo del comercio electrónico, los esfuerzos de la UE por garantizar la confianza de los consumidores mediante la protección de los datos, la seguridad de Internet y la credibilidad de los negocios (e-confianza) contribuirán al logro de un entorno estable y previsible así como al fortalecimiento del apoyo de los consumidores a las transacciones en línea empresa-cliente, condición indispensable para la consecución de un entorno de mercado competitivo.