

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Plan de Acción para la Industria del Acero en Europa

COM(2013) 407 final

(2014/C 170/15)

Ponente: **Sr. Rolin**

Coponente: **Sr. Kotowski**

El 3 de julio de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

*Plan de Acción para la Industria del Acero en Europa.*

COM(2013) 407 final.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2013.

En su 494º pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2013 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 156 votos a favor, 5 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción el Plan de Acción para la Industria del Acero en Europa, presentado por la Comisión Europea el 11 de junio. El CESE considera que el Plan de Acción del Acero constituye un primer paso adelante, ya que reconoce que el sector siderúrgico reviste una importancia estratégica para Europa y es un motor de crecimiento. No obstante, su éxito dependerá en última instancia de cómo se llevan a la práctica estas declaraciones.

1.2 El Plan de Acción es una propuesta específica, pero su aplicación llevará muchos meses o incluso años. Sin embargo, dada la rapidez con la que han disminuido la producción y los ingresos este año, se requieren medidas oportunas para asistir a los trabajadores afectados por la crisis y restaurar un clima favorable para las inversiones en el sector y en sus industrias transformadoras. A falta de este tipo de medidas, podrían producirse más cierres y nuevas pérdidas de puestos de trabajo. En este contexto, el CESE solicita a la Comisión Europea que publique cuanto antes una hoja de ruta con un calendario preciso para la aplicación del Plan de Acción. Esta hoja de ruta debería examinarse conjuntamente con los interlocutores sociales en la próxima reunión del Grupo de Alto Nivel.

1.3 El Plan de Acción es bastante impreciso en cuanto a las medidas concretas que deberán tomarse y no aborda satisfactoriamente la dimensión cíclica de la crisis. A fin de garantizar que el sector siga siendo estratégico para la industria manufacturera europea y el empleo, y para evitar que se contraiga aún más, el CESE pide a la Comisión Europea que tome las siguientes medidas urgentes:

- llevar a cabo una evaluación detallada de las capacidades existentes con la participación de los interlocutores sociales;
- tomar medidas destinadas a facilitar la utilización y el transporte de la chatarra e impedir la exportación ilegal;
- hacer un uso masivo de los Fondos Estructurales de la UE, para cuya asignación deberá garantizarse un enfoque suficientemente sectorial;
- desarrollar medidas temporales (como, por ejemplo, el «kurzarbeit» en Alemania) con apoyo público o reforzar las medidas existentes con objeto de garantizar el mantenimiento de la mano de obra en la industria del acero;
- impulsar la demanda en los sectores de transformación del acero, entre otras cosas, aplicando inmediatamente las medidas propuestas para los sectores del automóvil y de la construcción. En general, debe alcanzarse un equilibrio adecuado entre el saneamiento presupuestario –medidas de austeridad– y las políticas industriales activas que generan nuevas inversiones y empleos <sup>(1)</sup>. No bastará con apoyarse en los sectores del automóvil y la construcción para impulsar la demanda de acero;
- apoyar en mayor medida —también mediante ayudas públicas— las inversiones en el desarrollo de nuevas tecnologías y procesos para seguir impulsando la modernización de las fábricas e instalaciones;

<sup>(1)</sup> CCMI/108.

- introducir un modelo sostenible de producción de acero en el que pueda asentarse la industria europea del acero. Urge desarrollar y promover normas europeas de sostenibilidad como, por ejemplo, la marca de los productos de acero para la construcción (SustSteel);
- el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización no debería proponer medidas *ex post*, sino concentrarse en anticipar el cambio, por ejemplo, facilitando la introducción de nuevas tecnologías y ayudando a los trabajadores a adaptarse a estas nuevas tecnologías.

1.4 Asimismo, es preciso centrar de inmediato la atención en la elaboración de políticas europeas sostenibles en materia de clima, energía y comercio, que garanticen la transición de este sector hacia una economía hipocarbónica, con bajo consumo energético y uso eficiente de los recursos, procurando que la carga financiera no corra exclusivamente a cargo de la industria europea del acero. Esto también podrá lograrse fomentando políticas ambiciosas de I+D+i, por ejemplo, en el contexto de Horizonte 2020 y respaldando activamente la introducción de tecnologías nuevas, más limpias y eficientes en el uso de los recursos y la energía.

1.5 El CESE apoya el objetivo general de luchar contra el cambio climático y respalda la actuación de la UE en este ámbito. No obstante, deben examinarse minuciosamente las particularidades del sector, concretamente las relacionadas con las limitaciones tecnológicas, así como con los esfuerzos ya realizados. Los objetivos para la industria del acero no solo deben ser técnica y económicamente viables, sino que deben fijarse de manera que, como mínimo, las políticas climáticas de la UE, concretamente el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE), no representen ningún coste adicional para las empresas europeas con los mejores resultados, al menos hasta que se alcance un amplio acuerdo internacional en materia de cambio climático, que incluya los mismos objetivos y medidas para la industria del acero a nivel mundial.

1.6 Deberían maximizarse en toda Europa las medidas compensatorias de carácter temporal destinadas a compensar los aumentos de los precios de la electricidad asociados al RCDE en la UE durante y después del tercer periodo de comercio. El CESE pide a la Comisión Europea que investigue más a fondo esta cuestión y que tome cuanto antes las medidas apropiadas.

1.7 El CESE respalda la idea de establecer un plan europeo para financiar la utilización de tecnologías nuevas e innovadoras en las industrias de alto consumo energético, reservando para este fin los ingresos procedentes de la venta de derechos de emisión.

1.8 Debe seguir fomentándose la introducción de tecnologías innovadoras como las del proyecto ULCOS. A juicio del CESE, es muy importante controlar de cerca los datos sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> y la eficiencia energética de las acerías.

1.9 La Comisión Europea debe dar prioridad a la reciprocidad y la igualdad de condiciones de competencia a escala internacional. A falta de esta igualdad de condiciones y habida cuenta de la proliferación de tendencias proteccionistas en las economías emergentes, el CESE pide a la Comisión Europea que adopte medidas más enérgicas para defender la industria europea del acero, incluido el recurso directo y rápido a instrumentos de defensa comercial.

1.10 El CESE acoge con satisfacción la adopción de un marco de calidad para la previsión del cambio y las reestructuraciones, que determine las mejores prácticas en este ámbito. Considera que las diferentes partes interesadas deben utilizar este marco como norma mínima europea para anticipar y gestionar los cambios de una manera socialmente responsable, fomentando la formación, actualizando las competencias y, llegado el caso, apoyando el reciclaje laboral. También debe percibirse como una oportunidad para hacer que el sector europeo del acero sea más atractivo para las personas jóvenes y altamente cualificadas. Además, deben desarrollarse soluciones a largo plazo para responder al cambio generacional. Los interlocutores sociales, a todos los niveles, pueden desempeñar un papel proactivo en este sentido.

1.11 A fin de gestionar de manera socialmente responsable la transición hacia una industria europea del acero más competitiva, el CESE considera que el sector debe contar con las mismas posibilidades que los otros sectores para acceder a los fondos europeos, nacionales y regionales.

## 2. Introducción

2.1 Tal y como señala la Comisión Europea en su Plan de Acción para una Industria del Acero Competitiva y Sostenible en Europa: «La UE es el segundo mayor productor de acero del mundo, con una producción superior a los 177 millones de toneladas de acero anuales, lo que representa el 11 % de la producción mundial». La industria se encuentra ampliamente distribuida por toda Europa, con al menos 500 centros de producción en 24 Estados miembros.

2.2 El CESE reitera que la industria europea del acero es la piedra angular de la prosperidad de Europa y una parte indispensable de la cadena de suministro europea, dado que se desarrollan y fabrican miles de productos siderúrgicos diferentes e innovadoras y, de este modo, se crean puestos de trabajo directos e indirectos de los que viven millones de ciudadanos europeos.

2.3 Desafortunadamente, es evidente que esta industria se está viendo golpeada con suma dureza por la crisis económica que afecta a todos los países europeos. La industria del acero depende de sectores como el automóvil y la construcción, cuya actividad ha disminuido notablemente desde 2008, lo que a su vez ha conducido a una disminución de la demanda de acero en Europa.

2.4 Dicha disminución de la demanda se ha traducido en el cierre temporal o permanente de instalaciones de producción y la pérdida de más de 60 000 puestos de trabajo en el sector.

2.5 Es fundamental que Europa actúe con rapidez para poner freno a la crisis actual que afecta a la industria del acero. Por este motivo, el CESE valora positivamente la iniciativa reciente de la Comisión Europea de emprender medidas destinadas a apoyar a la industria del acero en Europa.

2.6 Es la primera vez que la Comisión propone un plan de acción global para el acero, once años después de la expiración del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 2002. Este es el resultado de los esfuerzos comunes realizados por la Comisión y los interlocutores sociales para promover la cuestión de la política industrial en general y en relación con los principales sectores manufactureros. Asimismo, se trata del primer paso hacia una verdadera política industrial que integre políticas como las de comercio, I+D, medio ambiente, clima y energía.

2.7 El Plan propone una serie de medidas y recomendaciones en los ámbitos de la demanda, la energía y la eficiencia energética, la política climática, la competencia, el comercio, las materias primas, la investigación e innovación, y sobre aspectos sociales como el acceso a los Fondos Estructurales europeos para limitar el coste social de la previsión y gestión del cambio, y el fomento del empleo juvenil para impulsar la competitividad del sector.

2.8 Los interlocutores sociales del sector del acero han contribuido a esta estrategia a largo plazo en el marco del comité del diálogo social de la UE, ofreciendo una visión de conjunto de los retos a los que se enfrenta la industria europea del acero. Este análisis común ha servido de base para la mesa redonda de alto nivel, organizada por la Comisión Europea con el fin de desarrollar el Plan de Acción para una Industria del Acero Competitiva y Sostenible en Europa.

2.9 El acero es el pilar estratégico de la industria manufacturera europea y sigue siendo un motor de innovación tecnológica que resulta esencial para la creación de valor en sectores descendentes como la industria del automóvil, la construcción, la industria aeroespacial, la energía, etc. Para Europa, es de vital importancia contar con un sector del acero robusto para poder alcanzar el objetivo de que la industria represente un 20 % del PIB frente al 15,2 % actual<sup>(2)</sup>.

2.10 La industria europea del acero posee muchos activos en forma de fábricas modernas, productos avanzados, clientes exigentes que obligan a una constante innovación de productos, un mercado interno importante y una mano de obra cualificada. Sin embargo, actualmente se enfrenta a importantes problemas como la disminución de la demanda, el aumento de los costes energéticos, la dependencia de materias primas importadas y, con frecuencia, la competencia desleal.

2.11 En el Plan de Acción se exponen los aspectos más importantes del sector del acero, haciendo especial hincapié en una lista de posibles medidas que deberán adoptar los diferentes niveles institucionales y las principales partes interesadas.

2.12 Según lo previsto por la Comisión Europea, un Grupo de Alto Nivel formal supervisará la aplicación del Plan y su repercusión en la competitividad, la sostenibilidad y la situación del empleo del sector.

### 3. Observaciones del Comité Económico y Social Europeo

3.1 El CESE observa con satisfacción que la alarmante situación a la que se enfrenta el sector europeo del acero figura entre las prioridades de la Comisión Europea. Una consulta de los interlocutores sociales y los Estados miembros ha brindado a estos últimos la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre el sector y sus deficiencias, así como de proponer posibles soluciones para mantener un sector del acero robusto en Europa. Estas consultas concluyeron con la elaboración del citado Plan de Acción para una Industria del Acero Competitiva y Sostenible en Europa.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 582 final.

3.2 El Plan constituye el primer paso para ayudar al sector del acero a afrontar los principales retos económicos, sociales y medioambientales actuales mediante la creación de un «nuevo» marco de política industrial destinado a preservar una industria del acero competitiva y a mantener su mano de obra en Europa. Las declaraciones realizadas en el Plan de Acción son optimistas, pero su éxito dependerá en última instancia de cómo se llevarán a la práctica estas declaraciones. Sus posibles efectos solo se materializarán si se basa en una estrategia clara a corto, medio y largo plazo y dispone de los instrumentos jurídicos, financieros y logísticos necesarios.

3.3 Desde el punto de vista del CESE, la aplicación del Plan debería permitir:

- crear las condiciones marco necesarias para mantener la competitividad a nivel internacional y un desarrollo sostenible de la industria europea del acero a corto y largo plazo. La capacidad del sector para responder a la evolución de la situación económica se ve influenciada por políticas en materia de investigación e innovación, medio ambiente, energía, comercio, competencia y necesidades de los consumidores. El Plan debería tener por objetivo influir en la formulación de estas políticas para que puedan abordarse como es debido los problemas a los que se enfrenta la industria del acero;
- apoyar a la industria del acero, que se ha visto y se sigue viendo gravemente afectada por la crisis económica, a fin de hacer frente a la recesión económica. Desde que comenzó la crisis, la industria del acero ha reaccionado con firmeza a la caída de la demanda del acero, introduciendo recortes permanentes o temporales en sus capacidades de producción. Se ha perdido el 15,5 % de los puestos de trabajo del sector desde 2008 (fuente: EUROFER);
- velar por que el futuro de la industria europea del acero no se vea amenazado. Es muy posible que no se reemplacen ni vuelvan a ponerse en funcionamiento las instalaciones de producción que se han suprimido y los altos hornos que han permanecido inactivos. El CESE considera que, en cuanto se recupere la demanda, la economía de la UE corre un riesgo muy real de convertirse en un importador de acero estructural;
- crear un entorno más favorable para las empresas y mejores condiciones reglamentarias para la siderurgia en Europa. En Europa, los precios de las materias primas y de la energía, así como los costes laborales y normativos, se encuentran entre los más elevados a nivel mundial. Al comparar los precios aplicados en la UE y los EE.UU., puede observarse que en Europa el gas es entre tres y cuatro veces más caro y el precio de la electricidad es dos veces más elevado. Según las previsiones, estas diferencias seguirán aumentando si no se toma ninguna medida;
- apoyar a los trabajadores y las regiones que también se han visto gravemente afectadas por la crisis, mejorando asimismo la forma en que se planifica y gestiona el cambio, fomentando la formación, mejorando las competencias y apoyando el reciclaje en caso necesario. Se han perdido miles de puestos de trabajo y aún se ven amenazados muchos más. Además, se ha producido un incremento del número de puestos de trabajo temporales, lo que dificulta la transferencia de competencias y conocimientos técnicos esenciales. En algunos casos, esto puede obrar en detrimento de la calidad de la producción y la seguridad de los trabajadores.

#### *Observaciones generales*

3.4 Uno de los objetivos principales de la Comunicación sobre política industrial de la Comisión es garantizar que el sector industrial represente el 20 % del PIB de la UE de aquí a 2020. El CESE apoya este objetivo, ya que también beneficiará al sector del acero. No obstante, será muy difícil alcanzar este objetivo si no se mejora el acceso a instituciones financieras como el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

3.5 La situación del mercado obligará a los productores de acero a seguir llevando a cabo cambios estructurales difíciles (sin excluir la posibilidad de fusiones, absorciones y quiebras). Resulta esencial realizar importantes inversiones en la innovación, ofrecer tipos de acero innovadores, mejorar la oferta de productos acabados, realizar nuevas reducciones de los costes por tipo de producto e introducir servicios que utilicen acero de producción propia, pero actualmente para muchos productores de acero todo esto resulta difícil o imposible de financiar.

*El marco reglamentario adecuado*

3.6 Según un estudio reciente encargado por la Comisión sobre la evaluación del coste acumulativo para la industria europea del acero, los costes normativos no son, en circunstancias normales, el principal responsable de la brecha en la competitividad de los costes. Sin embargo, en tiempos de crisis, los costes normativos en Europa pueden incidir de manera significativa en la competitividad de la industria del acero <sup>(3)</sup>. El marco reglamentario deberá evaluarse en términos tanto de costes como de beneficios.

3.7 Los interlocutores sociales del sector del acero deben participar estrechamente en la evaluación del marco reglamentario.

*Impulsar la demanda de acero*

3.8 Como subraya la Comisión Europea: «En la UE, la demanda de acero depende de la situación económica y financiera de unas pocas industrias clave consumidoras de acero, como son la de la construcción y la de la automoción» <sup>(4)</sup>. Desafortunadamente, la crisis económica actual está ejerciendo una presión real sobre la demanda de estos sectores y, por tanto, está provocando una disminución de la demanda bruta de acero.

3.9 La Comisión Europea confía en que su plan «CARS 2020» <sup>(5)</sup> y la iniciativa para apoyar la construcción sostenible <sup>(6)</sup> estimulen la demanda de acero en Europa. Dada la urgencia de la situación actual en la industria del acero, estos planes no son lo suficientemente concretos y no resultarán suficientes para tener un impacto a corto plazo en el sector siderúrgico.

3.10 La demanda de acero también puede impulsarse facilitando el lanzamiento de grandes infraestructuras orientadas al futuro y aumentando el poder adquisitivo de los ciudadanos europeos con el fin de desencadenar una recuperación en el mercado interno.

*Igualdad de condiciones a escala internacional*

3.11 Durante la última década, la industria europea del acero se ha visto cada vez más perjudicada por prácticas comerciales desleales, el proteccionismo de los terceros países y una concentración excesiva de productores de materias primas. Por consiguiente, urge estudiar la posibilidad de luchar, de manera rápida y directa, contra todas las prácticas desleales de las que es víctima la industria europea del acero. Es aún más imperativo actuar si se tiene en cuenta el exceso de capacidad del sector a escala mundial, que lleva a algunos terceros países a recurrir a prácticas comerciales desleales para exportar sus excedentes.

*Políticas en materia de energía, clima y uso eficiente de los recursos y la energía para impulsar la competitividad*

3.12 La industria europea del acero solo tendrá futuro si sus empresas están a la vanguardia de los avances tecnológicos a escala mundial, especialmente en lo referente a la aplicación de las últimas tecnologías de producción relacionadas con la reducción de CO<sub>2</sub> y la eficiencia energética, siempre que resulten económicamente viables.

3.13 La industria del acero es una industria de alto consumo energético que actualmente hace frente a unos precios de la energía más elevados que los de la mayoría de sus competidores internacionales. Como industria muy intensiva en capital, la estabilidad, la previsibilidad y la competitividad mundial de los precios de la energía resultan claves para el desarrollo del sector a largo plazo.

3.14 El Plan de Acción se centra acertadamente en la contribución de los productos y materiales de acero a la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. En lo que respecta a los procesos de producción, con las tecnologías actuales, la industria está cerca de sus límites, por lo que no puede alcanzar los objetivos intermedios propuestos por la Comisión para 2050. Solo podrán lograrse mejoras significativas con tecnologías innovadoras. Por consiguiente, resultan fundamentales las actividades de I+D+i y los recursos destinados a financiar la I+D. En este contexto, el CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de respaldar, en el marco de Horizonte 2020, los proyectos de I+D y los proyectos piloto y de demostración relacionados con nuevas tecnologías y tecnologías más limpias y más eficientes en la utilización de energía y recursos.

3.15 Pese a que, con las tecnologías actuales, la industria funciona casi al límite, no todas las fábricas han agotado su potencial para realizar mejoras en términos de consumo eficiente de recursos o energía basadas en las tecnologías existentes. Debe animarse a las empresas a invertir en las mejores tecnologías disponibles.

<sup>(3)</sup> Centro de Estudios Políticos Europeos, *Assessment of Cumulative Cost Impact for the Steel Industry*, 2013.

<sup>(4)</sup> COM(2013) 407.

<sup>(5)</sup> COM(2012) 636 final.

<sup>(6)</sup> COM(2012) 433 final.

3.16 Los recursos y los precios de la energía son actualmente la fuerza motriz de la innovación. Aunque incumba en primer lugar a la industria invertir en I+D+i, es necesario apoyar en mayor medida los proyectos de I+D, los proyectos piloto y de demostración y el despliegue de nuevas tecnologías. Habida cuenta de que las materias primas y la energía representan la carga principal en términos de costes, el reto consiste en disminuir la diferencia de costes con los principales competidores de la UE.

3.17 La crisis y las severas restricciones presupuestarias han puesto seriamente en entredicho la posibilidad de ofrecer compensaciones a los productores de acero en algunos Estados miembros, lo que podría generar situaciones injustas en toda Europa.

#### *Innovación*

3.18 Durante las últimas décadas, la industria europea del acero ha mantenido una ventaja competitiva sobre sus competidores debido a las mejoras de la eficiencia, la innovación de los productos y el significativo aumento de la productividad de la mano de obra. Sin embargo, en las circunstancias actuales, será difícil realizar nuevos avances en este ámbito, en tanto que no mejoren la situación del mercado y el entorno normativo de las empresas.

3.19 El desarrollo de nuevas tecnologías económicamente viables debe ir acompañado de una mejora de la competitividad de las empresas siderúrgicas europeas frente a sus competidores mundiales. Una producción menos intensiva en términos de energía y materias primas dará lugar a una disminución de los costes, reforzando así la competitividad de la industria europea del acero.

#### **La dimensión social: reestructuración y necesidad de mano de obra cualificada**

3.20 El Plan menciona el problema de la futura escasez de mano de obra cualificada, principalmente como consecuencia de la pirámide de edades, pero no tiene suficientemente en cuenta la «pérdida» de conocimientos técnicos y competencias que provoca la reestructuración. Además, el cambio generacional exigirá soluciones sistemáticas, sobre todo teniendo en cuenta el fuerte aumento del desempleo juvenil.

3.21 El fomento de medidas de carácter temporal para apoyar a los trabajadores resulta esencial para hacer frente a la recesión económica y mantener la mano de obra y el nivel de cualificación esencial para el futuro de la industria del acero.

#### *El Grupo de Alto Nivel*

3.22 Dado el carácter urgente de la situación a la que se enfrenta el sector europeo del acero, resulta decepcionante constatar que la Comisión solo tenga previsto celebrar una reunión del Grupo de Alto Nivel al año. Habida cuenta de la inestabilidad actual del sector, se precisarán actualizaciones constantes para que puedan tomarse decisiones con conocimiento de causa.

3.23 Por último, debe llevarse a cabo una evaluación del impacto de este Plan de Acción en la competitividad de la industria europea del acero en un plazo de doce meses a partir de su adopción. Además, resulta imprescindible incluir a los interlocutores sociales en este debate para que la evaluación sea lo más precisa y objetiva posible. Es necesaria una mayor cooperación entre los representantes de los empresarios y de los trabajadores a escala europea, nacional, local y empresarial, para participar en la aplicación del plan.

Bruselas, 11 de diciembre de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

## ANEXO

**al dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

La siguiente propuesta de enmienda, que obtuvo como mínimo una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate en el pleno (artículo 54, apartado 3, del Reglamento interno):

**Punto 1.11**

Modifíquese como sigue:

*A fin de gestionar de manera socialmente responsable la transición hacia una industria europea del acero más competitiva, el CESE considera que el sector debe contar con las mismas posibilidades que los otros sectores para acceder a los fondos europeos, ~~nacionales y regionales~~.*

**Exposición de motivos**

Se trata de evitar una especificación más detallada de los fondos y proporcionar un margen de maniobra suficiente a los operadores sin introducir posibles distorsiones del mercado en el sector.

**Resultado de la votación:**

Votos a favor	70
Votos en contra	77
Abstenciones	12

---