

Bruselas, 3 de noviembre de 1987

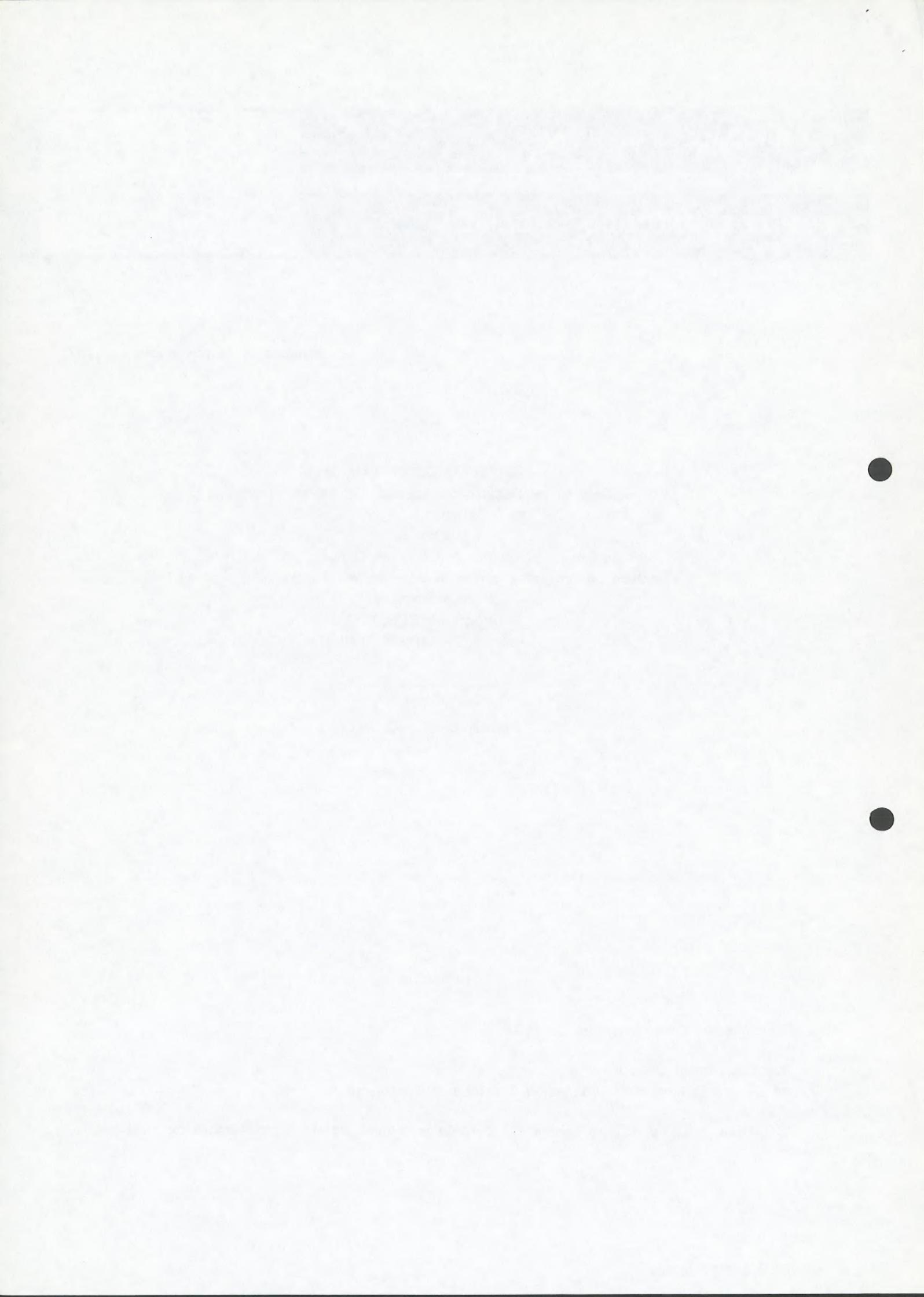
PROYECTO DE DICTAMEN
de la Sección de Desarrollo Regional, Ordenación Territorial y
Urbanismo
sobre la
"Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se
establece un programa comunitario en favor de la reconversión de
zonas siderúrgicas"
(Programa RESIDER)
(doc. COM(87) 388 final/2)

Ponente: Sr. SCHMITZ

Transmisión: 5 de noviembre de 1987

Miembros de la Sección
de Desarrollo Regional, Ordenación Territorial y Urbanismo

N.B.: Este documento será examinado durante la reunión del 11 de noviembre de 1987.



De conformidad con el artículo ... del Tratado CEE, el Consejo decidió el 30 de septiembre de 1987 solicitar al Comité Económico y Social su dictamen sobre el asunto siguiente:

"Comunicación de la Comisión al Consejo - Política siderúrgica"
(doc. COM(87) 388 final/2)

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación Territorial y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en la materia, adoptó su dictamen el ... El Ponente fue el Sr. SCHMITZ.

El Comité adoptó en su ... Sesión Plenaria (sesión del ...) el Dictamen siguiente:

1. Introducción

1.1. En su Comunicación "**Política siderúrgica**" (doc. COM(87) 388 final/2), la Comisión se pronuncia sobre los aspectos industriales, sociales y regionales de la crisis en la **industria siderúrgica**. Las medidas de reestructuración que propone a ese respecto son en concreto las siguientes:

- Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un programa comunitario en favor de la **reconversión de zonas siderúrgicas (Programa RESIDER)**,
- Propuesta de medidas complementarias de carácter social ligadas a la reconversión.

1.2. Dada la brevedad del plazo concedido para examinar la comunicación, no es posible efectuar una evaluación profunda de la política industrial.

1.3. El presente dictamen se centra en la evaluación de la Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece un programa comunitario en favor de la **reconversión de zonas siderúrgicas (Programa RESIDER)**.

2. Aspectos industriales, sociales y regionales de la industria siderúrgica

2.1. En su Comunicación, la Comisión parte evidentemente de la persistencia de una profunda crisis estructural en la industria siderúrgica comunitaria,

- al aceptar la persistencia de un exceso de capacidad que, de acuerdo con los Objetivos generales para 1990, se cifra en 30 millones de toneladas (20 millones de toneladas para los productos planos y perfiles pesados);
- al prever la pérdida de otros 80.000 puestos de trabajo más en los próximos tres años como consecuencia de las medidas adoptadas por las empresas para eliminar las capacidades excesivas.

Según la Comisión, la Comunidad tiene por tanto una doble misión que cumplir:

"Por una parte, atenuar, en la medida de lo posible, las repercusiones sociales y regionales de este proceso inevitable; por otra, procurar que la reducción de capacidad y los cierres de instalaciones, necesarios para que el sector vuelva a ser rentable, tengan lugar en un contexto relativamente ordenado."

2.2. El Comité consultivo de la CECA se ha pronunciado recientemente en varias ocasiones sobre los aspectos industriales de la política siderúrgica comunitaria (DO n.º C 326 de 1986, pág. 3; DO n.º C 154 de 1987, pág. 2, DO n.º C 271 de 1987, pág. 2).

En el presente contexto hay que resaltar en especial las solicitudes formuladas por el Comité consultivo en su Resolución de 17 de octubre de 1986 (DO n.º C 326 de 19.12.1986, pág. 3):

- elaborar un plan anticrisis con el fin de impedir una nueva crisis aguda en la industria siderúrgica comunitaria;
- preparar e introducir la segunda fase de la reestructuración de la siderurgia comunitaria de manera tal que sus problemas estructurales puedan superarse mediante soluciones negociadas, y no mediante una competencia ruinosa;
- detener inmediatamente el proceso liberalizador comenzado el 1 de enero de 1986 y emprender la liberalización del mercado de acero paralelamente a la continuación de la reestructuración de este importante sector industrial.

apropi. Comité Consultativo

No parece que en las propuestas de la Comisión sobre la futura política siderúrgica se hayan tenido en cuenta estas solicitudes. De ello se derivan una serie de peligros graves, tanto en el ámbito industrial como regional, en lo que respecta a la política siderúrgica propuesta.

2.3. En lo que hace al alcance y la distribución de las repercusiones regionales de las medidas de reestructuración, existen riesgos específicos determinados por las circunstancias siguientes:

- el hecho de que actualmente no existen normas obligatorias sobre la elaboración de medidas de reestructuración dentro de un plan anticrisis ni soluciones negociadas en el sentido de las solicitudes del Comité consultivo de la CECA;
- la propuesta de la Comisión de reglamentar las reducciones de capacidad y los posibles cierres a través de incentivos financieros en el marco de un sistema combinado con el sistema de cuotas previsto en el apartado 2 del artículo 58 CECA, así como a través de la implantación de un sistema voluntario, análogo al sistema diseñado por EUROFER (cuotas ampliadas), por las empresas, lo que en último término podría hacer imprevisibles las repercusiones regionales de las medidas de reestructuración.

2.4. Las empresas del sector siderúrgico y las industrias subsidiarias -a menudo junto con la industria hullera- tienen una importancia decisiva, desde el punto de vista estructural y del empleo, para las regiones en que se hallan emplazadas.

Por consiguiente, de cara a la reestructuración de las regiones y la creación de nuevas posibilidades de empleo debería buscarse una conexión directa entre las medidas de ajuste de la capacidad y la creación de nuevas instalaciones de producción fuera del sector siderúrgico con el fin de crear puestos de trabajo sustitutorios. En ese aspecto les corresponde una importancia y responsabilidad especial a las sociedades principales de las empresas siderúrgicas y a sus filiales del sector de transformación.

Con el fin de tener debidamente en cuenta estas circunstancias sería necesario adoptar medidas de carácter regional en apoyo de la necesaria reestructuración de las zonas siderúrgicas, concretamente:

- mediante la exigencia, a las empresas siderúrgicas y sus sociedades principales, de una responsabilidad especial de cara a la creación de puestos de trabajo sustitutorios fuera del sector siderúrgico en las regiones afectadas;
- mediante el apoyo a las actividades de investigación, desarrollo, planificación e inversión encaminadas a ese fin.

2.5. La crisis en el sector siderúrgico -y también en el sector hullero- afecta en especial a regiones que de por sí arrojan ya un alto índice de desempleo. Se trata en su mayor parte de regiones industriales aquejadas de notables problemas de reconversión. Los efectos negativos se extienden además a otros sectores económicos fuera del minerosiderúrgico. El problema no se reduce a los sectores subsidiarios directos.

Es lamentable que la Comisión no haya tenido suficientemente en cuenta este aspecto en su Comunicación, dada la necesidad de crear puestos de trabajo sustitutorios en los sectores económicos de estas regiones. La Comisión debería realizar por tanto un estudio regional detallado sobre la situación de la economía y el empleo en las regiones afectadas.

2.6. En el lado positivo es preciso resaltar en especial el ambicioso objetivo de empleo formulado expresamente por la Comisión al destacar lo siguiente:

"El objetivo es crear puestos de trabajo sustitutorios, intentando compensar la totalidad de los puestos perdidos en cada región, con inclusión de las reducciones en las cifras de empleo como consecuencia de las jubilaciones anticipadas."

Se suscribe expresamente este objetivo. No obstante, hay que señalar que:

- los fondos asignados al programa regional complementario RESIDER no bastarán en modo alguno para cumplir ese objetivo;

- para realizarlo no bastará en ningún caso con centrarse en el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas; es también necesario apoyar la reestructuración de las empresas más grandes en la medida en que sea compatible con el actual código de ayudas a la industria siderúrgica;
- es preciso prestar especial atención a la eliminación de las cargas y los problemas ecológicos (problemática de la carga del pasado en los suelos, por ejemplo) en esas regiones, tanto con vistas a su solución como también a la creación de nuevos sectores de ocupación y al desarrollo de tecnologías orientadas al futuro.

3. Observaciones sobre la Propuesta de Reglamento por el que se establece un programa comunitario RESIDER

3.1. El programa comunitario RESIDER constituye una contribución importante a la reestructuración de las regiones que han sufrido notables pérdidas de puestos de trabajo en el sector siderúrgico.

En efecto, el programa prevé la aplicación de las medidas siguientes:

- mejora de las instalaciones
- infraestructuras económicas
- gestión y organización de las PYME, animación económica
- servicios comunes
- fomento de la innovación
- acceso al capital-riesgo
- análisis sectoriales
- inversiones en PYME.

Algunas de estas medidas son nuevas y dignas de elogio.

Convendría estudiar la posibilidad de extender la ayuda a las medidas adoptadas por las empresas siderúrgicas y para la reestructuración y creación de puestos de trabajo sustitutorios en las regiones afectadas, en el marco, por ejemplo, de las sociedades de empleo en el sector siderúrgico.

3.2. En lo que concierne a la propuesta de un programa comunitario es preciso destacar en especial dos puntos:

- el enfoque del programa,
- el objetivo de explotar el potencial endógeno de desarrollo.

3.2.1. Gracias al enfoque del programa, que se apoya en los objetivos perseguidos por la proyectada reforma de los fondos estructurales, se superan en principio los problemas ligados al carácter puntual de las medidas adoptadas hasta ahora y a la promoción de proyectos aislados.

La inclusión de las medidas y los proyectos en programas cumple una función directriz positiva para las medidas equivalentes de ámbito nacional. Pero, además, la propuesta del Programa RESIDER -al igual que la del Programa RENAVAL- debe servir de modelo para la reforma de los fondos estructurales (reconversión de regiones industriales en declive). Esto afecta en especial a la exigencia de un enfoque integrado del programa y a la participación de los sectores interesados (regiones, empresas, sindicatos) en la elaboración y ejecución del programa.

3.2.2. Al hacer hincapié en la explotación del potencial endógeno de desarrollo es posible seguir, en múltiples aspectos, un enfoque coherente encaminado a un desarrollo estructural orientado al futuro y por consiguiente a la creación de nuevos puestos de trabajo en las regiones afectadas:

- un desarrollo estructural orientado al mantenimiento y desarrollo de la infraestructura industrial de las regiones;
- la utilización del potencial de producción existente en el marco del desarrollo estructural;
- el establecimiento de una relación entre el mantenimiento del potencial existente, la creación de nuevos potenciales y la cobertura de necesidades sociales específicas (medio ambiente, infraestructura orientada a la creación de nuevos puestos de trabajo) en las regiones.

3.2.3. A este respecto es sin embargo necesario tener en cuenta los problemas específicos que se plantean en relación con la explotación del potencial endógeno de desarrollo de las regiones de que se trate:

- a) la adaptación de las capacidades en el sector de la industria siderúrgica debería ir lo más unida posible a una reestructuración directa de las empresas siderúrgicas y sus consorcios en las regiones afectadas, con el fin de evitar una desconexión -incluso temporal- entre reducción de las capacidades y creación de otras nuevas.
- b) Dado que las regiones afectadas viene enfrentándose desde hace años con múltiples problemas estructurales y de empleo que ahora amenazan con agravarse, no será posible resolverlos en el plano exclusivamente regional. Los Estados y las empresas deben adoptar medidas complementarias en apoyo de la reestructuración regional.

3.3. Desgraciadamente, la Comisión ha omitido hacer un balance de las medidas de fomento regional aplicadas hasta ahora y, en su caso, extraer las conclusiones oportunas para el programa comunitario RESIDER. La Comisión debería subsanar cuanto antes esa omisión con el fin de poder contar con esos datos a la hora de examinar la presente propuesta de reglamento.

3.4. El impacto regional del programa comunitario RESIDER debería ser evaluado varias veces en el transcurso de su aplicación a fin de proceder en su momento a corregir el programa si fuese necesario.

3.5. El programa pretende contribuir a promover el desarrollo de nuevos sectores económicos y apoyar los esfuerzos de reestructuración de las empresas siderúrgicas. Con el fin de poder establecer una relación directa entre estos dos aspectos:

- parece por una parte razonable incluir, entre las acciones de apoyo del programa, medidas orientadas a ordenar y destinar a nuevos usos económicos los emplazamientos, las construcciones, las instalaciones y la infraestructura que se hallan improductivos o en declive;
- es necesario seguir ampliando las posibilidades de promover la diversificación y la innovación en materia de productos (incluidas las joint-ventures y las actividades de las sociedades de empleo);
- por otra parte, es necesario considerar un engranaje más firme entre las medidas complementarias regionales y sociales y el objetivo consistente en relacionar la seguridad del empleo con la cualificación para nuevas actividades. Es necesario evitar que los asalariados se encuentren en paro durante el periodo que separa las diversas acciones.

3.6. Debería concederse prioridad a un enfoque integrado del programa. Existe la preocupación de que los programas de apoyo para las zonas siderúrgicas no se complementen de manera apropiada sino que discurren en paralelo debido a la diferencia de finalidad de los dos fondos. El objetivo del programa debe ser la búsqueda de la mejor sinergia posible.

Ca deve esistuno studi de febl. hilita di ca. INT. EGROSTI OK.

3.7. La pérdida de empleos que se ha producido ya en la industria siderúrgica y en las regiones correspondientes debería tenerse en cuenta en los criterios para la designación de las regiones que se puedan beneficiar del programa comunitario y en el reparto de los créditos. Las regiones que en el transcurso de los últimos años han soportado la carga más grande de pérdida de empleos saldrían perjudicadas si el programa se basara únicamente en las reducciones de efectivos previstas para el futuro.

El hecho de no tener en cuenta las reducciones que ya se han producido en las plantillas iría asimismo en detrimento de los criterios "número mínimo de empleos en la industria siderúrgica" e "índice elevado de dependencia del empleo industrial con relación al empleo en el sector siderúrgico", porque de ese modo se ignorarían las consecuencias negativas que ya se han producido en estas regiones y, por consiguiente, las necesidades efectivas de reestructuración.

Por ello deberían revisarse los criterios aplicados a la definición de las regiones, tal como fueron establecidos para el programa de actuación, sobre el fortalecimiento de las medidas estructurales de la Comunidad en favor de las zonas de reconversión de la industria siderúrgica (doc. COM(86) 422 final), con vistas a su aplicación al programa comunitario RESIDER.

Además hay que tener en cuenta que las estadísticas de paro de los diferentes Estados miembros no son directamente comparables. Es necesario no desfavorecer a ciertas regiones siderúrgicas (Portugal, etc.).

3.8. Debe garantizarse la participación de los sectores interesados (regiones, empresas, sindicatos) en la elaboración y la aplicación de los programas regionales. Esto podría contribuir al reforzamiento de las iniciativas regionales.

3.9. Con el fin de coordinar las acciones regionales de las Comunidades Europeas, de los Estados miembros y de las regiones es necesario incentivar la creación de sociedades regionales de desarrollo u organismos equivalentes de coordinación e integrarlos en las medidas de ayuda y en su aplicación.

3.10. Las empresas siderúrgicas y sus filiales deben participar en la creación de empleos de sustitución. Esto se aplica a la oferta de posibilidades técnicas, de organización y comerciales así como de capacidades de investigación y desarrollo. En ciertos casos es necesario además examinar hasta qué punto se pueden aportar contribuciones financieras, especialmente en el caso de empresas pertenecientes a un consorcio.

3.11. Es necesario asegurar, mediante medidas apropiadas, que la financiación comunitaria sea efectivamente complementaria. El programa comunitario no podría lograr su objetivo si los créditos comunitarios no hicieran más que reemplazar los créditos nacionales.

4. Observaciones específicas sobre la Propuesta de Reglamento por el que se establece un programa comunitario RESIDER

4.1. Artículo 2

En la eliminación de los obstáculos al desarrollo y la promoción de nuevas actividades económicas creadoras de puestos de trabajo es necesario incluir igualmente las empresas siderúrgicas (ordenación de los emplazamientos, construcciones, instalaciones e infraestructuras, promoción de la diversificación y de la innovación en materia de productos), todo ello sin infringir el código de ayudas.

4.2. Artículo 3

En lo que se refiere a la elección de zonas sería conveniente establecer, sobre la base de las pérdidas de empleos pasadas y futuras en la industria siderúrgica y en los demás sectores económicos de la región, un coeficiente de mercado de empleo que debería tenerse también en cuenta. La disparidad en los métodos de medición utilizados en las estadísticas de paro no debería ir en detrimento de ciertas regiones.

Deberá acordarse prioridad a aquellas solicitudes de los Estados miembros que formen parte de un enfoque integrado y que prevean la participación de los sectores interesados (regiones, empresas y sindicatos). Los Estados miembros deben mantener informada a la Comisión sobre otras medidas regionales de promoción relativas a las regiones de que se trate, comunicándole de qué forma se coordinan estas medidas y las acciones de apoyo solicitadas.

4.3. Artículo 6

Además de las categorías de beneficiarios de subvenciones que se indican convendría mencionar explícitamente las **sociedades regionales de desarrollo u organismos análogos.**

5. Observaciones finales

5.1. Se apoya la Propuesta de Reglamento por el que se establece un programa comunitario RESIDER; pero en interés de una mayor eficacia y calidad de las medidas sería necesario tener en cuenta las sugerencias indicadas.

5.2. No está claro que la dotación financiera del programa sea suficiente. Por consiguiente, se sugiere que en 1988, después de efectuar un balance intermedio, se estudie la conveniencia de aumentar los créditos con relación a la dotación actual.
