la extensión de la directiva a nuevos sectores, el Comité considera que tal acción reviste una importancia clave.

3. En último lugar, el Comité desea atraer una vez más la atención sobre su propuesta [1] referente a la creación de un régimen de destinos provisionales del personal de las administraciones nacionales (por ejemplo, los altos funcionarios de los departamentos de adjudicación y revisión de los contratos públicos), tanto con vistas a desempeñar sus funciones en el seno de una nueva «Unidad de Adjudicación de contratos públicos» como en el marco de intercambios con colegas de otros Estados miembros. Simplemente es imposible que la Comisión, con los efectivos de que actualmente dispone, pueda llevar a cabo las tareas que son absolutamente indispensables para garantizar la eficacia de la directiva comunitaria; y dado que la financiación de la contratación de nuevo personal, por medio de los recursos comunitarios solamente, daría lugar a dificultades, es preciso encontrar otras soluciones para este problema como la anteriormente descrita.

4. **Observaciones particulares**

4.1. *Artículo 4*

El Comité solicita la supresión del apartado 2 b) del nuevo artículo 6, que estipula la posibilidad de adjudicar contratos por medio de oferta única «cuando se trate de artículos manufacturados puramente con fines experimentales, de investigación, de estudio o desarrollo»; de lo contrario, se abrirían las puertas al abuso e incumplimiento de la letra y el espíritu de este artículo; esto es, que las adjudicaciones por oferta única sólo tengan lugar bajo circunstancias excepcionales.

4.2. *Artículo 5*

El Comité invita a la Comisión a que explique con claridad que el orden de preferencia a que deberán atenerse las autoridades contratantes, en ausencia de normas europeas o documentos sobre la armonización, es obligatorio y no opcional. Asimismo, propone la inclusión de la siguiente frase en el apartado 4 «cualquier otra norma»: «teniendo en cuenta las condiciones climáticas».

4.3. *Artículo 12*

El Comité, aunque apoya los esfuerzos de la Comisión para obtener información estadística significativa y fiable de los Estados miembros, estima que la Comisión debería especificar en el apartado a) cuáles son las autoridades contratantes que están obligadas a informar, precisando que los datos requeridos deberán referirse solamente al número total y valor de los contratos adjudicados tanto por encima como por debajo del umbral.

[1] DO n° C 189 de 28. 7. 1986, p. 16.

Hecho en Bruselas, el 16 de diciembre de 1986.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Alfons MARGOT

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a las ayudas a la construcción naval [1]

(87/C 68/07)

El Consejo, con fecha del 13 de octubre de 1986, ha decidido, conforme a lo dispuesto en el artículo 198 del Tratado, consultar con el Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las ayudas a la construcción naval».

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en la materia, ha emitido su dictamen el 3 de diciembre de 1986, basándose en el informe del Sr. Arena.

El 16 de diciembre de 1986, en el curso de su 242ª sesión plenaria, el Comité Económico y Social ha adoptado el siguiente dictamen, por 88 votos a favor, 15 en contra y 5 abstenciones:

Introducción

1. La propuesta de Directiva sobre ayudas acordadas a la construcción naval es una continuación de las «Orientaciones de una política comunitaria en el sector de la construcción naval», sobre lo cual el Comité no fue oficialmente consultado en su momento. Ello ha suscitado un profundo sentimiento de sorpresa en el seno del Comité. Las propuestas contenidas en dichos documentos despiertan

[1] DO n° C 281 de 7. 11. 1986, p. 4.

grandes preoccupaciones en cuanto al porvenir de la industria naval europea y del empleo en el sector.

1.1. Comprobamos con pesar que la Comisión no ha tenido en cuenta en modo alguno el dictamen del Comité de 23 de abril pasado sobre las «Orientaciones de una política comunitaria en el sector de la construcción naval» (DO n° 189 de 28 de julio de 1986), dictamen que por otra parte había provocado un amplio consenso en los medios directamente interesados, y cuyas líneas maestras pueden resumirse del siguiente modo:

— necesidad de definir y preservar, por razones económicas y estratégicas, una dimensión vital mínima de este sector;

— fijar también mediante acuerdo a nivel comunitario, una política de salvaguardia de las capacidades productivas del sector para hacer frente a una competencia mundial frecuentemente distorsionada;

— adaptar la Directiva «para después de 1986» a los objetivos de tal política, a fin de relanzar este sector afectado desde hace demasiado tiempo por una crisis de producción que corre el riesgo de convertirse en crisis humana y profesional.

1.2. Al reafirmar la validez del dictamen citado, el Comité se atreve a esperar que el presente dictamen tendrá una acogida más favorable, y pasa a indicar a continuación las razones por las cuales no puede aprobar la propuesta de Directiva.

Observaciones del Comité

2. En lugar de presentar un sistema de ayudas adaptado al objetivo de la salvaguardia de una industria naval reducida y reestructurada, en conformidad con las motivaciones y en los términos indicados en el dictamen del Comité de 23 de abril pasado (por otra parte, la Asociación Europea de Industriales del sector había presentado una tesis análoga), la propuesta de Directiva hace de la política de ayudas la condición y al mismo tiempo el instrumento de la política sectorial, cuyos efectos y resultados no parecen haberse estudiado con la conveniente profundidad.

2.1. La propuesta de Directiva da por sentado que las ayudas «más restrictivas y selectivas» — acordadas en forma de un techo máximo común, global y de nivel reducido — pueden permitir alcanzar simultáneamente el objetivo de una industria naval europea sana y competitiva y el de garantizar la libre competencia intercomunitaria.

2.2. En opinión del Comité, esta postura parece como mínimo simplista, y sobre todo de consecuencias muy graves para una gran parte de la industria naval europea, a menos que dicho máximo común se fije en un nivel suficientemente alto como para asegurar que proporciona el apoyo adecuado que permita a los astilleros comunitarios competir con sus adversarios del Lejano Oriente. El Comité cree que, al menos durante un período transitorio en el que se realicen nuevos estudios, el «techo» debe ser como mínimo de un 35 %.

2.3. En general, nos preguntamos, precisamente por la ausencia de un proyecto industrial que normalmente debería preceder a la definición de un sistema de ayudas, en qué criterios se basan las evaluaciones de las repercusiones regionales y sociales de esta nueva estrategia, a menos que esté encaminada pura y simplemente a la reducción de las capacidades de producción y de empleo, con el fin de limitar de forma proporcional los costes financieros actualmente sufragados por los Estados miembros.

2.4. Las razones por las que una reducción de capacidades no puede ser sinómino de un aumento de la productividad y de la competitividad industriales fueron expuestas en el dictamen de abril pasado, el cual demuestra que en ausencia de una adecuada utilización del potencial productivo, todo plan de reestructuración sectorial está abocado al fracaso. En otras palabras, es hora ya de poner fin a la espiral reducción de capacidades — reducción de la producción, que ya ha relegado a la industria naval europea a un rango completamente secundario en el ámbito mundial.

2.5. La evolución del mercado, tal como se evalúa implícitamente en el proyecto de Directiva, parece excluir todo signo de reactivación de la demanda para el próximo decenio. Estas evaluaciones contradicen de forma manifiesta las previsiones de organismos que, hasta que se demuestre lo contrario, son los más cualificados en la materia (AWES y SAS); (véase el gráfico de la página 4 del dictamen de 23 de abril).

2.6. Sin sobrestimar por ello el alcance de los estudios de previsiones, actualmente no parece legítimo desentenderse de estas previsiones, que sitúan la fase más aguda de la crisis en el bienio 1986-87 y el reequilibrio del mercado mundial al comienzo de los años 90, independientemente de importantes reducciones posteriores de capacidad.

2.7. A este último respecto, las autoridades comunitarias deberían llevar a cabo acciones con la necesaria firmeza frente al Japón (que por otra parte parece a punto de adoptar importantes decisiones sobre las dimensiones que va a asignar a su industria naval) y a Corea del Sur (que ha aumentado enormemente su cuota de mercado desde 1975).

2.7.1. En todo caso, parece cuando menos ingenuo pensar que la reducción de ayudas y capacidades de producción en Europa reforzaría el poder de negociación de la CEE frente a estos dos países, parece como mínimo poco meditada: la credibilidad de Europa se ha visto ya atestiguada por las reducciones llevadas a cabo durante este último decenio, que se cifran en al menos 120 000 empleos (– 68 %) y en más

del 55 % de la capacidad de producción. Se estima equivalente la reducción del inducido, es decir, del conjunto de las múltiples empresas que suministran materiales y servicios, cuyo valor supone más de la mitad del precio del navío. Son por otra parte evidentes las repercusiones en el plano regional y social que vienen determinadas por un fenómeno de tal magnitud.

2.7.2. Si la Comunidad da al Japón y a Corea del Sur la garantía de que proseguirá la política de ayudas actualmente propuesta, bastará a estos países mantener sus precios corrientes, sin reducir de manera significativa sus capacidades (lo que supone en esencia seguir una política de «wait and see», o esperar a ver), para obtener como resultado la autoeliminación casi total de Europa del mercado naval; en efecto, las categorías de navíos de tecnología más alta — para los cuales sería menor la desventaja competitiva — representaría unos volúmenes de producción demasiado exiguos, incluso para una industria naval europea sensiblemente reducida.

2.8. En esta hipótesis, existe una amenaza real de que, en ausencia de una política de ayudas y cooperación intercomunitaria de mucho mayor alcance, las industrias nacionales (cuyo «peso» a escala mundial va de menos del 1 % para Bélgica a un 5 – 6 % para Alemania Federal) puedan verse abocadas a la quiebra en breve plazo, dada la extrema modestia de los encargos de trabajo actuales y la imposibilidad de obtener nuevos pedidos.

2.8.1. El Comité opina que el objetivo de la Directiva debería ser evitar que esto suceda, haciendo hincapié en la necesidad de mantener en la Comunidad una saludable y competitiva industria de construcción naval cuya escala de actividad sea adecuada al volumen de transporte marítimo de la Comunidad y a su importancia económica, social y estratégica.

2.9. En cuanto al otro objetivo perseguido por la propuesta de Directiva, y compartido por el Comité, a saber, el desarrollo del mercado común de la construcción naval, debe tenerse en cuenta, por otra parte, el hecho que dicho sector naval, por su propia estructura, es un mercado mundial. En caso de falta de ayudas se corre el peligro de que cada pedido perdido por un astillero europeo no vaya a parar a otro astillero comunitario sino a la industria de un tercer país.

3. La fijación de un techo común que abarque toda medida de ayuda a los astilleros y al equipo para la construcción o la transformación de navíos presenta, en otros aspectos, importantes inconvenientes de diversa naturaleza.

3.1. Un techo de ayudas que excluya cualquier «flexibilidad» en su aplicación tendría razón de ser si existiese una perspectiva de adaptación rápida de buena parte de los astilleros a las condiciones de astillero considerado como más competitivo. Por contra, ciertas diferencias objetivas (coste del dinero, peso de las cargas sociales, avance de los procesos de reestructuración, localizaciones regionales, etc.) pueden comportar tiempos necesariamente más largos para la reducción de costes y para la recuperación de la competitividad. Así, el techo debería ser suficientemente alto como para permitir alcanzar suficientes pedidos al comienzo, siendo revisado luego a intervalos razonables teniendo en cuenta las tendencias del mercado. El grado de «regresión» de la ayuda dependerá sobre todo de las condiciones del mercado, sobre lo cual incidirá en gran medida el comportamiento del Japón y de Corea del Sur.

3.2. El criterio de fijación del techo de ayudas produce asimismo perplejidad, pues este criterio se basa exclusivamente en aquellas categorías de navíos (los que utilizan tecnologías avanzadas) que presentan, para los astilleros europeos más competitivos, la desventaja menos importante frente a los principales competidores mundiales.

3.3. A este respecto se observa que en el terreno de la construcción naval, los únicos sectores productivos de tecnología verdaderamente avanzada son los relativos a las unidades militares, a los buques de transporte de pasajeros, a algunas realizaciones *off-shore* y sólo en cierta medida a los buques metaneros y a los buques de transporte de productos químicos: un mercado objetivamente demasiado restringido (pues aquí hay que excluir los navíos militares) para ligar a él la suerte de esta industria en Europa. Tampoco hay que olvidar que lo que determina la calidad de estos productos — más que el casco — son los componentes que el astillero adquiere en el exterior, lo que nos lleva a subrayar una vez más la importancia de preservar no sólo una elevada capacidad de investigación sino también un inducido adecuado por sus dimensiones y su especialización. Éste es por otra parte uno de los puntos fuertes de la construcción naval japonesa, que siempre ha visto en la producción naval un importante factor de exportación (además exento de derechos de aduana) de un conjunto de productos (equipos electrónicos, bombas, auxiliares de a bordo, motores, etc.) del más alto valor añadido. Además, cada vez cobra mayor amplitud el suministro de estos componentes a la industria naval coreana.

3.3.1. En fin, no hay que olvidar la rápida evolución de categorías de navíos que — gracias a la facilidad de las transferencias de tecnologías — pueden convertise rápidamente en privativas de industrias navales en cierto modo menos avanzadas (citemos por ejemplo los buques portacontenedores).

3.3.2. De todo lo anterior se deduce que, incluso en el marco de una especialización en favor de una producción de más alto valor añadido, sería un grave error abandonar completamente la construcción de aquellos navíos (buques de transporte a granel, buques cisterna, buena parte de los buques de transporte «convencionales», etc.) que constituyen el grueso de la demanda mundial y que pueden ser susceptibles, en tal o cual sector, de súbitas e importantes reactivaciones del mercado. Tampoco hay que subestimar el papel, igualmente estratégico, que desempeñan los navíos considerados convencionales en el aprovisionamiento de materias primas, ni, de forma más general, la importante incidencia que ejercen sobre el tráfico y sobre Europa.

3.4. En fin, la inclusión de las ayudas a los armadores en el techo previsto suscita vivas preocupaciones. La extrema «sensibilidad» de la actividad de armamento — que opera por definición sobre un mercado abierto — a las medidas restrictivas puede dar lugar a comportamientos perjudiciales para la construcción naval europea, agravando el fenómeno,

ya notable, de la disminución y el envejecimiento acentuado del tonelaje de la mayor parte de las flotas comunitarias.

3.4.1. Conviene, de cualquier modo, valorar seriamente las repercusiones que dicha inclusión tendría sobre el fenómeno del recurso a los astilleros de Extremo Oriente, (donde, entre otras cosas, en la actualidad se omiten sistemáticamente las condiciones OCDE) y a los pabellones de conveniencia con el fin de recuperar un mayor margen de maniobra.

4. Dejando de lado otras observaciones, sin embargo importantes, sobre el texto de la Directiva (pensamos, por ejemplo, en la exclusión del «techo» de la actividad de reparación naval, tanto en las ayudas al funcionamiento como en las ayudas a la inversión), conviene aquí resaltar la omisión de cualquier referencia a la ayuda adicional de rescate que permita solucionar un problema urgente con que se enfrente una empresa de particular importancia estratégica o regional.

4.1. El Comité destaca además la extrema complejidad de los «procedimientos de control» previstos aunque se reconoce la necesidad de un oportuno control por parte de la Comisión con el fin de asegurar la transparencia de los regímenes de ayuda, el Comité mantiene que por su número y especificidad, estos procedimientos prefiguran un dirigismo por parte de la Comisión que no se da en ningún otro sector industrial cubierto por el Tratado de Roma, y que en cualquier caso constituiría una traba segura para la gestión de empresas, principalmente en la fase delicada de las transaciones comerciales. De este modo la Comisión tendría el derecho de decidir (en un plazo de 30 días) sobre la concesión de un pedido, incluso si se ha concertado respetando el «techo», cuando el astillero interesado entre en competencia con un astillero de otro Estado miembro. También hay que destacar que la Comisión, al revisar a intervalos regulares el techo común de ayudas, «tiene en cuenta las concentraciones de actividades excesivas en la construcción naval sobre ciertos segmentos de mercados, concentraciones cuya amplitud perjudicaría los intereses de la Comunidad».

5. **Conclusiones**

5.1. A seis meses escasos de distancia, el Comité no ve razón para modificar un dictamen que se derivaba del estudio de la evolución del mercado, de la construcción naval y de las flotas europeas, así como de los resultados de la política seguida por la Comunidad en este sector desde el comienzo de la crisis.

5.2. A la decepción ya expresada previamente, provocada por el hecho de que la Comisión no ha tenido en cuenta en modo alguno este dictamen, se suman por otra parte las preocupaciones causadas por un proyecto de Directiva — cuya elaboración ha sido por lo demás singularmente apresurada — que prescinde de una política global del sector, comprendiendo tanto la problemática de la industria de construcción naval como el transporte por vía marítima, y fundada en una relación eficaz entre demanda y oferta.

5.3. Estas preocupaciones se han visto confirmadas de forma inmediata, aunque indirecta, por lo que se nos ha dado a conocer — por medio de la Prensa (!) — sobre las repercusiones regionales y sociales de la nueva política de ayudas, según las ha previsto la propia Comisión: la pérdida de 40 000 a 45 000 puestos de trabajo suplementarios en los próximos 30 años, lo que quiere decir, en la práctica, que las potencialidades del sector van a ser aún reducidas a la mitad, aunque a estas alturas sea ya difícil calificarlo de sector industrial.

5.4. Este problema parece tener un alcance y una gravedad tales que requiere – y ésta es una petición formal del Comité — una consulta entre las partes sociales interesadas.

5.5. A este respecto, la prórroga por un año de la quinta Directiva daría el tiempo necesario para definir en profundidad — incluso en el plazo más breve posible — los ejes de una política sectorial realista que, sin ignorar las exigencias de la reestructuración, establezca al fin las premisas de la salvaguardia y del buen funcionamiento de esta actividad industrial fundamental. Con este fin, sería deseable la preparación de un encuentro a nivel comunitario entre las diversas partes interesadas (constructores navales, armadores, sindicatos de trabajadoes).

Hecho en Bruselas, el 16 de diciembre de 1986.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Alfons MARGOT