C/2025/766

11.2.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Políticas industriales sectoriales en apoyo de una mayor autonomía estratégica

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/766)

Ponente: **Alain COHEUR**

Coponente: **Antonello PEZZINI**

Asesor	Giannino BERNABEI (por el coponente de la Cat. 1)
Decisión de la Asamblea	18.1.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales
Aprobado en sección	5.11.2024
Aprobado en el pleno	4.12.2024
Pleno n.º	592
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	189/3/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En consonancia con sus dictámenes precedentes, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha puesto de relieve la existencia de riesgos comunes en sectores industriales muy diferentes. Si bien la manera en que se responde a dichos riesgos puede ser a menudo idéntica, las respuestas deben ser específicas. El CESE pide urgentemente a la Comisión Europea que retome los análisis y las perspectivas sectoriales de la política industrial por medio de ejercicios prospectivos orientados a la recuperación de posiciones competitivas a escala mundial.

1.2. El CESE pide a la Comisión que adopte cuanto antes medidas específicas para apoyar diversos sectores estratégicos, como los productos químicos y sus derivados, la metalurgia y la ciberseguridad.

1.3. A juicio del CESE, el mercado único europeo debe garantizar una mayor autonomía frente a las dependencias externas en las cadenas de suministro, de procesos y de productos, pero también orientar a sus 450 millones de consumidores hacia los productos europeos, mediante el establecimiento de normas en materia de sostenibilidad, circularidad y huella de carbono, que permitan al mercado único afianzar aún más su legitimidad.

1.4. Para luchar contra el declive industrial, el CESE considera que las empresas necesitan acceso a instituciones bancarias que apoyen una política industrial arraigada en nuestros territorios, a trabajadores cada vez más cualificados y a centros universitarios que fomenten la innovación y la investigación para crear los puestos de trabajo del futuro.

1.5. En el ámbito de la química, el CESE subraya la necesidad de ampliar las asociaciones para estimular la innovación y la inversión, de relocalizar la industria química e implantar los centros de toma de decisiones en suelo europeo, de armonizar las normas de calidad para los residuos plásticos clasificados o pretratados y de crear un mercado secundario único y abierto destinado a garantizar un suministro continuo de residuos plásticos para el funcionamiento de las plantas de reciclado químico.

1.6. En materia de ciberseguridad, y habida cuenta de las amenazas, el CESE recomienda una supervisión reforzada y continua, y el desarrollo de programas de asistencia técnica preventiva a las que puedan acceder todas las empresas.

1.7. Para el CESE, un nuevo declive de la industria metalúrgica resulta inaceptable, ya que conllevaría el riesgo de socavar gravemente nuestra autonomía estratégica, todos nuestros sectores industriales (ferroviario, nuclear, marítimo, espacial, automovilístico, de defensa, etc.) y, por consiguiente, nuestro futuro industrial. Ahora más que nunca, Europa necesita un pacto industrial que permita potenciar su Pacto Verde y su Plan de Acción para la Economía Circular, reforzar las alianzas industriales en el sector metalúrgico a través de grandes proyectos de interés común y reindustrializar muchas regiones olvidadas para volver a generar empleos locales de calidad.

2. **Observaciones generales**

2.1. Frente a la permacrisis, Europa ha tomado conciencia de la necesidad de abordar tanto sus dependencias estratégicas como sus debilidades estructurales. La autonomía estratégica solo puede lograrse si las industrias básicas y estratégicas, incluidas las de alto consumo de energía y de agua, permanecen en Europa e invierten en ella.

2.2. La necesidad de compensar la falta de fiabilidad de las redes globalizadas y hacer más seguras las cadenas de suministro se está convirtiendo en un requisito económico y operativo. El deterioro del contexto geopolítico y de seguridad, al igual que las medidas adoptadas por algunos terceros países, han creado condiciones de cuasimonopolio sobre algunas materias primas, además de la concesión de subvenciones masivas a la producción que provocan una distorsión del comercio y una competencia desleal.

2.3. Los consumidores tienden más que nunca a preferir productos saludables, sostenibles y locales, con mayores exigencias de proximidad y trazabilidad, lo que también contribuye a una relocalización de la producción en Europa. Nuestros sectores industriales están llamados a desempeñar un papel fundamental en la transición de la economía.

2.4. El presente Dictamen muestra la importancia de determinados sectores para alcanzar la autonomía estratégica y la manera en que las políticas industriales sectoriales pueden prestarles apoyo. Muchos sectores son esenciales para nuestra autonomía. A fin de complementar la visión desarrollada en el Dictamen «Hacia una Europa más resiliente, competitiva y sostenible» ([1]), hemos optado por centrarnos en los sectores químico, de la ciberseguridad y metalúrgico, de conformidad con el enfoque global definido en Versalles y Granada y debatido de nuevo en el marco de la Declaración de Amberes de 4 de marzo de 2024 ([2]).

2.5. Un plan de acción industrial debe permitirnos replantear nuestras estrategias industriales sectoriales para hacer frente al conjunto de transiciones y retos a los que se enfrentan. Los imperativos esenciales para nuestras industrias son los siguientes:

— asegurar el acceso a las materias primas fundamentales ([3]);

— gestionar las empresas de modo que ahorren recursos carbónicos e hídricos ([4]) para abordar el nexo entre energía, agua y materias primas fundamentales;

— integrar los avances relacionados con la digitalización ([5]);

— acceder a los recursos financieros; y

— disponer de una mano de obra cualificada y de programas de formación continua y de reciclaje, dedicando una especial atención a las pymes, en particular mediante la introducción de una hoja de ruta humana y social ([6]).

([1]) DO C, C/2024/4062, 12.7.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4062/oj?locale=es.
([2]) https://cms.antwerp-declaration.eu/uploads/declaration.pdf.
([3]) DO C 349 de 29.9.2023, p. 142.
([4]) DO C, C/2024/4062, 12.7.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4062/oj?locale=es, y Dictamen del CESE DO C, C/2024/4659, 9.8.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4659/oj?locale=es.
([5]) DO C, C/2024/4062, 12.7.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4062/oj?locale=es.
([6]) DO C, C/2024/4659, 9.8.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4659/oj?locale=es.

2.6. Para mantener la competitividad de las empresas en un contexto en el que estas no necesariamente están en pie de igualdad con sus competidores, se debe revitalizar el mercado único conforme a lo propuesto en el informe Letta y el informe Draghi, fomentar la investigación de vanguardia y la innovación en sectores como la inteligencia artificial (IA), las tecnologías cuánticas, las biotecnologías, los materiales avanzados y las tecnologías de cero emisiones netas, y mejorar las cadenas de suministro y de transporte, facilitando al mismo tiempo el acceso al crédito.

2.7. Esto enormes desafíos se plantean en un momento en que las empresas se enfrentan a la desaceleración económica más grave de la última década, con una caída de la demanda, un aumento de los costes de producción y un desplazamiento de la inversión hacia otras regiones. Más que nunca, las empresas necesitan urgentemente claridad, previsibilidad y confianza en Europa y en su política industrial sectorial.

2.8. En cuanto pioneras en la acción por el clima, nuestras empresas, en particular las que operan en sectores estratégicos, podrían verse en desventaja competitiva por estar sujetas a unas normas medioambientales más estrictas que las que deben respetar otros actores mundiales. Así pues, se podría poner nuevamente al sector industrial en pie de igualdad con sus competidores mediante la aplicación de medidas políticas capaces de reducir el riesgo de fuga de carbono, allanando al mismo tiempo el camino hacia el liderazgo tecnológico industrial.

2.9. La transición hacia una economía sostenible brinda a la UE la oportunidad de asumir el liderazgo en los sectores emergentes de las tecnologías limpias y le sirve también como catalizador para la modernización de su industria. Dos de las oportunidades que se ofrecen consisten en aspirar al liderazgo tecnológico en materia de energías renovables y que ahorran agua e implantar una economía más circular.

3. **Sectores industriales resilientes y competitivos**

3.1. Los sectores industriales se enfrentan a los retos siguientes:

— adaptar su capacidad para tener en cuenta nuevos imperativos vinculados con la competencia y mostrar una mayor resiliencia;

— absorber las perturbaciones y responder con flexibilidad a la evolución de los requisitos de los mercados;

— apoyar sus orientaciones yendo más allá de los criterios de coste, con el fin de tener debidamente en cuenta aspectos como el servicio y la calidad, la protección del medio ambiente y la preservación de los recursos humanos (empleos de calidad);

— mejorar su rendimiento en términos de energía y uso de materiales, y optimizar al mismo tiempo sus niveles de competitividad en los mercados mundiales;

— mantener un nivel significativo de inversión en innovación tecnológica;

— acceder con mayor facilidad al capital riesgo europeo y nacional.

3.2. Para ello, las empresas necesitan acceso a entidades financieras que apoyen la política industrial europea. La puesta a disposición de financiación del sector privado y de los bancos será fundamental. A pesar de los elevados niveles de endeudamiento e inflación, que limitan su margen de maniobra, el sector público debe seguir desempeñando un papel fundamental en el acceso a la financiación, pero también debe recurrirse a los recursos del sector privado, canalizando el ahorro de los hogares, cuando proceda, hacia activos financieros más rentables.

3.3. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los fondos estructurales y regionales deben destinarse a integrar y construir lo antes posible infraestructuras europeas de categoría mundial en materia energética, digital, de captura, utilización y almacenamiento de carbono y de reciclado, puesto que se trata de proyectos importantes que revisten un interés europeo común. Es necesario abordar los cuellos de botella transfronterizos en el transporte, desarrollar las redes transeuropeas y suprimir los obstáculos a la concesión de permisos para proyectos de transformación industrial.

3.4. Las transformaciones en curso requerirán, asimismo, un gran número de trabajadores cada vez más cualificados. No obstante, en la UE escasea la mano de obra cualificada en el sector de las energías renovables y digitalizadas, la propensión a la movilidad es en ocasiones baja y los empleadores se enfrentan a una fuerte competencia de sectores adyacentes. Se considera probable que esta escasez de mano de obra se agrave tanto entre los trabajadores como entre los directivos. Al mismo tiempo, el desarrollo de la IA plantea oportunidades y retos aún difíciles de evaluar, ya que el ser humano puede verse superado en tareas como la recopilación y el análisis de datos, e incluso el diseño. Se trata de una nueva revolución industrial que exige un nuevo marco cultural y nuevas competencias esenciales para los nuevos empleos altamente cualificados.

3.5. Al agregar las necesidades expresadas a nivel sectorial, es importante obtener una visión consolidada de las necesidades en materia de cualificación, teniendo en cuenta la inversión de la pirámide de edades y las entradas y salidas del mercado laboral.

3.6. En este contexto, la Comisión debe llevar a cabo estudios fiables. En su caso, podrían adoptarse medidas sociales para garantizar el éxito de estas transiciones, a fin de optimizar las transformaciones positivas y minimizar las perturbaciones negativas para la sociedad. Al mismo tiempo, es necesario desarrollar centros de excelencia para disponer de mano de obra cualificada.

3.7. La intensificación de la competencia mundial debido a la aparición de nuevas economías ofrece oportunidades para seguir explotando el potencial del mercado único de la UE, de la especialización inteligente y de la ampliación de la conectividad y las cadenas de valor mundiales, pero acarrea un creciente riesgo de utilización de las dependencias económicas con fines geopolíticos y de creación de monopolios extremadamente poderosos a escala mundial.

3.8. Por lo tanto, es preciso reforzar la resiliencia de los activos económicos estratégicos de la UE y proteger los derechos de propiedad intelectual y las infraestructuras críticas, para evitar el control externo y reequilibrar el poder económico, a fin de recuperar unas cadenas de suministro estables y seguras. La UE debe reforzar su capacidad para fijar objetivos económicos comunes y actuar de manera independiente.

3.9. La realización de esfuerzos diplomáticos coordinados será decisiva para garantizar que la transición hacia una economía sostenible se convierta en un esfuerzo mundial. La UE tiene una gran oportunidad de hacer valer y de conservar su posición de liderazgo en la diplomacia climática, siempre que continúe siendo la fuerza motriz de una transición sostenible y respalde un movimiento mundial a favor de un cambio responsable.

4. **Sector de los productos químicos y sanitarios**

4.1. La industria química es a un tiempo uno de los sectores fundamentales para la autonomía estratégica y uno de los más afectados por el declive, a causa de la ralentización de la economía mundial, la disminución de las salidas locales y una pérdida de competitividad ligada al aumento de los precios de la energía y de las materias primas en Europa. Solo los sectores químicos vinculados con la salud, y en particular con los productos farmacéuticos, han reaccionado ante esta situación.

4.2. La industria química europea debe avanzar hacia la neutralidad climática; desempeña un papel fundamental en la gestión de la transformación de muchos sectores industriales. La UE debe mantener un equilibrio entre sus ambiciones en materia de medio ambiente y competitividad, velar por que su legislación sobre productos químicos sea eficaz y fomente la innovación y por que su enfoque se base en los riesgos y no en prohibiciones de productos a gran escala, y recurrir cuando sea necesario al mecanismo del «entorno de pruebas normativos».

4.3. En la actualidad, el reciclado químico no está lo bastante desarrollado, debido a la falta de un marco legislativo adecuado. Es necesario aprovechar plenamente el potencial del reciclado químico con medidas que fomenten la innovación, la igualdad de condiciones, las cadenas de reciclado y vías claras para «recuperar» los plásticos utilizados que, de otro modo, acabarían siendo exportados, incinerados, depositados en vertederos o desperdiciados.

4.4. Se necesitan normas de la UE que permitan apoyar el reciclado químico como solución complementaria al reciclado mecánico, con objeto de atraer inversiones en estas tecnologías y ayudar a la UE a alcanzar sus objetivos de contenido reciclado. Se considera esencial el método del balance de masa, por etapas progresivas, que permite sustituir un porcentaje del contenido de combustibles fósiles (no renovables) por productos procedentes de recursos circulares.

4.5. Para garantizar la intensificación y el pleno despliegue del reciclado químico, es necesario actuar de acuerdo con principios rectores como:

— reforzar la colaboración basada en asociaciones para estimular la innovación y la inversión, siguiendo el ejemplo de la Alianza para la Gestión Circular del Plástico;

— reubicar la industria química y establecer centros de decisión en suelo europeo;

— homogeneizar las normas para un enfoque transparente de balance de masa con normas de calidad para los residuos de plástico clasificados o pretratados y recurrir al mismo tiempo a evaluaciones del ciclo de vida para medir el impacto ambiental;

— poner en marcha un mercado secundario único y abierto que garantice un suministro continuo de residuos plásticos para el funcionamiento de las plantas de reciclado químico.

4.6. En lo que se refiere a los productos sanitarios, la biotecnología y la biofabricación desempeñan un papel esencial en la industria química, ya que brindan numerosas oportunidades para desarrollar productos sostenibles de alto rendimiento, al tiempo que refuerzan la autonomía estratégica ([7]).

4.7. Es preciso impulsar los sectores sanitario y farmacéutico, en particular mediante una ambiciosa ley de medicamentos esenciales, a fin de luchar contra la dependencia europea y reforzar nuestra soberanía, resiliencia y capacidad de innovación y producción ([8]).

5. **Sector de la ciberseguridad**

5.1. La internet de las cosas industriales constituye una parte importante de la cuarta revolución industrial (o «industria 4.0»), que incorpora numerosos conceptos y tecnologías como la IA, la computación en la nube y la realidad aumentada, pero que no está lo suficientemente protegida y sigue siendo difícil de controlar.

5.2. En el ámbito digital, más allá de las prioridades de normalización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para el mercado único digital, la Estrategia Digital Europea, la Estrategia Europea de Datos y el Reglamento de la UE sobre inteligencia artificial reconocen la importancia de adoptar normas para la nueva generación de tecnologías, y se ha puesto en marcha una estrategia de normalización.

5.3. Algunas aplicaciones de la IA pueden suponer una amenaza para los derechos de los ciudadanos y la democracia, como los sistemas de categorización biométrica que utilizan características sensibles, la recuperación no selectiva de imágenes faciales de internet o de grabaciones de videovigilancia para crear bases de datos de reconocimiento facial, el reconocimiento de emociones en el lugar de trabajo y en los centros educativos, la calificación social o los sistemas de IA que manipulan el comportamiento humano. Todos estos aspectos requieren una supervisión reforzada y continua.

5.4. En lo que respecta a la ciberseguridad, la UE se enfrenta a riesgos crecientes y amenazas complejas. Para superar la fragmentación actual y promover una mayor cooperación entre los Estados miembros, resulta esencial desarrollar la coordinación y procurar que intercambien información sobre los ataques de los que son objeto, a pesar del carácter sensible de la información relativa a la seguridad nacional.

5.5. Los Estados miembros deben evaluar de manera continua los riesgos que se ciernen sobre las infraestructuras y redes de comunicaciones europeas. Es preciso determinar una serie de amenazas para las redes e infraestructuras de comunicaciones, como los *wipers* (programas maliciosos de tipo escoba), los ataques de *ransomware* (programas maliciosos de secuestro), los ataques a la cadena de suministro, los ataques físicos, el sabotaje, etc.

5.6. El cambio constante, el anonimato y la ausencia de fronteras en el ciberespacio presentan tanto oportunidades como riesgos para el funcionamiento de la sociedad de la información a nivel individual, estatal y transnacional. Las pymes se enfrentan a graves riesgos en materia de ciberseguridad, y los ciberataques suelen ser catastróficos para ellas. Por consiguiente, deben establecerse programas de asistencia técnica preventiva a los que puedan acceder todas las empresas.

([7]) DO C, C/2024/6026, 23.10.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/6026/oj?locale=es.
([8]) DO C, C/2024/1568, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1568/oj?locale=es, y DO C, C/2024/3387, 31.5.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/3387/oj?locale=es.

6. **Metalurgia**

6.1. La metalurgia es una industria de interés minusvalorado, ya que no se trata únicamente de la explotación del acero: produce las aleaciones especiales que se utilizan en sectores como la aeronáutica, la electrónica, la construcción, la automoción, los trenes de alta velocidad y la energía nuclear, sin olvidar su uso en la vida cotidiana (latas de aluminio, ordenadores portátiles, etc.).

6.2. Cabe señalar que, en el sector siderúrgico, muchos centros de toma de decisiones ya no se encuentran en Europa, sino por ejemplo en la India, mientras que la investigación de vanguardia sigue bien asentada en Europa. El consiguiente distanciamiento geográfico e intelectual entre los centros de toma de decisiones, de fabricación y de investigación a menudo conduce a una pérdida de competencias en materia de metalurgia.

6.3. Se produce un considerable efecto cascada: el esfuerzo universitario se desvanece como consecuencia de la supresión de la metalurgia de los programas de estudio, la enseñanza se derrumba, el atractivo de las disciplinas industriales decae, faltan jóvenes investigadores e ingenieros, los empleos escasean, los salarios disminuyen, la profesión pierde atractivo y el sector se hunde, pese a que las necesidades persisten y siguen creciendo con fuerza.

6.4. Para el CESE, un nuevo declive de la industria metalúrgica resulta inaceptable, ya que conllevaría el riesgo de socavar gravemente nuestra autonomía estratégica, todos nuestros sectores industriales (ferroviario, nuclear, marítimo, espacial, automovilístico, de defensa, etc.) y, por tanto, nuestro futuro industrial.

6.5. El CESE reconoce que el nuevo modelo de industria de 2020 sentó las bases de una política industrial; sin embargo, casi cinco años más tarde, las numerosas deficiencias observadas en aquel momento siguen existiendo en la misma medida y las respuestas estructurales se hacen esperar. Ahora más que nunca, Europa necesita un pacto industrial que permita potenciar su Pacto Verde y su Plan de Acción para la Economía Circular, reforzar las alianzas industriales en el sector metalúrgico a través de grandes proyectos de interés común y reindustrializar muchas regiones olvidadas para volver a generar empleos locales de calidad.

6.6. A fin de garantizar oportunidades comerciales para las industrias estratégicas europeas, también resulta esencial orientar a los 450 millones de consumidores hacia los productos europeos, mediante el establecimiento de normas en materia de sostenibilidad, circularidad y huella de carbono, que permitan al mercado único afianzar aún más su legitimidad.

Bruselas, 4 de diciembre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE