

**LIBRO BLANCO DE LA INDUSTRIA. UNA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA ESPAÑA**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 20 de diciembre de 1995 el siguiente

## D I C T A M E N

### 1. ANTECEDENTES

Con fecha 6 de octubre de 1995 tiene entrada en el Consejo Económico y Social (CES) un escrito del Ministro de Industria y Energía por el que se solicita, a los efectos previstos en el artículo 7.1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, la emisión de Dictamen sobre el documento: ***Libro Blanco de la Industria. Una Política Industrial para España.***

Dicho texto se presenta como resultado de los debates en torno al previo: ***Una política industrial para España. Una propuesta de debate***, del que, en su día, el MINER solicitó Dictamen del CES, que en aquella ocasión estimó oportuno, tras oír al Sr. Secretario de Estado de Industria y a su Jefa de Gabinete, trasladar al Sr. Ministro lo siguiente:

- El informe a iniciativa propia del CES denominado ***Situación y Perspectivas de la industria española***, aprobado en Pleno en julio de 1994, podía entenderse como su contribución al debate de la ***Propuesta***, máxime tras haber expresado ambos comparecientes que dicho informe del CES había sido tenido muy en cuenta a la hora de elaborar el mencionado documento base del MINER.
- Esta circunstancia, así como el carácter complejo del proceso a través del cual se estaba ordenando el debate entre el MINER y las numerosas organizaciones -varias de ellas componentes del Consejo-, expertos e instituciones a quienes el Ministerio pidió concurso, hacían oportuno que el Dictamen del CES se efectuara, en su caso, una vez que ese proceso se hallara ultimado, esto es, sobre el documento que el Gobierno presentase como Libro Blanco.
- No obstante, el Consejo quedaría a disposición del Sr. Ministro si, tras todo lo anterior, éste decidiese mantener su criterio inicial, o establecer algún

otro distinto al propuesto por el CES para dictaminar sobre el Libro Blanco que resultara de las discusiones entonces en curso.

Como resultado el MINER ha procedido a enviar al CES en solicitud de dictamen el texto citado al inicio, que éste entiende se trata del documento definitivo del Gobierno.

## 2. CONTENIDO

El documento contiene dos capítulos preliminares, de **Presentación** y de **Introducción**, en los que se exponen los motivos que han llevado al Gobierno a elaborar un nuevo Libro Blanco de la industria, se relata la organización y las etapas del proceso de debate del documento inicial entre el MINER y los diferentes sectores, organizaciones, instituciones y expertos que fueron invitados a participar en las discusiones, se señalan varias cuestiones en torno a las cuales se ha encontrado un alto grado de aproximación entre los participantes, y se formulan los objetivos a alcanzar, las bases sobre las que se desarrollarán las propuestas de política industrial y el alcance instrumental del texto presentado.

A continuación, en el capítulo **Situación y retos de la industria española**, se traza a grandes rasgos un diagnóstico de la situación actual del sector y se enuncian los retos que ha de afrontar, derivados de una serie de factores que configuran el nuevo escenario en el que tendrá que desenvolverse.

Para efectuar el diagnóstico citado, el texto considera tres áreas determinantes de la competitividad de la oferta industrial: las características de la estructura productiva del sector, las capacidades competitivas de las empresas, y el coste y la calidad de los factores de producción. Como conclusión, se indica que la industria española presenta una estructura todavía poco adaptada a las nuevas condiciones de entorno, un desarrollo de los factores clave de la competitividad empresarial aún insuficiente, y unos factores de producción todavía no plenamente competitivos en términos de calidad, innovación y precio.

Desde este punto de partida, el sector industrial habrá de afrontar importantes retos, derivados de intensos cambios en la economía internacional. El documento enumera y explica los factores determinantes del nuevo panorama: el creciente proceso de globalización de los mercados, la revolución tecnológica, el nuevo modelo de organización de la producción, la nueva realidad geopolítica, la creciente interrelación entre los sectores industrial y de servicios y las altas tasas de desempleo estructural.

Posteriormente, en el capítulo titulado ***Una política industrial para España*** se desarrollan estos planteamientos, en dos ámbitos de actuación:

- La denominada “**política industrial de entorno**”, esto es, la que, con instrumentos y medios de carácter general, se orienta a mejorar los factores estructurales limitadores del crecimiento o a considerar el impacto en la industria de otras políticas públicas.
- Las actuaciones orientadas a la mejora interna de la competitividad de las empresas y de los servicios asociados a ellas, que se integran en la “**política industrial hacia la empresa**”.

En cada uno de los apartados de estos dos grandes bloques se lleva a cabo una exposición motivada de los principales objetivos a alcanzar y las estrategias, instrumentos y medios para obtenerlos, concluyendo con uno o varios cuadros en los que se recogen objetivos e instrumentos.

## **2.I. POLÍTICA INDUSTRIAL DE ENTORNO**

### **2.I.1. Contexto macroeconómico, fiscalidad y financiación**

Por lo que se refiere al contexto económico y dado el papel fundamental que desempeña **la política macroeconómica** para dinamizar la competitividad de la economía, se considera de vital importancia introducir criterios industriales entre las variables estratégicas de tal política. El Libro Blanco plantea la necesidad de una política económica ortodoxa (control de la inflación y reducción del déficit público), para que España pueda integrarse en la tercera fase de la UEM.

En este contexto, la política fiscal y presupuestaria adquiere una mayor relevancia, siendo necesario hacer converger la presión fiscal de las empresas con los países de nuestro entorno así como actuar, dentro de los Presupuestos Generales del Estado, sobre la vertiente inversora de los gastos en detrimento de los gastos corrientes. Así el Libro Blanco propone orientar la política fiscal hacia los objetivos de la política industrial: I+D, innovación tecnológica, internacionalización, inversiones materiales e intangibles.

En cuanto a la **fiscalidad de la empresa industrial**, el Gobierno considera conveniente introducir reformas en línea con las orientaciones recogidas en los Presupuestos Generales para 1995 (reducir el peso de la fiscalidad empresarial corrigiendo sus efectos sobre el déficit, mediante la imposición indirecta), y con el Proyecto de Ley de Reforma del Impuesto sobre

Sociedades, haciéndose especial referencia a la necesidad de una mayor coordinación e integración con el IRPF.

En cuanto a la **financiación de las iniciativas industriales**, el objetivo prioritario es el de canalizar de forma óptima los recursos desde el ahorro hacia la inversión industrial, debido a las dificultades con que se encuentra la empresa industrial, y en particular las PYMES, para obtener financiación. El Gobierno considera que el actual modelo de financiación de las empresas españolas debe ser modificado, favoreciendo una mayor aproximación entre Banca e Industria mediante:

- La potenciación de la utilización de los instrumentos financieros para las PYME tales como: Fondos y sociedades del mercado de Préstamos Participativos, y Fondos y sociedades de capital-riesgo.
- El fomento y la coordinación de los programas institucionales de financiación (BEI, ICO, CDTI, IMPI), así como la mejora en el aprovechamiento de los fondos estructurales y de los incentivos regionales comunitarios.
- El refuerzo del sistema español de garantías según el nuevo marco legal que regula el régimen jurídico de las Sociedades de Garantía Recíprocas.
- El aumento de la transparencia informativa mediante auditorías, “ratings”, etc.
- La promoción de fórmulas de acceso a las inversiones intangibles.

## **2.1.2. Cohesión económica y social**

En este punto el Libro Blanco señala que, en el futuro inmediato, la política regional española y comunitaria -definida por sus actuales instrumentos- será, sobre todo, una política de corrección y fortalecimiento de los sistemas productivos locales y de creación de “entornos innovadores”. A tal fin, se desarrollará una doble estrategia:

- **Creación de un entorno competitivo adecuado.** En ella se concede especial importancia al fortalecimiento de lo que se denomina “entorno innovador”, dentro del cual destaca el impulso del sector servicios en las zonas periféricas y las regiones menos desarrolladas. Este impulso, sobre todo a los servicios a empresas, se realiza a través de dos tipos de actuaciones, en ambos casos con una clara orientación de apoyo a las PYME:

- Las dirigidas a mejorar la oferta de servicios a las empresas, mediante el apoyo a la creación y fortalecimiento de Parques Tecnológicos, Centros de Empresas de Innovación, Institutos Tecnológicos y Centros de Servicios.
  - Las orientadas a estimular la demanda de los usuarios potenciales, a través de la información, apoyo financiero, formación de empresarios y asesoramiento sobre tecnología y acceso al mercado. Este tipo de acciones se considera “eje básico de una estrategia cohesiva soportada en la competitividad”.
- **Apoyo directo a las inversiones productivas.** Se propone introducir criterios de reequilibrio regional en las políticas horizontales actuales (programas en materia de innovación tecnológica, de promoción del diseño industrial, de apoyo a las PYME y de fomento de la calidad), así como criterios de coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno que participan en la elaboración y ejecución de los programas y medidas adoptados.

### **2.1.3. Marco institucional, legal y administrativo**

Para desarrollar la política industrial, el Gobierno considera fundamental la cooperación entre las CCAA, así como una mayor coordinación de la actuación pública y de los servicios públicos con el fin de mejorar su eficacia. Por otro lado, propone poner en marcha un proceso de simplificación legislativa y administrativa en la que se involucren las distintas Administraciones, para aliviar las cargas que dificultan el desarrollo de la competitividad industrial, e incorporar los nuevos soportes de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar las relaciones con las empresas.

Se expone también la necesidad de reformar la legislación concursal, articulando un sistema concursal moderno que prime la rapidez y la eficacia en la solución de conflictos y disminuya las incertidumbres y los costes de los procesos. Además la legislación concursal (suspensiones de pago y quiebras) debe tener como finalidad el facilitar el desarrollo de las empresas que, siendo económicamente viables, tienen dificultades.

Por último, se propone la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, simplificando y modernizando el sistema procesal. La reforma del sistema debe resolver de forma más eficiente la adopción de medidas cautelares contra el demandado y la exigencia de fianzas al demandante en la ejecución provisional de sentencias. Igualmente la reforma debe impedir alargar el

proceso cuando no existan motivos suficientes y facilitar la ejecución de las sentencias.

#### **2.1.4. Demanda institucional de bienes y servicios**

El documento subraya que, por su volumen y por la importancia de los principales sectores involucrados en los programas, una política ordenada de compras públicas tendrá un impacto significativo tanto sobre actividades industriales concretas como sobre la economía en su conjunto. En consecuencia, indica el propósito de adoptar una serie de iniciativas dirigidas a lograr:

- **Mayor transparencia en el desarrollo de los procedimientos y el conocimiento del mercado.** A tal objeto, el Gobierno pretende ofrecer una información completa sobre la política de compras públicas, incluyendo información tanto sobre las distintas Administraciones como de las agencias y empresas controladas por el Estado, a través de distintos medios:
  - Directorios de compradores públicos y guías de proveedores, diseñados para ayudar a estos últimos a entender y acceder a los mercados. Han de incluir también información sobre los bienes y servicios que la Administración demanda.
  - Reuniones sectoriales entre oferta y demanda institucional, a partir de las cuales se espera obtener una importante serie de mejoras por la mayor articulación de las relaciones que mantienen los agentes que componen los diferentes sectores industriales.
- **Una planificación a medio y largo plazo.** Para ello se estima aconsejable crear una Comisión de Grandes Programas de Inversión Pública Industrial, instrumentando asimismo procedimientos para que en esta programación estén presentes las Comunidades Autónomas.
- **Mayor compatibilidad entre la coordinación y la descentralización en la gestión de los programas.** En este sentido se indica que las agencias de compras deberán actuar con libertad a la hora de determinar sus procedimientos concretos de adquisición de bienes y servicios, pero dentro de un marco general consensuado a nivel nacional.
- **No discriminación.** En una doble vertiente: asegurar un contexto de competencia homogénea entre las empresas, que en el caso español

significa un mejor acceso de las PYME a los mercados públicos; y garantizar el cumplimiento de las normas de la competencia y de acceso a esos mercados de los proveedores extranjeros, de acuerdo con las normas y compromisos adoptados por la UE y por la OMC.

Por último, el texto recuerda que un factor fundamental para el buen funcionamiento de estas políticas en el futuro es disponer de personal suficientemente formado para asumir esta responsabilidad. A tal respecto, se indica que “el desarrollo de cursos de formación para los administradores públicos es básico para disponer de jefes de compras con el alto grado requerido de capacitación técnica y de gestión”.

#### **2.1.5. Política de la competencia**

Por lo que se refiere a la política de la competencia, el Libro Blanco recomienda:

- **Aplicar las reglas de la competencia de forma objetiva y efectiva** mediante el refuerzo, a nivel comunitario, de la vigilancia de los acuerdos y procesos de concentración entre empresas y de los comportamientos del sector privado.
- **Reforzar la cooperación internacional**, con el fin de adoptar y aplicar unas reglas de competencia comunes como garantía del buen funcionamiento del conjunto del mercado.
- **Actuar sobre los factores de competitividad más débiles**, utilizando instrumentos de carácter general y horizontal, dentro del margen que permite la política macroeconómica, con el fin de apoyar la modernización y la adaptación estructural de la industria española.
- **Consolidar las reformas en curso** para abrir a la competencia los sectores regulados (transporte aéreo, energía, telecomunicaciones), reestructurar el sector público industrial e impulsar otras reformas pendientes (sectores profesionales, mercado del suelo, servicios públicos locales ...).
- **Reforzar el papel del Tribunal de Defensa de la Competencia** en la vigilancia del mercado y en la propuesta de medidas útiles que mejoren su funcionamiento y promuevan la competitividad del sistema productivo.
- **Mejorar los cauces de información de los consumidores**, empresas y distintas Administraciones, para que el Gobierno conozca mejor las posturas de cada grupo y pueda actuar en consecuencia.



### **2.1.6. Oferta de servicios para la industria**

El documento comienza indicando que, en este ámbito, las actuaciones que el Gobierno iniciará o reforzará tendrán como objetivo liberalizar una amplia gama de actividades y fomentar una mayor flexibilidad, eficiencia y competencia en determinados mercados cuyos comportamientos se han mostrado particularmente nocivos para la competitividad de la industria española.

Tras una exposición de los servicios con mayor repercusión en la industria, y de sus rigideces y debilidades más acusadas, se señala que las vías de actuación dependerán de cual sea, en cada caso, el origen de la falta de competitividad. En unas ocasiones será necesario liberalizar la actividad y, en otras, mantener una política activa de defensa de la competencia. Se insiste, así, en que el acercamiento público a los problemas de este sector en ningún caso deben hacerse a través de una estrategia global, sino por medio de actuaciones específicas en cada actividad.

Por último, se subraya la importancia del sector de servicios a las empresas, proponiendo una serie de medidas de potenciación de la oferta y de promoción y apoyo a la demanda que continúan y amplían las recogidas en el apartado sobre Cohesión económica y social.

### **2.1.7. Dotación de infraestructuras**

Puesto que la competitividad industrial de las empresas viene, en buena medida, determinada por la cantidad y la calidad de las infraestructuras disponibles, así como por el precio de utilización de las mismas, el Libro Blanco considera fundamental adaptar la oferta de suelo industrial a las necesidades del sector productivo.

Por lo que se refiere a las infraestructuras de transporte, el documento propone mantener el esfuerzo para reforzar los ejes de comunicación que aproximen los principales mercados europeos a España. En cuanto a las infraestructuras portuarias, se pretende mejorar los servicios portuarios mediante una mayor participación de empresas privadas en la gestión de los mismos, así como eliminar las rigideces existentes en el marco regulador de las distintas actividades profesionales portuarias. Por último, en cuanto a las infraestructuras de telecomunicación, se indica la necesidad de ampliar la oferta de servicios y reducir su coste, reforzando el plan de inversiones en telecomunicaciones.

En este contexto, el Gobierno desea mantener la inversión pública en infraestructuras a los niveles alcanzados hasta ahora, como queda recogido en el Plan Director de Infraestructuras y en el Plan Nacional de Telecomunicaciones, aunque considera necesario que el sector privado comparta con las Administraciones Públicas el esfuerzo inversor. En efecto, la iniciativa privada está llamada a desempeñar un papel creciente en el ámbito de las infraestructuras, con el fin de alcanzar en los próximos años una mayor convergencia con el resto de países de la Unión Europea.

### **2.1.8. Medio ambiente y desarrollo industrial sostenible**

Se considera imprescindible integrar la variable ambiental en la política industrial, tanto por razones de sustentabilidad del modelo de desarrollo, como por su carácter estratégico dentro de los nuevos factores de competitividad. En este sentido, se estima necesario establecer una serie de actuaciones orientadas a la industria, con los siguientes elementos y criterios básicos:

- **Priorizar la I+D** en sectores de particular importancia (energías renovables, reciclaje, nuevos materiales, biotecnologías...) y fomentar la conversión de sus resultados en nuevos productos y procesos comercializables. Ello requerirá la continuidad del apoyo financiero, con programas como el PITMA II, nuevas líneas de crédito al estilo de la “línea verde” del ICO, y la concesión de créditos blandos destinados a cofinanciar proyectos de interés tecnológico.
- **Fomentar un más amplio uso de nuevos instrumentos medioambientales destinados a las empresas**, tales como la auditoría medioambiental, el etiquetado ecológico, los acuerdos voluntarios..., así como las infraestructuras de calidad, seguridad y medio ambiente industrial, desde enfoques integrados y cooperativos entre las distintas administraciones y con las empresas.
- **Promover políticas de producto ecológico y de gestión de residuos en las empresas**, a las que, en paralelo, habrá que contribuir desde todos los ámbitos de gobierno (central, regionales y locales) mediante:
  - Mecanismos que garanticen una infraestructura adecuada de recogida, almacenamiento y tratamiento de los residuos.
  - Acciones que potencien la educación, formación, cualificación y especialización técnica en este ámbito.

- **Minimizar el impacto negativo de la normativa medioambiental** y aprovechar las oportunidades que ofrece para el desarrollo industrial:
  - Reforzando el desarrollo de un sector de oferta de bienes y servicios medioambientales.
  - Manteniendo el criterio de “condicionalidad”, por el cual ciertas medidas previstas por la UE, relevantes para la competitividad de algunas industrias, sólo serían de aplicación en condiciones similares a otras industrias de terceros países con las que compiten de manera directa en los mercados internacionales.
  - Promoviendo un enfoque integral y unitario del control de la contaminación industrial, así como la simplificación del actual panorama normativo a todos los niveles. Para ello, y con el fin de preservar la unidad del mercado, es recomendable crear una Comisión de armonización normativa en el marco de las Conferencias sectoriales de Medio ambiente e Industria.

### **2.1.9. Energía y competitividad industrial**

La coordinación e integración de los ámbitos energético e industrial seguirá siendo un elemento básico de la política industrial de los próximos años. En este sentido, la política energética debe favorecer el suministro de recursos energéticos competitivos, para lo cual el Libro Blanco considera necesario introducir mayor competencia en los sectores del petróleo y en algunos segmentos del negocio eléctrico y del gas, así como invertir en procesos y equipamientos que tengan rendimientos energéticos elevados. Asimismo, se plantea la necesidad de estimular y apoyar la creación y desarrollo de grupos industriales sólidos en el sector de la energía. Por último, el documento plantea establecer mecanismos de regulación en algunas de las actividades de los sectores energéticos, así como planificar a largo plazo las decisiones que les afecten.

Por otro lado, puesto que uno de los objetivos prioritarios de la política industrial es hacer compatible la eficiencia y la diversificación de actividades de producción y usos de la energía con la preservación del **medio ambiente**, el Libro Blanco propone reducir las emisiones a la atmósfera, fomentar el consumo de gas natural dadas sus características de combustible fósil “limpio”, y apoyar el desarrollo de las energías renovables (minihidráulica, eólica, solar, etc.). Igualmente se considera prioritario el ahorro energético, para lo cual se propone seguir las orientaciones de impulso a la gestión de la demanda

contempladas en el PEN y en la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, las actuaciones en los sectores residencial y de transportes, y el fomento del ahorro entre empresas industriales. A este respecto el Gobierno se basa en dos ideas: aumentar los apoyos públicos a este tipo de acciones, canalizadas a través del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética (PAEE), y promocionar nuevas iniciativas basadas en una mayor participación de los sectores consumidores de energía.

Por lo que se refiere a la **regulación** del sector energético, el Gobierno considera importante dirigirla hacia modelos que añadan al bienestar público el esfuerzo de las empresas que participan en el sector. Puesto que la política energética futura debe tener como objetivos prioritarios la reducción de los costes y precios energéticos, por un lado, y la protección de los consumidores, por otro, la regulación debe orientarse en gran medida a mejoras de calidad que demanden los consumidores. Para ello se introducirán las modificaciones normativas necesarias.

## **2.II. POLÍTICA INDUSTRIAL HACIA LA EMPRESA**

### **2.II.10. Relaciones laborales y formación**

Sobre el primero de estos aspectos el Libro Blanco lleva a cabo una serie de consideraciones acerca de la necesidad de lograr dos grandes objetivos, tanto en la búsqueda de un modelo industrial más competitivo como para una creación sostenida de empleo:

- **Profundizar en un sistema de relaciones laborales más participativas y próximas a la situación real de las empresas, y adaptarse al cambio industrial y tecnológico buscando nuevas formas de organización del trabajo e innovando en procesos y productos.** Aunque tal tarea en última instancia corresponde a las partes, el texto indica que habría que impulsar el desarrollo de algunas cuestiones planteadas en la Reforma de 1994: movilidad funcional y geográfica, simplificación y flexibilidad de las categorías profesionales, fortalecimiento de la negociación en el ámbito de la empresa, libertad de pacto individual, etc. En este terreno plantea asimismo considerar alternativas que impliquen reducción de costes laborales, concretamente extrasalariales, siempre que sea compatible con el equilibrio de la economía y -particularmente- “con el mantenimiento de un sistema de protección social que de una adecuada respuesta a las necesidades reales de nuestra sociedad”.

- **Optimizar la ocupabilidad de los trabajadores desempleados.** Propone para ello descentralizar los servicios públicos de empleo, hacia los “mercados locales”, esto es, crear oficinas de atención a poblaciones específicas, dotadas de personal formado para tratar los problemas característicos de la zona en cuestión. Tales oficinas tendrán el doble fin de mejorar la respuesta a las demandas de empleo y de animar, desde el nivel local, la creación y desarrollo de contratación en las PYME, mediante la provisión de servicios adecuados de información y asesoría y la oferta de ventajas fiscales.

Respecto a la formación, el texto señala que es imprescindible proseguir el notable esfuerzo llevado a cabo en los últimos años e, igualmente, la adecuación continua de la formación dentro de la empresa a las necesidades derivadas del cambio tecnológico. Para ello, propone:

- **Fomentar una mayor implicación de las empresas españolas en el proceso de formación.**
- **Desarrollar programas específicos en formación y cualificación técnica e industrial, especialmente para las PYMES.**
- **Mejorar la correspondencia entre oferta y demanda en materia de formación profesional.**
- **Completar y consolidar las reformas del sistema educativo:** dotarlo de flexibilidad para que sea capaz de dar una respuesta rápida a las necesidades de formación en las áreas emergentes (medio ambiente, biotecnologías, información, salud, etc. e, incluso, en el propio ámbito de la educación); revisar los contenidos de la enseñanza media y universitaria en su conjunto.
- **Implantar acciones de formación del personal investigador, de impulso a su movilidad nacional e internacional y para una mayor integración en el sector privado.**
- **Mejorar la estabilidad en el empleo sin perjuicio de su flexibilidad, como estímulo a una mayor inversión empresarial en formación de los trabajadores.** En este punto se indica que “se han sugerido propuestas” de modificación del ordenamiento laboral para introducir nuevas tipologías contractuales, donde se contemplarían como elementos característicos no sólo la duración, sino también las causas de resolución y la cuantificación

de las indemnizaciones, todo ello en el plano individual. No obstante -señala a continuación el documento-, “sólo es posible considerar esta reforma en un marco de acuerdo entre los interlocutores sociales sin que, probablemente, sea estrictamente necesaria una modificación legal específica.”

### **2.II.11. La innovación como factor de competitividad**

Ante el creciente desafío tecnológico, el Gobierno considera imprescindible que tanto los poderes públicos como las empresas apuesten de forma decidida por el desarrollo y la incorporación de la tecnología a la industria. A pesar de las mejoras realizadas en este sentido en la última década, el esfuerzo en I+D del sector privado se sitúa todavía en España por debajo del realizado en los países de la UE. Así, el Libro Blanco propone una política científica y tecnológica basada en:

- **Mantener un esfuerzo inversor creciente en actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico.**
- **Adoptar medidas que aumenten el número de empresas innovadoras, con especial atención a las PYMES.**
- **Potenciar los sectores y nichos tecnológicos en los que España puede tener ventajas comparativas** de cara al exterior. En concreto se planificarán programas de apoyo a proyectos estrella (grandes proyectos de alto contenido tecnológico en áreas de servicios públicos, infraestructuras o calidad de vida).
- **Impulsar el proceso innovador a nivel regional** para modernizar las empresas de las zonas menos industrializadas, mediante una mayor coordinación de las políticas de las Administraciones central y autonómica. Se generarán también centros tecnológicos sectoriales que presten servicios a las empresas con el fin de complementar la oferta científica de los Organismos Públicos de Investigación (OPI).
- **Aumentar los retornos del Programa Marco de I+D de la UE** con el fin de internacionalizar la actividad tecnológica española. Igualmente se considera prioritario aumentar la participación de la industria española en el IV Programa Marco de I+D de la UE, potenciando la figura de los coordinadores para que faciliten la tramitación de las propuestas de proyectos presentadas por las empresas españolas.
- **Orientar la tecnología hacia estructuras empresariales más competitivas**, para mejorar la calidad y el diseño de los productos,

flexibilizar los recursos productivos y reducir el impacto sobre el medio ambiente.

- **Fomentar los consorcios entre empresas** para desarrollar iniciativas de carácter tecnológico e incentivar la difusión y transferencia de tecnología entre empresas
- **Articular mejor el sistema ciencia-tecnología-industria** mediante una mayor cooperación entre los ámbitos académico, científico y empresarial, canalizando la investigación hacia las aplicaciones industriales, mediante los Organismos Públicos de Investigación (OPIS).
- **Dotar a las empresas de servicios tecnológicos de valor añadido.** Para ello se propone potenciar las bases de datos tecnológicos, impulsar la labor de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) dentro de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), utilizar diagnósticos y auditorías para que las empresas puedan detectar sus necesidades y sus capacidades tecnológicas y por último, formar a los tecnólogos mejorando la formación técnica universitaria para responder mejor a las necesidades empresariales.
- **Establecer normas claras de propiedad intelectual, privacidad y seguridad** para que las empresas mejoren el aprovechamiento de los instrumentos de propiedad industrial. En este sentido se pretende difundir el papel de la Oficina Europea de Armonización del Mercado Interior para ayudar a las empresas en la definición de sus estrategias de diferenciación de producto, así como perfeccionar el marco legislativo en que se moverán las empresas en relación con los acuerdos internacionales.
- **Conseguir una mayor sensibilización social** para que la política tecnológica sea eficaz, así como una mayor coordinación de todos los agentes y programas (instituciones públicas, CCAA, parques tecnológicos, institutos, etc.).
- **Reforzar el papel del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI).**

#### **2.II.12. Internacionalización de la actividad empresarial**

Se expresa la intención de continuar con el apoyo a las actividades de internacionalización de las empresas españolas, mediante programas de carácter institucional, promocional, financiero, fiscal, informativo y formativo. Esta tarea se plasmará en una serie de líneas de actuación, “que se concretarán en nuevas iniciativas articuladas desde todos los ámbitos de la Administración involucrados”.

Tales líneas responderán a los siguientes criterios:

- Coordinación de las políticas de apoyo a la internacionalización de todas las Administraciones Públicas y de las medidas de política industrial horizontal, especialmente en las áreas tecnológica, de calidad industrial y de demanda institucional.
- Articulación de la política comercial, en las áreas de información y acceso a mercados, promoción, financiación, fiscalidad y formación, a través del desarrollo del actual paquete de Medidas de Apoyo a la Actividad Exterior de las Empresas Españolas de 1994.
- Extensión al mayor número de empresas posible de la oferta de servicios de apoyo, con prioridad para su difusión entre las PYME, y mejora -en calidad y tiempo- de la información acerca de esa oferta.
- Creación de una cultura empresarial favorable a la internacionalización, fomentando para ello además “condiciones de entorno más favorables, que principalmente vienen dadas por la formación del capital humano”.
- Mejora de la imagen de marca *España* en los mercados emergentes, en los que se considera por debajo de su verdadero nivel tecnológico.

Del amplio catálogo de acciones a realizar que se incluye, cabe destacar la orientación comercial de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la propuesta de creación de un organismo para la coordinación de todas las iniciativas con repercusión en la materia, “capaz de congregar a todos los agentes involucrados, incluidas las cámaras de comercio, asociaciones empresariales e instituciones representativas, y que sirva para concentrar los recursos y esfuerzos, tanto públicos como privados”.

### **2.II.13. Un enfoque moderno de apoyo a la PYME industrial española**

Dada la importancia de las PYMES en el tejido industrial español, es necesario implantar una política enfocada hacia la mejora estructural de este tipo de empresas, descartándose sin embargo la promulgación de una normativa específica para las PYME ya que ello supondría regular casi la totalidad de la actividad económica.

En este sentido, la política industrial activa que el Gobierno quiere llevar a cabo en los próximos años trata de solventar las dificultades con las que actualmente se encuentran las PYMES, para lo cual el Libro Blanco propone:

- **Incorporar valor a los productos y servicios de la PYME.** A tal fin se contará con las campañas de difusión del diseño industrial de la Sociedad Estatal de Desarrollo Industrial.



- **Mejorar la financiación de la PYME** aumentando los fondos del sistema financiero. Para ello el ICO dotará líneas de crédito para incentivar la participación de las entidades privadas en la financiación de las PYMES con fórmulas de riesgo compartido y subsidio de intereses. Asimismo la Empresa Nacional de Innovación se convertirá en el principal operador público en el ámbito del capital riesgo. Por último, se elaborará un Contrato-Programa para 1995/99 que asegure un marco financiero estable a la Compañía Española de Reafianzamiento, núcleo de las Sociedades de Garantía Recíproca.
- **Equilibrar la tributación de las PYMES** y estimular la reinversión de los beneficios empresariales. Se prevé introducir con este objetivo desgravaciones fiscales para empresas de dimensión reducida a través de la libertad de amortización, vinculada a la creación de empleo y/o la adquisición de determinados activos, y a través de la amortización acelerada de los activos adquiridos bajo la modalidad de “leasing”. Igualmente, para mejorar la estructura financiera de la PYME y potenciar la autofinanciación se prevén desgravaciones fiscales a los beneficios no distribuidos. Por otro lado, se pretende garantizar y favorecer la concentración de la propiedad en las PYMES y limitar los efectos de la imposición sobre el patrimonio en el caso de transferencia intergeneracional. Por último, se prevé extender a los accionistas y partícipes los beneficios fiscales por deducción de dividendos y participación en beneficios concedidos a Sociedades y Fondos de Capital-Riesgo.
- **Mejorar la gestión de la innovación de las PYMES** duplicando, en el plazo de dos años, el número de empresas asociadas a centros de innovación, y el de empresas participantes en el IV Programa Marco de I+D.
- **Favorecer el acceso y la calidad de la información de la PYME**, dotando al IMPI de un servicio de información para la PYME (INFOPYME) e impulsando, también desde el IMPI, la creación de un espacio telemático para la PYME.
- **Impulsar la cooperación empresarial y la internacionalización** fomentando la presencia de la empresa española en actividades que permitan la búsqueda de socios externos, así como organizando foros empresariales en coordinación con el ICEX, la AECl, COFIDES, etc.
- **Simplificar la relación empresa-Administración y agilizar los procedimientos.** En este sentido, se propone la creación de un único servicio gestor para las obligaciones legales de inicio, modificación y cese de actividades del empresario individual, la creación de un código único de

identificación empresarial, y la creación de un procedimiento que acelere la resolución de las demandas por morosidad.

- **Estructurar la acción de la Administración General** y estimular el papel de las Administraciones Locales en la dinamización de las PYMES.

#### **2.II.14. Papel de la empresa pública**

En este ámbito el documento justifica la reciente adopción de una nueva estrategia para la empresa pública, que pretende continuar desarrollando como vía idónea para mejorar la competitividad internacional y la eficiencia en la gestión del sector público empresarial.

Entre las acciones a realizar que se incluyen en el documento, pueden citarse, como más significativas, las siguientes:

- **De gestión:** Reforzar la aplicación de criterios empresariales privados en la gestión y en la planificación estratégica, tanto a corto como a largo plazo. Para ello, habrá que profesionalizar la gestión y los consejos de administración, y mejorar la política de selección, promoción y estabilidad de directivos.
- **De saneamiento, reducción y reordenación de las participaciones públicas:**
  - Aplicar las reglas de la competencia en las mismas condiciones que a las empresas privadas.
  - Incorporar la deuda existente en el antiguo INI al nuevo ente público SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) y amortizarla con los rendimientos de su cartera rentable.
  - Desvincular la SEPI de los Presupuestos Generales del Estado, imposibilitar la concesión de avales del Estado a sus operaciones de endeudamiento e impedir el endeudamiento de la Agencia Industrial Estatal (AIE).
  - Determinar las empresas que van a requerir la continuidad del accionista público por razones estratégicas, de servicio público, económicas o sociales, y llevar a cabo desinversiones selectivas, total o parcialmente, tomando las decisiones caso por caso, sin anticipar plan global alguno, a medida que las circunstancias del mercado, las condiciones específicas de cada empresa y la oportunidad de alcanzar los objetivos de la política industrial así lo aconsejen.

- Abstenerse de adquirir empresas privadas en dificultades o de crear empresas públicas en actividades susceptibles de desarrollo por la iniciativa privada.
- **De cooperación con el sector privado:** Constituir “núcleos duros” de accionistas capaces de asumir compromisos para la viabilidad y pervivencia a largo plazo de la actividad empresarial, y potenciar la cooperación entre empresas públicas y privadas, incluso intersectorial.
- **De implicación y coordinación con otros niveles de gobierno:**
  - Establecer y reforzar cauces de participación de las CCAA en las empresas públicas cuya actividad principal se ubique en su territorio, e involucrar a las concernidas en el seguimiento del proceso de reconversión y reindustrialización de las empresas integradas en la AIE.
  - Invitar a las CCAA y a las Entidades Locales a seguir los criterios de eficiencia y las estrategias contenidas en el Libro Blanco en sus participaciones empresariales.

### **3. OBSERVACIONES**

#### **3.I. DE CARÁCTER PREVIO**

En el Informe 1/1994, de 27 de julio, *Situación y perspectivas de la industria española*, el CES expuso sus puntos de vista y sus propuestas de actuación sobre la propia materia objeto del presente Libro Blanco. Por otro lado, la política industrial que se propone en el documento del Gobierno se enmarca dentro de los principios generales reflejados en la Actualización del Programa de Convergencia español, de cara al acceso a la tercera fase de la UEM, sobre los que también el CES emitió su opinión (Dictamen 6/1994, de 21 de septiembre, *Sobre la Actualización del Programa de Convergencia*).

El Libro Blanco recoge igualmente los principios, objetivos, actuaciones e instrumentos que el Gobierno ha desarrollado ya en otras políticas concretas, como la de infraestructuras, la tecnológica, presupuestaria, etc., sobre las que el CES ya se ha pronunciado a través de buena parte de sus Dictámenes e Informes a iniciativa propia.

Asimismo, en varios dictámenes el Consejo ha expuesto sus opiniones sobre la Reforma laboral de 1994, tanto sobre su conjunto como sobre las sucesivas modificaciones particulares que se han ido produciendo en el ámbito laboral y de la protección social; en la edición correspondiente a 1994 de la *Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral* se incluye un primer análisis de los efectos de la Reforma en el mercado de trabajo y en el sistema español de relaciones laborales.

#### **3.II. DE CARÁCTER GENERAL**

No obstante, el CES considera oportuno exponer las siguientes observaciones de carácter general sobre el texto a dictamen:

1. La presentación del Libro Blanco supone cuando menos un primer paso en la dirección adecuada. De hecho, propugnar una política industrial de largo alcance para España es un acierto indudable en sí mismo, que contrasta vivamente con la anterior postura del Gobierno, sintetizada en la desafortunada sentencia "la mejor política industrial es la que no existe". En este punto el CES quiere recordar que, en alguna medida, el Libro Blanco es respuesta a lo que había llegado a representar una auténtica demanda social, plasmada entre otras en la propia iniciativa del Consejo para elaborar un Informe sobre la situación y perspectivas de la industria española.

Más aún, dado que las decisiones de invertir y desarrollar nuevas actividades se toman en la industria con un horizonte de madurez de las mismas a medio y largo plazo, el éxito de cualquier política industrial depende no ya de que existan, sino también de que se mantengan las condiciones generales que las posibilitan. Dicho de otro modo, sólo un marco estable y comprometido en favor de la industria asegurará las condiciones para que las empresas españolas puedan desarrollar con éxito su cometido en un entorno cada vez más competitivo. Por ello, el CES considera que se precisa una política de Estado en la que el Gobierno de la nación, cualquiera que sea su color e ideología, apueste de forma continuada por el sector industrial, evitando repetir los errores del pasado.

2. Se debería haber hecho, en el Libro Blanco, un mayor esfuerzo por concretar, precisando las medidas, tarea que no cumple con suficiente profundidad. Este aspecto es particularmente importante en materia de coordinación, tanto entre políticas horizontales como en las actuaciones de los distintos niveles de gobierno con competencias e iniciativas en la materia.

Así, el contenido del Libro Blanco, en particular por su falta de concreción en cuanto a dotación financiera, y la práctica desarrollada por el Gobierno desde la aparición del primer Documento (*Una política industrial para España. Una propuesta de debate*) hacen dudar del grado de compromiso real del Gobierno en su conjunto con lo que se define en el texto a dictamen como “una auténtica política de Estado”.

3. Sería difícil discrepar del análisis de la situación actual de la industria que se efectúa en el texto del Gobierno, así como de la mayor parte de los elementos que señala como factores determinantes de la misma.

No obstante, cabría matizar las afirmaciones que se hacen en el texto relativas a la aportación de los sectores de nivel tecnológico alto al valor añadido industrial. Lo que se afirma es una verdad estadística (dichos sectores aportan más que en el pasado), pero olvida que buena parte de las actividades que se realizan en España en dichos sectores no son de alto nivel tecnológico. Como se indicaba en el Informe 1/1994 del CES, *Situación y Perspectivas de la Industria Española*: “...de las veinticinco mayores empresas industriales españolas por cifra de ventas en 1991, sólo cinco correspondieron a sectores de alta intensidad tecnológica. Además, cuatro de ellas eran propiedad de compañías multinacionales y sólo realizaban, en gran medida, actividades de montaje y de servicios relacionados con la venta de sus productos”.

No se menciona además un problema fundamental de la industria española que es, como indican informes de la propia Unión Europea y lo reflejan

también los resultados del Proyecto BACH (de comparación internacional de datos a partir de las Centrales de Balances), la mayor sensibilidad al ciclo de la empresa industrial española, su mayor debilitamiento en la cuenta de explotación por el coste del crédito y un deterioro de la rentabilidad y menor capacidad de inversión. Tales condiciones han venido originadas en buena parte por la propia política económica seguida, que determinó un escenario de altos tipos de interés cuyas consecuencias, por bien conocidas que sean, no deben ser olvidadas en cualquier diagnóstico que se efectúe sobre el sector industrial.

4. En un mercado de productos industriales cada vez más globalizado, el abaratamiento relativo de los costes de transportes y comunicaciones junto con los avances de la informática, permiten la descentralización de los centros productivos que dejan de estar ligados a las sedes de las grandes empresas industriales para localizarse en países de costes bajos, en las proximidades de los centros de mayor demanda o son subcontratados a industrias de costes bajos.

El CES entiende que España debería posicionarse en sectores de elevada tasa de crecimiento del valor añadido y con un alto potencial de desarrollo tecnológico. Tal objetivo implica la apuesta por un modelo de competitividad basado fundamentalmente en el incremento del valor añadido de los bienes y servicios producidos, a través del desarrollo de sus elementos *intangibles* (tecnológicos, organizativos, formativos, comerciales, etc.) y no sólo a través de la reducción de los precios mediante el recorte de los costes laborales. Es decir, se trata de competir sobre la base de mayores niveles de calidad y no sólo de menores precios. Un modo activo de competir frente a terceros que coincide con el de los países más desarrollados de la Unión Europea.

En este contexto, las actividades puramente productivas pierden peso en la cadena de valor añadido, mientras que se centralizan en las sedes de las empresas las actividades de mayor valor añadido (I+D, diseño, estudio de mercados, promoción, producción de los componentes nobles, etc.). Igualmente alrededor de dichas sedes se desarrollan actividades de nuevos servicios industriales de alto valor añadido (consultoría, servicios informáticos, publicidad, etc.), así como buena parte de los suministradores. Esto es lo que se conoce como “efecto sede”, que genera un importante volumen de empleo y contribuye de forma significativa a sostener los altos niveles de renta de los países que son sede de un buen número de “competidores globales”.

El Libro Blanco carece de referencias concretas al efecto sede y, por tanto, aunque se contempla un esfuerzo apreciable hacia la internacionalización

de la industria española, no se explicita su importancia para la creación de empleo en España.

5. En relación con el empleo industrial, el Libro Blanco no hace suficiente hincapié en las importantes pérdidas en su volumen, ni en el deterioro sufrido en la calidad del mismo. En efecto, según la Encuesta de Población Activa, entre el segundo trimestre de 1987 y el tercero de 1990, la expansión económica se tradujo en un aumento total de 241.500 asalariados en las manufacturas y el sector energético, aumento compuesto del crecimiento en 363.000 asalariados temporales y la disminución de los indefinidos en 131.700 efectivos; la crisis posterior produjo una pérdida de empleo asalariado en esos sectores -533.900 personas menos entre el tercer trimestre de 1990 y el segundo de 1994- mucho mayor que el aumento anterior, y en ella el empleo indefinido también experimentó una mayor caída, 409.600 asalariados menos, que el temporal, 101.100 efectivos menos en ese periodo; en la actual recuperación el aumento en 62.800 asalariados temporales entre el segundo trimestre de 1994 y el mismo trimestre de 1995 se ha visto en buena medida contrarrestado por una nueva disminución, 33.300 personas menos, en el empleo asalariado indefinido.

El elevado nivel de eventualidad (29,8 por 100 para los sectores manufacturero y energético en el segundo trimestre de 1995, según la EPA) es un elemento preocupante para la competencia del aparato productivo industrial, porque dificulta los procesos de formación de la mano de obra y obstaculiza el desarrollo de actividades de alto contenido tecnológico, que son las que precisan de mano de obra cualificada.

6. El CES comparte con el Libro Blanco su consideración de la pequeña y mediana empresa como núcleo de atención preferente para la política industrial. No obstante, sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante al respecto en las observaciones de carácter particular, quiere indicar aquí que lo que se presenta como “un enfoque moderno de apoyo a la PYME” comprende, en su mayor parte, lo ya incluido en la *Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial* que, tanto por los recursos que se propone destinar como por la ausencia de una articulación eficaz entre programas y organismos, resulta a todas luces insuficiente para resolver los problemas diagnosticados.

Se siguen reproduciendo además algunas carencias detectadas en esa Iniciativa, en particular el empleo de un concepto excesivamente genérico de PYME. Y podrían asimismo proponerse sistemas de actuación más eficaces, como por ejemplo que la suma del potencial objetivo, ya fuese exportador, científico, innovador, de gestión de compras, logístico u otros

fuese el fundamento de ciertas ventajas financieras, fiscales, de ayudas a la investigación o al comercio exterior, o que la información relevante para las PYME se canalizase a través de sus organizaciones representativas. Es preciso igualmente recordar que el debate de la Administración con estas últimas debe erigirse en práctica habitual, y no en excepción, para abordar políticas que afectan especialmente a las empresas de pequeña dimensión.

7. Por último, el CES estima conveniente recordar que para poner en marcha las iniciativas que propone el Libro Blanco es necesario disponer de recursos financieros suficientes. Sin embargo, el documento sólo hace referencia a la cofinanciación comunitaria, una fuente que, de acuerdo con sus propios principios, en ningún caso es sustitutiva, sino complementaria, de la acción nacional y local. Ejemplo de la inconsistencia entre objetivos y medios a la que podría llegarse es que la proclamada necesidad de mantener el esfuerzo inversor en infraestructuras no se acompaña de la fijación de un compromiso mínimo de gasto anual (de hecho, en versiones anteriores aparecía fijado en el 5 por 100).



### **3.III. DE CARÁCTER PARTICULAR**

El CES quiere también llamar la atención del Gobierno sobre algunos contenidos concretos del Libro Blanco que considera susceptibles de mejora. Tales observaciones se expondrán a continuación, agrupadas de acuerdo con los propios epígrafes del documento a dictamen.

Sobre ciertas materias, algunas de las organizaciones representadas en este Consejo mantienen opiniones diferentes en aspectos concretos de ellas. Pues bien, se ha preferido abordar tales materias, especificando cuando sea preciso la posición de cada parte, en lugar de omitir su tratamiento. Y ello por dos razones: en primer lugar, porque el objetivo de este Dictamen es aportar la máxima riqueza posible a uno de los debates más importantes en el panorama social y económico español; y en segundo lugar, porque la falta de acuerdo en algunos puntos no desdice en absoluto el consenso que ha permitido expresar las anteriores observaciones de carácter general ni la mayor parte de las de carácter particular.

#### **Contexto macroeconómico, fiscalidad y financiación**

El CES considera prioritario el objetivo de avanzar hacia la Unión Económica y Monetaria mediante una mayor convergencia de la economía española con las economías europeas, con el fin de que aquélla pueda integrarse en la tercera fase de la UEM en 1999. Sin embargo, esta necesaria convergencia nominal debe venir acompañada de una mayor convergencia real, con el objetivo de alcanzar un crecimiento estable, no inflacionario, capaz de crear empleo mediante el aumento de la productividad; a ello debe sin duda contribuir activamente el sector industrial.

En este marco de control de los precios, de reducción de los tipos de interés y de estabilidad del tipo de cambio que desembocará progresivamente en una política monetaria común, la política fiscal, unida a la política presupuestaria, adquiere mayor relevancia.

En este sentido y por lo que se refiere al control del déficit público, ya el CES, con motivo de la Actualización del Programa de Convergencia de la economía española con la UE, se pronunció sobre la necesidad de modificar la Ley General Presupuestaria para abordar mejor el control de las cuentas públicas. Las últimas propuestas de modificación de esta Ley no suponen cambios substanciales, ya que se limitan a regular cuestiones de gestión y de procedimiento. En opinión del CES, es preciso acometer la reforma de los artículos 64, 66 y 71 de la LGP, referentes a ampliaciones, suplementos y modificaciones de crédito, lo que sin duda contribuirá a lograr un mayor rigor presupuestario.

Asimismo, el CES considera que la convergencia de las economías europeas debe estar sustentada en una mayor armonización de las políticas fiscales, con el fin de evitar la competencia fiscal entre Estados Miembros. Ello se traduce en una mayor armonización tanto de la imposición directa como indirecta, lo que afecta directamente a las empresas que componen el tejido industrial español. El CES sigue recomendando al Gobierno la realización de todos los esfuerzos posibles para facilitar y fomentar la inversión productiva.

- I. Para **CEOE y CEPYME** el problema fundamental de la empresa industrial radicada en España deriva, de una parte, de su menor margen de explotación que sus competidoras europeas y, de otra, de la falta de adecuados recursos financieros. Es decir, se enfrenta a un problema de capitalización, derivado de los altos costes de financiación y de la acaparación de recursos financieros, todo ello producido por el enorme déficit del Sector Público y sus necesidades y condiciones de financiación.

*Todo ello condiciona gravemente la posibilidad de igualar el esfuerzo de nuestras competidoras en los campos que permiten añadir valor a los productos y a los procesos: inversiones en mejores equipos, investigación y desarrollo tecnológico, mejora de la calidad y formación, mayor presencia en el exterior, etc.*

*Dado que el esfuerzo a realizar para modificar esta situación del gasto y déficit públicos y sus consecuencias será necesariamente largo, queda justificado y resulta imprescindible tomar medidas en el campo de la fiscalidad, así como en el de la financiación y los costes laborales, para compensar esta situación.*

*Es necesaria una reforma estructural con congelación del gasto en términos reales y crecimiento de los ingresos con el PIB monetario para reducir el déficit público en su vertiente estructural.*

*En relación con la fiscalidad de la empresa industrial, sería necesario dotarla de un marco sólido y estable que ofrezca seguridad al contribuyente. Asimismo, deberían adoptarse una serie de medidas para fortalecer el capital físico, ya que ello favorecería sin duda la inversión productiva, que es el auténtico motor del desarrollo económico y de la creación de empleo.*

*En este sentido, cabría mencionar la actualización de valores que permite que se reflejen en los balances la verdadera situación patrimonial de las empresas, posibilitando con ello la generación de recursos necesarios para la reposición de su aparato productivo.*

*También sería conveniente la regulación de un fondo desfiscalizado dotado con cargo a beneficios como instrumento adecuado para favorecer la inversión destinada a la compra de activos afectos a la actividad.*

*Asimismo, debería adoptarse una política en favor de incentivos a la inversión de carácter general, sin perjuicio de la atención que se le pueda afectar a las actividades de I+D o internacionalización.*

*Existen toda una serie de otras medidas que favorecerían a la inversión, como son el disminuir la progresividad del IRPF, suprimir la exigibilidad inmediata del IVA en el caso de deudas de la Administración, la modificación del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) o el establecimiento de un plazo indefinido para la compensación de pérdidas.*

*Las medidas fiscales que se han citado, por ser de carácter general, no suponen discriminación entre las empresas, evitando los casos de competencia desigual que se derivan de una política de subvenciones directas.*

*Por otra parte, la comparación internacional de la carga fiscal de las empresas según la metodología al uso (Impuesto de Sociedades más cotizaciones empresariales a la Seguridad Social más impuestos ligados a la actividad económica) muestra que el conjunto de los mismos, en porcentaje sobre el PIB, es superior en España tanto con respecto de la media de la UE como del conjunto de los países de la OCDE (11,3 por 100 en España en 1993 frente al 9,4 por 100 para el promedio de la UE 12 y al 8,4 por 100 en la OCDE). En relación con los costes de la Seguridad Social que se acaban de mencionar se hacen unos comentarios sobre esta materia en el capítulo de relaciones laborales.*

II. **UGT y CCOO** consideran sin embargo que hay que tener en cuenta el riesgo que presenta la modificación sustancial de figuras tributarias que, bajo el argumento de la mejora, impliquen una constante disminución de las aportaciones realizadas. Sería erróneo transmitir a la sociedad la idea de que no pueden realizarse inversiones productivas si no van acompañadas de fuertes ayudas fiscales. En este contexto, tres son los aspectos que continúan reiterando un modelo de competitividad pasiva basado en la desfiscalización de las rentas del capital:

a) Olvidar el grado diferente de garantías sociales que ofrecen las distintas formas jurídicas cuando se plantea avanzar en el

*proceso de integración del Impuesto de Sociedades y del IRPF para evitar la discriminación tributaria entre las distintas formas jurídicas a la hora de desarrollar una misma actividad empresarial.*

- b) Reclamar un tratamiento incentivador para las inversiones productivas financiadas con capital propio, que no puede sino resultar en un tipo de gravamen inferior para los beneficios no distribuidos. Esta medida está desaconsejada además por el Informe sobre la fiscalidad de las sociedades en la UE - coloquialmente conocido como "Informe Ruding"- al considerarla como perjudicial para el logro de la necesaria neutralidad del impuesto; principio fiscal defendido, por otra parte, en el propio Libro Blanco.*
- c) La existencia de un excesivo volumen de gastos fiscales deducibles por las empresas españolas, lo que es contrario a un modelo de política industrial activa, en el que el instrumento idóneo es la subvención directa.*

*Para estas organizaciones, la orientación contemplada en el Libro Blanco de "reducción del peso de la fiscalidad empresarial del factor trabajo corrigiendo sus efectos sobre el déficit a través de la imposición indirecta" debe ser cuestionada, tanto por los riesgos que implica como por los desastrosos efectos de su aplicación parcial en 1995.*

*La cuota del empleador no es una carga fiscal para la empresa sino que, junto con el salario pagado en nómina, forma parte de la contraprestación por el trabajo. A diferencia de lo expuesto reiteradamente en el Libro Blanco, el conjunto de cotizaciones sociales (empleador y trabajador) suponen una carga parafiscal para el trabajador, pero nunca para la empresa.*

*Además, el coste laboral medio por trabajador en la industria (salario más cuota del empleador a la Seguridad Social) es inferior a la media comunitaria, por lo que no existe motivo alguno para reducir la cuota del empleador, a no ser que se quiera competir sólo mediante menores contraprestaciones laborales, pretensión que estaría actuando contra el modelo de competencia que se dice querer implantar para el futuro.*

*Por otra parte, una disminución de la cuota del empleador implica, de acuerdo con el contenido del Pacto de Toledo, una pérdida de*

*recursos para financiar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social que pondría en peligro su viabilidad futura.*

### **Cohesión económica y social y competitividad industrial**

Las amplias diferencias de desarrollo entre las distintas regiones españolas justifican la existencia de una política regional integrada, cuyos ejes fundamentales deben girar en torno a una serie de principios entre los que se encuentra la cooperación entre las Administraciones públicas.

La política industrial debe ser un instrumento importante a la hora de generar un mayor nivel de riqueza, pero también debe contribuir a que ésta se distribuya de una forma equilibrada entre los territorios, de manera que reduzca los actuales desequilibrios regionales dentro del Estado.

El CES comparte así con el Libro Blanco su tratamiento de la cohesión económica y social como fin imprescindible de la política económica y a la vez medio adecuado en el diseño de una política industrial eficiente. No obstante, para lograr el mayor grado de cohesión es necesario el cumplimiento por parte de las distintas Administraciones del principio de complementariedad, para evitar que se produzca la sustitución de recursos propios ante la llegada de fondos comunitarios.

Las actuaciones de política regional deben ser suma de la coordinación de los esfuerzos realizados a nivel nacional, regional y comunitario, pero hay que recordar que la responsabilidad última recae sobre los Estados nacionales, siendo las acciones estructurales de la Unión Europea un factor complementario de tales esfuerzos.

Es de suma importancia asimismo, en opinión del CES, el cumplimiento del "principio de cooperación" dentro de esas acciones estructurales, contando con la mayor participación posible de los interlocutores económicos y sociales en todas las fases de preparación y elaboración de todos los Objetivos (números 1, 2, 3, 4, 5a y 5b) en la aplicación de los Fondos Estructurales Comunitarios. Tales fondos son un recurso básico para la puesta en práctica de los planes de desarrollo regional, que el Libro Blanco cita como instrumentos adecuados para lograr una mayor cohesión.

Por otra parte, el CES quiere recordar que consideró insuficiente la evaluación presentada sobre el impacto de los Marcos Comunitarios de Apoyo en el anterior periodo de programación (1988-1993). Habría que efectuar una evaluación pormenorizada del impacto de cada una de las diferentes líneas de actuación en el ámbito territorial, así como de los proyectos individuales

ejecutados, en cada fase de la programación, al objeto de conocer la efectividad de cada acción y, por ende, la conveniencia de su continuación.

### **Marco institucional, legal y administrativo**

Las CCAA deben sin duda desempeñar un papel protagonista como promotoras del crecimiento regional. Actualmente, la práctica totalidad de ellas posee planes de desarrollo industrial, pero uno de los principales defectos de estas iniciativas autonómicas es la falta de coordinación y cooperación entre las Administraciones, provocando ineficiencias en el mercado que llegan a invalidar costosas inversiones.

Pero la coordinación entre las Administraciones, dentro de un marco legal en el que buena parte de las competencias en política industrial corresponde a las CCAA, tiene que ser algo más que un objetivo difuso. Así, habría que fijar fórmulas claras para desarrollar una política industrial ligada a las necesidades sectoriales y territoriales.

El CES comparte con el Libro Blanco su consideración de que es urgente y deseable que se acometa la simplificación legislativa y administrativa del complejo ordenamiento jurídico-administrativo español, donde concurren, en algunas materias, hasta cinco niveles de gobierno.

La multiplicidad de los servicios públicos creados por las distintas administraciones para apoyar a las empresas no contribuye sino a generar confusión, burocracia y mayor gasto público, por lo que es urgente llevar a cabo una racionalización y simplificación de todo el sistema. En este sentido, resulta necesario un convenio entre las Administraciones y las organizaciones empresariales con objeto de facilitar a las empresas en general y a las PYMES en particular la información, formación y asistencia técnica que necesitan para el conocimiento de los mecanismos de apoyo y cumplimiento de sus obligaciones administrativas.

Si, como bien señala el Libro Blanco, la cooperación es básica, también lo será proponer mecanismos y cauces concretos en los que desarrollarla, máxime cuando existe al respecto una recomendación comunitaria que promueve la constitución de una comisión para racionalizar y simplificar los procedimientos administrativos. Debería implantarse además en el ámbito nacional una evaluación del impacto de toda norma que pueda afectar a la actividad empresarial, tarea que podría efectuarse a través de comisiones en las que estuviesen presentes las organizaciones representativas de las empresas, sectores o actividades implicados.

Por otra parte, esta intención declarada en el Libro Blanco casa mal, a juicio del CES, con la utilización creciente de una técnica legislativa consistente en introducir en las leyes de acompañamiento a los PGE numerosas y muy heterogéneas disposiciones de reforma estructural, que contribuyen a una mayor dispersión de las normas y a una menor garantía de seguridad jurídica.

Hasta ahora, la Administración ha tenido un carácter intervencionista, en el sentido de decir qué es lo que hay que hacer y cómo. En su lugar, la Administración debería más bien supervisar, señalando únicamente los objetivos a conseguir pero permitiendo a los administrados escoger el modo para conseguirlos.

### **Demanda institucional de bienes y servicios**

Para el CES, la política de compras públicas debe ser un instrumento prioritario de apoyo a las actividades industriales. En este sentido, considera que la articulación de una política coordinada de compras públicas es una de las más importantes innovaciones que introduce el Libro Blanco. En particular, merece una valoración muy positiva la intención de ordenar la demanda pública en programas plurianuales, puesto que ello facilita un desarrollo acompasado de una oferta cada vez más sólida y solvente. Asimismo, confeccionar una relación de compradores públicos, elaborar una guía de proveedores, organizar reuniones sectoriales entre oferta y demanda y buscar un equilibrio entre coordinación y descentralización de la política de compras públicas son medidas concretas recogidas en el Libro Blanco que servirán para desarrollar una política de compras públicas efectiva.

Sin embargo, es preciso hacer algunas consideraciones sobre aspectos en el tratamiento de este tema en el Libro Blanco que el CES entiende servirán para su mejora:

Si bien la nueva Ley de contratación de las Administraciones Públicas mejora la situación anterior y universaliza su ámbito, persisten aún numerosas lagunas que deberían subsanarse con prontitud. En este sentido, el CES sugiere incorporar para el futuro las recomendaciones efectuadas por la Comisión de las CE, y reclama la cancelación inmediata de las deudas que las AAPP tienen comprometidas con las empresas, agilizando en su caso la compensación de las mismas en las cuotas impositivas, incluso los correspondientes intereses de demora a que hubiera lugar.

Obviamente, en el marco establecido por la UE y los acuerdos del GATT el MINER no puede propugnar una política que implique una discriminación positiva de las compras públicas en favor de la industria española. No obstante, en igualdad de las demás condiciones las compras de productos

españoles gravan menos a la Hacienda Pública, por el retorno vía impuestos que genera su proceso productivo (en un proceso industrial normal se estima que entre un 30 y un 35 por 100 del precio de adquisición retorna al Estado vía IRPF, IVA, cotizaciones sociales, Impuesto de Sociedades, etc.). Todo ello aparte de los beneficios en empleo, consolidación industrial y apoyo a la innovación que dichas compras pueden generar. Por tanto, a igualdad de los demás factores que condicionen la selección, el CES defiende el apoyo a los productores españoles en la política de compras públicas.

### **Política de la competencia**

En opinión del CES, aun siendo acertadas y necesarias, algunas propuestas de actuación contenidas en el Libro Blanco para mejorar el grado de competencia en los mercados, adolecen de cierto grado de indefinición. En concreto, es poco justificable que dos aspectos tan largamente tratados por el Gobierno (desde el Programa de Convergencia), como el del mercado del suelo y el de los colegios profesionales, sigan siendo simple objeto de mención, sin referir actuaciones concretas. Sobre este último, el CES ya ha expresado como carencia el que siga sin abordarse el tema de la no obligatoriedad de la colegiación, recomendación expresada desde diversos ámbitos en los últimos años.

En este mismo punto el Libro Blanco expresa la voluntad del Gobierno de impulsar, entre otras pendientes, la reforma del mercado del suelo. Sin embargo, en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social que debía acompañar a los Presupuestos Generales para 1996 se incluía un capítulo de acción administrativa en esta materia, con diversas disposiciones cuyo encaje en la vigente Ley debería aclararse, y con una habilitación al MOPTMA para elaborar un programa estratégico de suelo que el CES considera debería acometerse, a fin de evitar solapamientos o duplicidad de instrumentos y competencias, después de revisar y ponderar la validez de los ya existentes.

En el ámbito de las telecomunicaciones el CES estima importante que, en el marco de las últimas disposiciones normativas en proyecto, se acoten y precisen los criterios en función de los cuales se determinará la posición de cada prestador de estos servicios en el mercado, la salvaguarda de la seguridad en el funcionamiento de la red, el mantenimiento de su integridad y la interoperabilidad de los servicios a fin de evitar arbitrariedades en el tratamiento de los distintos prestadores. Es necesario asimismo, en este ámbito, establecer el concepto de servicio público universal, y su forma de financiación.



En materia de ayudas públicas, deben introducirse y garantizarse los principios de transparencia, la elección de prioridades, la economía en la gestión y el control de esas ayudas. En cualquier caso, hay que prever una reducción de las subvenciones a las pérdidas en explotación.

### **Dotación de infraestructuras**

El CES comparte la importancia otorgada en el Libro Blanco de la Industria a la política de infraestructuras como dinamizador de la actividad industrial, ya que un adecuado sistema de infraestructuras conlleva incrementos de productividad, reduce los costes de producción y, por tanto, mejora la competitividad del sector. El CES considera, no obstante, que el Libro Blanco presenta, en este apartado de infraestructuras, una carencia importante, al no incidir de manera suficiente en las de “servicios”, tales como defensa, justicia, sanidad, etc.

La política propuesta en el Libro Blanco se apoya en la inversión pública destinada a infraestructuras reflejada en la Actualización del Programa de Convergencia así como en el Plan Director de Infraestructuras (1993-2007) y en el Plan Nacional de Telecomunicaciones. De las observaciones entonces expresadas el CES cree conveniente recordar lo siguiente:

En cuanto al Plan Director de Infraestructuras (1993-2007), el CES, reconociendo el esfuerzo que supone dicho Plan para dotar de orientación y sentido al conjunto de políticas de dotación de infraestructuras, indicó sus dudas sobre la viabilidad financiera del mismo. En efecto, el hecho de que el volumen total de inversión previsto en el PDI esté sujeto a la consecución de un ritmo de crecimiento medio del PIB cercano al 3 por 100 durante los próximos años, condiciona el alcance de los objetivos de inversión previstos en el Plan. Por otro lado, si bien el CES considera positiva la filosofía de involucrar al sector privado en la financiación del PDI, el hecho de que un tercio de las inversiones serán financiadas con fondos extra-presupuestarios, es una afirmación demasiado vaga que resulta una incógnita. A juicio del CES, en fin, el PDI debería haber abierto el debate pendiente acerca de las vías alternativas de financiación.

Un aspecto que no es posible dejar de mencionar en el capítulo de infraestructuras es aquel que contempla las relacionadas con el agua. La prolongación del ciclo de sequía ha traído como consecuencia la necesidad de imponer restricciones a su uso, con el consiguiente impacto negativo -entre otros muchos- para el desarrollo industrial. El CES considera insostenible la situación actual, e insta a los poderes públicos a que adopten las medidas,

tanto desde el punto de vista de la oferta como del de la demanda, conducentes a superarla.

Adicionalmente, tal como se expondrá en las observaciones referidas a las propuestas sobre la política medioambiental que contiene el Libro Blanco, debería incluirse un compromiso para una suficiente dotación pública en infraestructuras de este tipo.

En relación a los puertos, si bien este tema se aborda en el Libro Blanco, habría que profundizar en las reformas necesarias para hacerlos operativos y abaratar sus costes. En este sentido, convendría permitir a cada autoridad portuaria cierta discrecionalidad en las decisiones, lo que establecería una competencia entre los distintos puertos con el consiguiente abaratamiento de los servicios prestados.

Con respecto al Plan Nacional de Telecomunicaciones, como instrumento que pretende satisfacer las necesidades de la sociedad en esta materia, el CES encuentra positivo el reconocimiento de que dicho plan ha de superar las limitaciones existentes en la oferta de servicios para conseguir disminuir los costes industriales.

Ahora bien, las telecomunicaciones se perciben hoy como punta de lanza tanto de una frontera tecnológica -que, como la fibra óptica y los satélites, permite actuar a escala planetaria- como en la provisión de servicios a unos clientes empresariales y residenciales a los que se les va a hacer converger el teléfono, la televisión y el ordenador. Cuando esto esté implantado, esos servicios de telecomunicación de voz, imagen y datos, proporcionarán no sólo entretenimiento y formación, sino también servicios de compra, financieros, salud, etc., respecto a los que las compañías de telecomunicaciones actuarán de suministradores finales. Por ello, el CES considera conveniente que en esas empresas de telecomunicaciones que van a empezar a competir con Telefónica haya una presencia española significativa, por las implicaciones culturales derivadas de los servicios multimedia que van a acabar suministrando.

Por último, es preciso insistir, como se expuso en las observaciones de carácter general, en la necesidad de un mayor compromiso para mantener las inversiones públicas en torno al 5 por 100 del PIB, hasta conseguir una equiparación de las infraestructuras españolas con la media de la UE.

### **Medio ambiente y desarrollo industrial sostenible**

La defensa y promoción del medio ambiente no podrá lograrse con suficiencia y permanencia si la cuestión medioambiental no se introduce estructuralmente

en el sistema educativo y en el sistema productivo. Las relaciones entre medio ambiente y sistema productivo deben afrontarse de una forma integrada, es decir, al mismo tiempo que se crece cuantitativamente deben aplicarse políticas de corrección ambiental, potenciando los equipamientos necesarios para ello. El CES comparte, pues, el reconocimiento que se plantea en el capítulo del Libro Blanco dedicado al medio ambiente, en cuanto que es necesario tener en cuenta la problemática medioambiental en toda estrategia industrial, comportándose el medio ambiente como un factor de competitividad empresarial.

Pero el CES estima crucial el establecimiento de pautas y ritmos adecuados para la puesta en marcha de normas y planes sobre medio ambiente para no comprometer el desarrollo de las empresas a la hora de emprender los necesarios cambios que requiere la situación actual.

El CES cree además conveniente advertir sobre el riesgo que para la competitividad de los productos comunitarios en general y españoles en particular comportaría la adopción unilateral por parte de la UE de un impuesto sobre la energía para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.

Es preciso insistir en la necesidad de incrementar la colaboración y concertación entre AAPP y empresa, tanto a nivel nacional como territorial. Ello permitiría establecer una correcta relación coste-eficacia, que haría posible transformar en factor de modernización el coste de la adaptación ambiental. Todo este proceso de adaptación debe darse en un entorno social cuya solidaridad ha de promoverse, como bien indica el Libro Blanco en este apartado, por los poderes públicos a través de un importante esfuerzo formativo e informativo.

Por último, el CES estima que debería existir un compromiso público para dotar al país de las infraestructuras medioambientales suficientes, en especial en lo que se refiere a saneamiento integral de vertidos y sistemas de tratamiento, recuperación y reciclaje, así como depósitos de residuos sólidos urbanos e industriales. En la situación actual esta carencia sitúa a las empresas españolas en una clara desventaja con sus competidores comunitarios.

La magnitud de los problemas ambientales en España y su imprescindible resolución a través de tecnologías medias e intensivas en mano de obra podrían configurar un área de I+D especialmente interesante para la industria española y con grandes expectativas en un mercado muy sensible a las problemáticas ambientales, orientada principalmente hacia la adopción de tecnologías limpias y hacia la prevención de la contaminación. Esta apuesta, en opinión del CES, no aparece suficientemente reforzada, mediante los correspondientes programas de apoyo a la inversión, en el Libro Blanco. Se

echa de menos, por otra parte, una más decidida apertura de la gestión de servicios ambientales públicos a la iniciativa privada.

## **Energía y competitividad industrial**

El CES es favorable al proceso de apertura a la competencia que está introduciéndose en España en los sectores energéticos, del que, sin duda, se derivará una mayor eficiencia y unas mejores condiciones de precio y calidad de servicio a los usuarios, y en particular a la industria.

Este proceso implica la presencia en España de empresas energéticas de otros países que actúan ya a escala mundial y que tienen un tamaño y una capacidad financiera muy superiores a los de las compañías españolas.

Por ello, es necesario que también las empresas energéticas españolas compitan en otros mercados internacionales expansivos, para lo que deben consolidar una dimensión y un crecimiento convergente con el de sus competidoras. Ello les permitirá además arrastrar con sus procesos de inversión y compras a otras empresas españolas de menor tamaño que no tienen la misma capacidad de implantarse en el exterior.

El CES quiere resaltar el interés de que se siga dando al ahorro energético y al desarrollo de las energías renovables la importancia que merecen: al ahorro por mejorar la eficiencia y costes de la industria y a las renovables por contribuir al desarrollo de zonas geográficas remotas, reducir las emisiones y la dependencia energética del exterior. Pero es necesario evitar que las decisiones en materia fiscal condicionen la elección individual por parte de los usuarios de una determinada fuente de energía.

Por último, el CES considera muy positivo que en el Libro Blanco se expresen actuaciones conducentes a evitar que decisiones políticas que se imponen a las empresas energéticas en general y eléctricas en particular, por los motivos que fuesen, se reflejen, como hasta ahora, en las tarifas o precios de las mismas. En este sentido, el nuevo sistema de ayudas para el carbón nacional contemplado en el Libro Blanco constituye, al margen de la valoración de la suficiencia de éstas, un claro avance.

## **Relaciones laborales y formación**

### **Relaciones laborales**

La mejora en la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo, potenciando el dinamismo de las relaciones laborales y su adecuación a las nuevas realidades económicas y productivas debe ser un elemento

imprescindible en el diseño de una estrategia industrial que impulse la competitividad de nuestras empresas y sea capaz de generar empleo. La necesidad de adaptación a los cambios económicos y productivos hará que el sistema de relaciones laborales sea cada vez más libre y participativo. El diálogo social es un instrumento de gran utilidad para conseguir estos objetivos.

Sobre el modelo de relaciones laborales que configura la Reforma de 1994,

- I. **CEOE y CEPYME** se han manifestado en diversas ocasiones sobre la necesidad de dotar a nuestro sistema de relaciones laborales de una determinada flexibilidad que debiera tener el respaldo de los interlocutores sociales y que permitiera la adaptación laboral en una economía permanentemente cambiante.
- II. **UGT y CCOO**, de otro lado, consideran que llama la atención que el Libro Blanco no ponga de manifiesto la creciente incompatibilidad que existe entre las necesidades de la industria que se pretenden impulsar (incorporación de tecnología, internacionalización, diferenciación de producto, etc.) y la existencia de un mercado laboral caracterizado por la precarización de los contratos y la eventualidad. No es posible alcanzar los niveles de experiencia y cualificación profesional que tal tipo de industrias demandan, ni, mucho menos, pretender una cooperación real y eficaz entre empresarios y trabajadores sobre la inseguridad en el empleo.

La Reforma de 1994 ha incidido fundamentalmente en la denominada flexibilidad interna, que comprende un conjunto de medidas relacionadas con la vida del contrato y que afectan a aspectos significativos del modo y contenido de la relación de trabajo, tales como movilidad funcional y geográfica, régimen del tiempo de trabajo y descanso, régimen legal del salario, etc.

El ajuste de estas medidas flexibilizadoras queda, en buena parte, al acuerdo que alcancen empresarios y representaciones legales de trabajadores mediante la negociación colectiva, que deberá favorecer esa flexibilidad de la relación laboral a efectos de permitir una razonable adaptación a los cambios que vayan produciéndose en la actividad económica y productiva.

La Reforma ha introducido también modificaciones en lo que respecta a los mecanismos de entrada al mercado de trabajo (modalidades de contratación) y salida del mismo (extinción del contrato).

Sobre el primer concepto, el CES estima conveniente hacerse eco de la grave preocupación existente por el volumen que alcanza, desde hace unos años, la contratación temporal en nuestro país, que en el momento actual se traduce en

un porcentaje aproximado de un 35 por 100 de trabajadores temporales sobre el número total de asalariados, con perniciosos efectos sobre el desarrollo de la actividad económica, productiva y social.

Se hace imprescindible, por tanto, un debate abierto y riguroso que analice las medidas legislativas más recientes a fin de, entre otros, reducir los efectos negativos de la contratación temporal.

- I. *Con relación a la extinción del contrato de trabajo, **CEOE y CEPYME** consideran que se ha de alcanzar a la mayor brevedad posible los procedimientos y costes que nos homologuen a la Unión Europea.*

*Además, no parece posible, en el marco de un debate sobre la industria como el que sustenta el Libro Blanco, ignorar la situación de los costes laborales unitarios en España en relación con su entorno competitivo.*

*Frente a la etapa 85/89, de contención de los mismos, en los años 90/93 se ha producido una aceleración salarial que imposibilita trasladar a precios tales incrementos. Esto supone, como se sabe, un desplazamiento de la demanda hacia el exterior y, en consecuencia, un debilitamiento de la demanda interna.*

*Son las ganancias de competitividad las que permiten una mayor retribución de los factores y una mejora del poder adquisitivo de los trabajadores.*

*En lo que se refiere a los costes laborales no salariales, las cotizaciones sociales comportan uno de los apartados más importantes del coste empresarial. Los mecanismos de financiación de la Seguridad Social no son neutros con relación a la competitividad de las producciones en el exterior, ni con relación a los productos importados en el mercado interno. Por ello, sería preciso:*

- a) Reducir el peso de la participación de las cotizaciones sociales empresariales en relación a la remuneración de los asalariados.*
- b) Separar las fuentes de financiación de las prestaciones sociales en función del carácter contributivo o universal de las mismas, ya que las de este último tipo deben correr a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.*
- c) Consolidar el objetivo de corrección del gasto, mediante la mejora en la gestión de las prestaciones (por ejemplo, la Incapacidad Temporal) y el tratamiento homogéneo en el*

*cumplimiento de la obligación de cotizar, incluidas las Administraciones Públicas.*

*d) Potenciar la previsión social complementaria, como elemento de consolidación del modelo configurado en el artículo 41 de la Constitución.*

- II. UGT y CCOO** *no comparten la sugerencia del Libro Blanco sobre la necesidad de considerar alternativas que impliquen la reducción de los costes asociados al factor trabajo, ya que los costes laborales en España en su conjunto (cuota del empleador más salario), como es sabido, están por debajo de la media de la UE, y en modo alguno pueden considerarse elevados. Siendo cierto que el peso de la cuota del empleador sobre la remuneración de los asalariados es superior a la media de la UE, el menor salario en nómina del trabajador configura un volumen total de costes laborales inferior a la media comunitaria. Esta propuesta del Libro Blanco incide una vez más sobre un modelo de competitividad basado en bajos costes laborales que propicia un tipo de industria intensiva en mano de obra poco cualificada y de bajo nivel tecnológico.*

*Tampoco puede admitirse la posibilidad, sugerida por el Libro Blanco, de configurar nuevas tipologías contractuales que trasciendan del carácter colectivo de la regulación al plano individual de los contratantes y permitan fijar las causas de resolución y pactar la indemnización, pues una medida de tal índole, además de quebrar totalmente la legislación laboral vigente, operaría contra el fortalecimiento de la autonomía colectiva que, según el consenso general, debe reforzarse, y produciría una individualización de la relación laboral que inevitablemente habría de traducirse en una menor calidad del empleo.*

*No puede ignorarse, en este sentido, que el vigente sistema de relaciones laborales en España es marcadamente flexible, tanto en lo relativo a las amplísimas posibilidades y modalidades de contratación como en todo lo relativo a la movilidad en el transcurso de la relación laboral. Igualmente existe flexibilidad de salida a través de los mecanismos que permiten la reducción de plantillas, cuando esta medida resulta necesaria, mediante un procedimiento y unos costes homologables a los de los países de nuestro entorno, tal y como queda patente en la regulación de estos temas en el vigente Estatuto de los Trabajadores.*

## **Formación**

El CES quiere resaltar que el volumen de recursos que dedican las empresas españolas a la formación profesional de trabajadores y empresarios es aún insuficiente. En un contexto de competencia internacional cada vez más caracterizado por la importancia de factores distintos del precio y en el que la calidad del producto y la satisfacción del cliente se convierten en elementos competitivos de primer orden, esta debilidad representa un riesgo muy importante para la supervivencia futura de las empresas industriales.

Por ello, el CES considera que se deben continuar y aumentar los esfuerzos llevados a cabo para la formación continua de los trabajadores y empresarios, en especial de las PYMES, de una forma racional y permanente, para su constante evolución y adaptación a las nuevas necesidades industriales.

Así, el Libro Blanco debería conceder una mayor importancia y concreción a este tema, coordinando la política industrial con la educación y formación profesional.

En el ámbito de la formación profesional y universitaria de carácter técnico, deberían revisarse sus contenidos y procurar una mejor adecuación en el número y las capacidades de los titulados a las necesidades de la industria. Un marco público de referencia global sobre política de educación/formación de las universidades otorgaría una mayor fluidez entre las instituciones universitarias y el mundo empresarial.

De otro lado, el CES estima que sería necesario realizar un estudio serio y profundo sobre las necesidades de cualificación en relación con una adecuada formación de los recursos humanos. El Programa Nacional de Formación Profesional 1993/1996, con la creación -entre otros- de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, armonizaría la oferta de formación profesional tanto de la Administración educativa como de la laboral y serviría de soporte, al menos parcial, para el desarrollo de la Formación Continua.

Pero no sólo se ha de tener como objetivo la formación, y específicamente la profesional, sino que el parámetro *calidad* es imprescindible para la mayor eficiencia de los recursos disponibles. El previsto Instituto Nacional de Calidad y Evaluación debería cubrir este vacío.

En definitiva, un modelo integral (formación reglada, ocupacional y continua) favorecería la competitividad e inserción profesional, además de contribuir a la estabilidad de las plantillas.

En cuanto a los recursos destinados a la formación, el CES muestra su preocupación por la optimización de los mismos, tanto a nivel nacional como comunitario, que redundará en una mayor calidad del empleo y, por ende, en una mayor competitividad.



Además de apoyar la función gestora de la FORCEM respecto a la formación de los trabajadores ocupados y motivar a las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para la Formación Continua para que prorroguen dicho acuerdo sobre la base de la experiencia habida en sus tres años de existencia, el CES llama la atención sobre la necesidad de una mayor coordinación de FORCEM con la Administración Central y las Comunidades Autónomas, para que se logren los mejores resultados de las dotaciones comunitarias previstas para España, haciéndolas extensibles a los trabajadores autónomos.

## **La innovación como factor de competitividad**

### **Investigación y desarrollo tecnológico**

El CES valora la importancia concedida a la innovación como factor de competitividad de la industria española. Sin duda, el cambio tecnológico ha jugado un papel importante en el desarrollo económico español y debería continuar en esta línea. Por ello, el conjunto de políticas activas y difusoras de investigación y desarrollo, con un diseño y desarrollo adecuado, son de vital importancia como el auténtico “núcleo duro” de la política industrial española.

Sin embargo, este factor no se ha tenido en cuenta como condicionante en el diseño de la política industrial. Aunque la inversión en I+D ha presentado un acercamiento hacia los estándares de los principales países europeos, la participación del gasto en I+D sobre el PIB aun no ha llegado al 1 por 100, mientras que la media de los países más industrializados es del 2 por 100. Además, se ha centrado mayoritariamente en financiación pública, mientras que la financiación empresarial de los gastos de I+D se ha mantenido en un 43,7 por 100 frente a una media del 53,2 por 100 en la Unión Europea.

Varios factores han participado en esta baja tasa de inversión. Entre ellos se puede distinguir una política económica inadecuada para su desarrollo, que ha favorecido los objetivos financieros frente a los productivos; una política monetaria de elevados tipos de interés, la falta de una política industrial que canalizara la compra de activos por inversores extranjeros y la falta de consideración de la variable tecnológica como estratégica.

El gasto público en I+D ha sufrido recortes continuos en los últimos años, como ya se señaló en el Dictamen sobre el III Plan Nacional de I+D. Y a pesar de las intenciones plasmadas en ese plan y en el Libro Blanco de la Industria, los presupuestos diseñados han recortado los gastos de I+D previstos para 1996, reduciéndolos a menos del 0,9 por 100 del PIB. El CES opina que se debería reforzar el carácter de variable estratégica de la I+D en el ámbito de la política presupuestaria.

Asimismo, el horizonte presupuestario establecido dentro del III Plan como principal instrumento de la política española de I+D le resta credibilidad como posible orientador de la política científica y tecnológica española. El incremento del nivel de transferencias al sector empresarial no debe significar una reducción de los recursos destinados al sector público, que en muchos casos podría poner en peligro el mantenimiento de los equipos humanos y técnicos formados en los años de desarrollo del Plan. Por tanto, el CES llama la atención sobre la necesidad de mantener el presupuesto financiero del Plan Nacional, ya que de él depende su efectividad.

En cuanto a la financiación exterior de la I+D, procedente sobre todo de la Unión Europea, debe servir para mejorar la posición competitiva de las empresas y del sistema económico, pero no para aumentar las diferencias entre los propios Estados miembros. Por tanto, se deberían potenciar los retornos adecuados de tal forma que éste sea un elemento más de cohesión dentro de las políticas comunitarias.

Un elemento necesario para potenciar la inversión empresarial en desarrollo tecnológico es que el coste de los recursos ajenos se ajuste al de sus competidores.

Los Planes concertados gestionados por el CDTI no son suficientes. Se quedan fuera de la financiación del Plan aproximadamente dos tercios de los proyectos presentados por las empresas.

Por otro lado, como indicaba el Informe 1/1994 del CES, *Situación y Perspectivas de la Industria Española*, “una buena parte de los programas de investigación, incluso en áreas de interés tecnológico, que se realizan en centros públicos tienen escasa conexión con las demandas de la industria”.

Ciertamente, el III Plan Nacional de I+D reconoce tal desconexión e incluye entre sus objetivos declarados el de “poner mayor énfasis en la articulación de los entornos científico, técnico y productivo”. No obstante, ni el Libro Blanco ni el III Plan Nacional de I+D abordan uno de los mayores obstáculos para que dicha articulación se produzca, el mecanismo de evaluación de los investigadores. Mientras el elemento principal de evaluación de éstos siga siendo el número de comunicaciones publicadas en revistas especializadas de prestigio no habrá muchos estímulos a la interconexión ciencia-tecnología-industria. La puesta en marcha de mecanismos de evaluación complementarios basados en el número y volumen de intercambios con la industria española, en el reconocimiento y utilización de patentes, etc., debe ser un acicate importante a dicha conexión.

### **Internacionalización de la actividad empresarial**

Aunque el Libro Blanco hace algunas aproximaciones hacia las industrias que deben ser objeto de un tratamiento preferente en el apoyo a la internacionalización (“...privilegiando a las PYMES que estén desarrollando políticas de marca propia (...) iniciativas conjuntas lideradas por grandes empresas nacionales (...) que incorporen a las PYMES...”) no define con claridad qué requisitos deberían reunir aquellas industrias que pudieran tener un tratamiento preferente en cuanto al apoyo a su internacionalización.

Aunque es difícil determinar todos y cada uno de estos requisitos, que incluso variarán por sectores, al menos han de fijarse algunos criterios claros: ser empresas con sede en España y capital mayoritariamente español; disponer de una línea de productos propia y de tecnología y recursos técnicos para el desarrollo y mejora de esos productos; realizar en nuestro país la mayor parte de las actividades de alto valor añadido propias de la sede (I+D, mercadotecnia, comercialización, promoción, postventa...), independientemente de que parte de sus actividades de producción y/o distribución estén implantadas -mejor si así fuera- en varios países; tener una apreciable presencia en el mercado interno o una presencia significativa en los mercados de exportación; y desarrollar al menos una parte de su actividad en productos o mercados con razonables expectativas de futuro. Tales criterios podrían aplicarse igualmente a aquellas otras subcontratistas o suministradoras de las de este tipo, e incluso a multinacionales que reúnan los dos primeros requisitos.

Convendrá en todo caso especificar con más detalle las medidas de apoyo a la internacionalización, sobre todo algunas de carácter fiscal ya existentes -régimen de deducción por inversiones en empresas exportadoras- cuyo alcance se ha visto comprometido por la actual reforma prevista en el Impuesto de Sociedades.

Son también necesarias otras medidas, como en el campo de la financiación (con la revisión de los instrumentos actuales y su viabilidad), promocionales (permitiendo una mayor participación del sector privado), de cooperación al desarrollo (creando un instrumento específico que sirva de cauce para suministrar la asistencia técnica) y de cooperación industrial y tecnológica (campo en el que los instrumentos existentes se han revelado como muy útiles pero, a todas luces, insuficientes).

En este capítulo el CES quiere recordar finalmente que, en ocasiones, los esfuerzos realizados por las empresas y por diversos organismos se ven frenados por la escasez de apoyo a los procesos de homologación/certificación de los productos españoles en el extranjero, así como por la inadecuada aportación de algunas representaciones diplomáticas en el apoyo a los procesos concretos de venta en el exterior. Tales aspectos deberían considerarse también dentro de las actuaciones de coordinación de esfuerzos públicos que propone el Libro Blanco.

### **Apoyo a la PYME industrial española**

Aunque en varios de los puntos anteriores se alude a la PYME, resulta necesario completar estas alusiones dedicando a este sector un punto o

capítulo propio de acuerdo además con el mismo planteamiento que realiza el Libro Blanco.

Por ello, el CES recomienda las siguientes actuaciones en distintos campos:

En el marco de apoyos financieros deben contemplarse:

- Fijar el papel que han de ocupar la Administración Central, las CCAA y las organizaciones empresariales en la articulación de programas de apoyo financiero en las empresas, simplificando, ordenando y evaluando periódicamente todo el mapa de incentivos existentes.
- Desarrollar instrumentos financieros de carácter horizontal. Especialmente en el caso de las Sociedades de Garantía Recíproca es necesario profundizar en la ponderación del riesgo avalado por ellas mismas y del que resulte avalado por las Sociedades de segundo aval de carácter público, así como el que este segundo aval público resulte operativo por su coste.
- En el caso del capital riesgo se requiere potenciar la cooperación de la iniciativa pública y la privada como fuente de financiación de proyectos y, sobre todo, profundizar en el marco fiscal.
- Desarrollar nuevos instrumentos de préstamo a largo plazo que tengan en cuenta los resultados obtenidos por las empresas y las inversiones en activos intangibles.

En relación al marco institucional y administrativo resulta necesario:

- Dar cumplimiento a las recomendaciones comunitarias que promueven la constitución de una Comisión que racionalice y simplifique los procedimientos administrativos y la evaluación del impacto de toda norma que pueda afectar a la actividad empresarial contando siempre con las organizaciones empresariales, ya que es de especial relevancia en las PYMES.
- Convenio entre la Administración y las organizaciones empresariales para la información, formación y asistencia técnica.

En cuanto a la demanda institucional de bienes y servicios, para las PYMES y en orden a su supervivencia financiera, resulta prioritaria la cancelación de las deudas de las Administraciones Públicas, junto con el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión en lo relativo al aplazamiento de los pagos, incluyendo el traslado a las empresas subcontratistas de las mismas condiciones de pago otorgadas por las Administraciones Públicas a las empresas directamente contratadas.

Respecto al proceso de internacionalización de la PYME, éste requiere su redimensionamiento a través del fomento de la cooperación estratégica como

forma idónea para optimizar el potencial no explotado de estas empresas. En este sentido se propone:

- Simplificar los requisitos formales y arbitrar incentivos.
- Establecer convenios con la Administración que permitan a las organizaciones empresariales mentalizar a los empresarios con mesas, seminarios, etc.; difundir publicaciones; realizar una tarea de información y asesoría; implantar una red informática para facilitar los contactos interempresariales y su seguimiento.

Sobre el marco de relaciones laborales es preciso, en fin, insistir en la necesidad de una política de formación y reciclaje para los trabajadores autónomos.

*I. Dentro de este marco de relaciones laborales, **CEOE y CEPYME** opinan que serían necesarias las siguientes medidas:*

- a) Reformar el marco que ha producido la laboralización por cuenta ajena de relaciones productivas donde predomina el vínculo familiar.*
- b) Restablecer el antiguo artículo 56.4 del Estatuto de los Trabajadores sobre aportaciones del FOGASA a las indemnizaciones por despido en las PYMES.*

*Asimismo, según el criterio de **CEOE y CEPYME** deberían articularse una serie de medidas en el ámbito de la fiscalidad, de especial relevancia para las PYMES, como serían:*

- a) Suprimir el IAE en su actual configuración y, en todo caso, la deducibilidad de su importe en la cuota del IRPF, así como la adecuación de los módulos del método de estimación objetiva en este impuesto a la auténtica realidad de las empresas.*
- b) Favorecer la continuidad de la empresa modificando el actual Impuesto sobre Sucesiones.*
- c) Deducción del 25 por 100 de los incrementos de capital en el Impuesto sobre Sociedades y reducción en estos supuestos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.*
- d) Computar las cantidades dedicadas a la formación del propio empresario en la deducción fiscal aplicable en el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades.*

## **Papel de la empresa pública**

Sobre las funciones que debe desempeñar el sector público empresarial es posible encontrar argumentos sólidos en prácticamente todas las posiciones que se sostienen. No puede ocultarse de cualquier forma que, en el caso específico de España, ciertos grupos públicos constituyen las mayores concentraciones de capital industrial, y que se trata de corporaciones relevantes por su contribución a la generación de un tejido productivo sólido, significativo en tamaño y competitivo en un escenario global.

- I. Sin perjuicio de lo anterior, para **CEOE y CEPYME**, aunque las empresas públicas tuvieron su razón de ser en el pasado, el papel inicial que jugó el Estado como promotor del desarrollo industrial ha perdido su razón de ser en gran parte de actividades, ya maduras, que hoy son garantizadas por la iniciativa privada. Debe seguirse, por tanto, avanzando -a partir del Plan de competitividad para la racionalización y modernización del sector público empresarial, en los procesos de privatización de empresas públicas, analizando con criterios pragmáticos cada uno de estos procesos.*

*Por otro lado, existen determinadas actividades muy deficitarias desde un punto de vista económico que son de muy difícil privatización y perciben, directa o indirectamente, ayudas públicas que suponen un drenaje importante de recursos presupuestarios y contribuyen así a aumentar el déficit público. Es necesario en estos casos proceder a una reducción de la cuantía de las subvenciones destinadas a compensar las pérdidas de explotación, en el marco de la aplicación de los principios de transparencia y control de las ayudas públicas.*

*El Estado debería además abstenerse de adquirir empresas privadas en dificultades, y no debería proceder a la creación de empresas de naturaleza pública en sectores susceptibles de ser desarrollados por la empresa privada. Es preciso, de todo punto, introducir a este respecto el principio de subsidiariedad.*

- II. **UGT y CCOO** consideran que el propio contenido del Libro Blanco y la práctica desarrollada por el Gobierno en los últimos tiempos en relación con la empresa pública hacen dudar de su grado de compromiso con una política de apoyo decidido a la industria. No se puede pretender tal política cuando, al mismo tiempo, se lastra la viabilidad futura de las empresas públicas industriales susceptibles de ser rentables -el llamado “núcleo de oportunidad”- con una deuda histórica de 700.000 millones de pesetas, deuda que, en su mayor parte, no ha sido generada por estas empresas.*

*Para estas organizaciones, el sector público empresarial cumple una triple función: como prestador de servicios, como instrumento para fomentar la competencia en determinados mercados y como motor para el desarrollo de determinadas actividades emergentes. No comparten, por ello, el planteamiento general sobre el papel de la empresa pública que expone el Libro Blanco, que no la considera un instrumento básico de la política industrial.*

*Apostar por un sector público más reducido cuando, como es el caso de España, en él se integran buena parte de las industrias capaces de competir internacionalmente, con productos propios, e incluso susceptibles de convertirse en “competidores globales”, va en contra de las posibilidades de desarrollar en España una industria fuerte y competitiva, capaz de generar riqueza y empleo.*

*Siendo conscientes de los efectos positivos que, en determinados casos, se derivan de la participación de capital privado en la empresa pública, se ha de constatar que buena parte de las empresas públicas industriales no son susceptibles de privatización por la vía de su salida a Bolsa, por lo que su privatización ha de hacerse mediante la venta a grupos industriales constituidos. Como ha sucedido hasta ahora en la mayoría de los casos, los compradores no serán otros que multinacionales del sector. Y hay en España ya suficientes ejemplos de privatizaciones de este tipo como para conocer sus efectos a medio plazo: pérdida de la sede y su efecto, sustitución de suministradores locales, reducción de capacidad, eliminación de las actividades de I+D, pérdida de empleo directo e inducido. Todos ellos en contra de la política industrial que el Libro Blanco pretende promover.*

Al margen de este debate, el CES considera que en la estrategia del Gobierno han de reforzarse los siguientes principios:

- La política dirigida al sector empresarial de titularidad pública debería tener como resultado un sector más sano, competitivo y mejor adaptado a las necesidades que el nuevo contexto internacional y la realidad nacional de España imponen.
- La gestión y el funcionamiento del sector empresarial de titularidad pública deben tener como objetivos la búsqueda de la competitividad internacional y la gestión eficiente. Una creciente cooperación con el capital privado se considera importante dentro de este enfoque.



- En todos los casos, las empresas con participación pública que operan en mercados competitivos deben recibir el mismo trato que las privadas, sin ningún tipo de privilegios.

#### **4. CONCLUSIONES**

La amplitud de las cuestiones tratadas en el Libro Blanco y su diverso alcance impiden una valoración global, en uno u otro sentido, del texto a Dictamen, por lo que este Consejo remite a las observaciones generales y particulares que han sido expuestas anteriormente.

No obstante, el CES quiere reiterar que sólo un marco estable y comprometido en favor de la industria asegurará las condiciones para que las empresas españolas puedan desarrollar con éxito su cometido en un entorno cada vez más competitivo. Por ello, se precisa una política de Estado en la que el Gobierno de la nación, cualquiera que sea su color e ideología, apueste de forma continuada por el sector industrial, evitando repetir los errores del pasado.

El CES expresa su convencimiento de que esta su nueva contribución ha de ser útil para el debate y desarrollo de una política de tales características, en la que la acción pública debe contar con el mayor respaldo social posible.

Madrid, 20 de Diciembre de 1995

El Secretario General

VºBº El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López