

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una política industrial para el sector europeo del vidrio»**

(2015/C 291/06)

**Ponente: Josef ZBOŘIL**

**Coponente: Enrico GIBELLIERI**

El 10 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Una política industrial para el sector europeo del vidrio».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de marzo de 2015.

En su 507º pleno de los días 22 y 23 de abril de 2015 (sesión del 22 de abril de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 144 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La recesión económica ha tenido graves consecuencias para la industria del vidrio y ha dado lugar a una reducción en términos de capacidad y producción, así como a la pérdida de numerosos puestos de trabajo. Se considera fundamental hacer frente a estos importantes problemas mediante una política industrial europea para el vidrio, a fin de proteger el empleo y crear un clima de inversión favorable que permita a la industria europea del vidrio permanecer en la vanguardia de la innovación. El objetivo de esta política debe consistir en establecer un equilibrio entre los tres pilares de la sostenibilidad, a saber, el económico, el social y el medioambiental.

1.2. La UE debe utilizar todos los instrumentos a su disposición para dar un nuevo impulso a la demanda y aprovechar el potencial de los productos de vidrio para apoyar la transición a una economía hipocarbónica, eficiente en el plano energético y circular, lo que generará oportunidades considerables en términos empresariales y laborales. Deben emprenderse iniciativas con una finalidad precisa como, por ejemplo, objetivos y medidas contundentes destinadas a reducir el consumo de energía en los edificios, así como el rápido desarrollo de un etiquetado energético de la UE para el acristalamiento, el apoyo a la I+D, la mejora de la recogida y el reciclado del vidrio y una vuelta al crecimiento económico basada en políticas para sectores clave (por ejemplo, la construcción, el automóvil y las energías renovables).

1.3. Una política industrial para el sector europeo del vidrio debe reforzar la competitividad de los fabricantes establecidos en Europa, para lo cual es necesario: garantizar la igualdad de condiciones con los competidores de terceros países en lo que respecta a la acumulación de costes que genera el cumplimiento de la legislación medioambiental europea, legislar mejor y crear un entorno normativo previsible, así como abordar el elevado coste de la energía en la futura Unión de la Energía. En este orden de cosas, es preciso prestar especial atención a las consecuencias para las pymes, que deberán recibir una asistencia adecuada cuando sea necesario. La próxima evaluación del impacto del coste acumulado para el sector, que llevará a cabo la Comisión Europea, debería sentar las bases de la ejecución del programa «Legislar mejor», propugnado por el presidente Juncker.

1.4. Algunos sectores de la industria europea del vidrio sufren las consecuencias de prácticas comerciales desleales, por lo que deben ser objeto de medidas de protección. Es imprescindible que la UE actúe con mayor rapidez y tome medidas comerciales eficaces siempre que peligre la competencia leal. Además, deberán llevarse a cabo evaluaciones precisas de las consecuencias que pueda tener cualquier nuevo o futuro acuerdo comercial para las industrias del vidrio establecidas en la UE.

1.5. Se requiere una política específica para adecuar mejor los sistemas de educación y formación a las necesidades del mercado de trabajo. La formación profesional podría ser de ayuda durante la transición, pero la industria europea del vidrio también debe atraer nuevos talentos y mantenerse en la vanguardia de la innovación.

1.6. La coordinación y la armonización de las políticas europeas son aspectos esenciales (energía, clima, investigación, comercio, medio ambiente, competencia, empleo, etc.). La participación de los interlocutores sociales, en general, y la instauración de un diálogo social sectorial europeo, en particular, podrían formar la base de una política industrial para el sector del vidrio.

1.7. La revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) después de 2020 deberá basarse en pruebas sólidas y tener en cuenta el margen de maniobra limitado del que dispone el sector para reducir en mayor medida sus emisiones de gases de efecto invernadero. Por consiguiente, la industria del vidrio debe estar plenamente protegida frente al riesgo de fuga de carbono más allá de 2020 y hasta que los países competidores emprendan esfuerzos comparables con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El RCDE UE debe garantizar que las instalaciones de producción de vidrio reciban la totalidad de los derechos de emisión gratuitos que necesitan con arreglo a los valores de referencia y los niveles de producción reales. Además, la reducción de los derechos de emisión no debe ir más allá del potencial estimado de reducción de los gases de efecto invernadero en el sector.

1.8. Si bien es cierto que un modelo eficaz de economía circular ha estado funcionando durante los últimos cuarenta años en el sector de los envases de vidrio, se requiere una política proactiva que permita reconocer y sostener sus esfuerzos, y generar ejemplos de éxito en otros subsectores. Es necesario incentivar el reciclado en el sector del vidrio de construcción, en particular, para contribuir al desarrollo de sistemas de recogida del vidrio a nivel local.

1.9. En definitiva, la industria del vidrio ha realizado notables avances en lo que respecta a la movilización de sus recursos internos, aunque la mayoría de las cuestiones relativas a las condiciones de competencia equitativas aún deben abordarse y tenerse en cuenta a la hora de elaborar una política industrial eficaz para el sector. Habida cuenta de la importancia del sector en las cadenas de valor, esta política debería fomentar la investigación y la demanda de vidrio «inteligente» y de productos con nuevas características.

## 2. Introducción

2.1. El vidrio es un material inerte fabricado a partir de numerosos recursos naturales y vidrio reciclado. Se trata de un producto totalmente reciclable, muy apreciado por sus características principales (es decir, sus ventajas en términos de salud y confort, conservación de alimentos, iluminación natural en edificios, etc.). También se utiliza en muchas aplicaciones que permiten ahorrar energía o generar electricidad renovable, así como en numerosas aplicaciones de alta tecnología. Además, gracias a sus características, es un material que sirve de fuente de inspiración para muchos diseñadores, arquitectos, etc., contribuyendo así a la reputación cultural y comercial de Europa en todo el mundo.

2.2. En 2012, la producción total de vidrio en la UE alcanzó un volumen de más de 33 millones de toneladas, lo que convirtió a la UE en el principal productor de vidrio a nivel mundial. En ese mismo año, el valor de la producción se elevó a unos 35 000 millones EUR. En 2013, el sector del vidrio se repartía como sigue: 20 278 000 toneladas de vidrio para envases (Europa es el principal productor de este tipo de vidrio a escala mundial), 8 095 000 toneladas de vidrio plano, 664 000 toneladas de fibra de vidrio de refuerzo, 1 108 000 toneladas de vidrio para uso doméstico y 670 000 toneladas de vidrio especial y de otros tipos de productos.

2.3. El sector representa 200 000 puestos de trabajo directos en 200 empresas de toda Europa, entre ellas pymes y multinacionales. Según las estimaciones, se le pueden atribuir más de 500 000 puestos de trabajo indirectos. La industria del vidrio se concentra en nueve países (Alemania, Polonia, Francia, República Checa, Italia, España, Reino Unido, Bélgica y Austria). En la UE, la mayor parte de esta industria se encuentra en zonas con raíces históricas y tradiciones familiares ligadas a la fabricación del vidrio.

2.4. La producción en el sector ha experimentado una desaceleración considerable, especialmente en el sector del vidrio plano (un 20 % de reducción de la producción entre 2007 y 2012), dando lugar a una disminución de la capacidad e importantes pérdidas de puestos de trabajo.

2.5. El riesgo de debilitamiento irreversible de la industria europea del vidrio se ha hecho realidad. No obstante, se trata de una industria importante para Europa, no solo debido a su excelente posición mundial, sino también a su contribución facilitadora esencial a otros sectores y tecnologías (por ejemplo, las tecnologías de pantalla táctil, las energías renovables o la iluminación OLED). Por ejemplo, el sector del vidrio para envases suministra a las grandes marcas europeas que contribuyen con un importe de 21 000 millones EUR a la balanza comercial positiva de Europa. El vidrio es clave para la transición a una economía competitiva y eficiente en el uso de la energía y los recursos. Por tanto, es importante que Europa desarrolle una política industrial para el sector del vidrio.

## 3. La industria europea del vidrio: características generales

3.1. La industria del vidrio es extremadamente intensiva en capital. Esta característica es más pronunciada en las fases iniciales del proceso de fabricación del vidrio, durante las cuales se fabrican los productos de base. El sector encargado de las fases tempranas debe ser objeto de un sólido desarrollo en Europa, que sea capaz de impulsar tanto la innovación como la vitalidad de la cadena de valor.

3.2. Como consecuencia de la crisis económica, de una caída en la demanda de sectores clave (a saber, la construcción y el automóvil) y de una mayor competencia de los productores de terceros países que pretenden acceder al mercado de la UE, pueden observarse las siguientes tendencias:

- en el sector del vidrio plano, han cerrado doce de las 62 fábricas de la UE. En cambio, entre 2008 y 2012 se construyeron nueve fábricas nuevas en las regiones vecinas (mano de obra, energía, materias primas y fugas de carbono más baratas) y otras dieciséis están previstas de aquí a 2016. Algunas instalaciones de producción tienen la mira puesta en el mercado de la UE (por ejemplo, Argelia);
- en lo que respecta al vidrio para envases, no se ha construido ninguna fábrica nueva en Europa, si bien se ha anunciado la construcción de trece nuevas unidades de producción en terceros países;
- el sector de la fibra de vidrio también se ha visto afectado. De un total de nueve productores en la UE, uno ha cerrado y todos los demás se han reestructurado mediante una reducción del 45 % de su mano de obra desde 2008;
- el sector de la fabricación de vajilla también está en proceso de reestructuración y el sector del cristal ha perdido muchas pymes y puestos de trabajo (Bohemia y Murano).

3.3. Actualmente, prevalecen las siguientes tendencias de inversión en algunos de los principales sectores de vidrio:

- en el sector de la construcción, algunos grupos del sector del vidrio plano cuentan con estrategias de inversión a escala mundial. Estas estrategias han dado prioridad en los últimos años a las inversiones fuera de Europa, principalmente debido a la falta de demanda en la UE. Además, el sector concentra las inversiones allá donde pueda esperarse razonablemente un crecimiento potencial y un entorno de producción favorable a las empresas;
- la selección de lugares de inversión para el sector del vidrio para automóviles viene determinada por los constructores de automóviles. La proximidad de las inversiones al emplazamiento de los fabricantes de automóviles es un factor decisivo por motivos logísticos;
- en el sector del vidrio para envases se invierten, por término medio, 610 millones EUR cada año. Dada la necesidad de proximidad, el vidrio para envases es una industria local vinculada a la industria alimentaria y de bebidas, así como al sector farmacéutico (más del 50 % de las botellas y los tarros de vidrio se destinan a clientes establecidos en un radio de 300 km). No obstante, los materiales competidores ejercen una fuerte presión en estos mercados;
- en el sector de la fabricación de vajilla y de vidrio para uso doméstico, la mayor parte de las inversiones tiene lugar fuera de Europa debido a la presión extrema sobre los costes. Esta situación se ve agravada por el elevado volumen de importaciones procedentes de Asia y Oriente Próximo;
- el sector de la fibra de vidrio de refuerzo es verdaderamente global y se enfrenta a prácticas de dumping recurrentes (China), razón por la cual las decisiones en materia de localización de las inversiones son sumamente sensibles a los costes.

3.4. A pesar de estas tendencias alarmantes, Europa sigue disfrutando de una posición de liderazgo. Gracias al carácter histórico de la industria en Europa, se ha podido adquirir experiencia, conocimientos técnicos y una mano de obra cualificada. Sus industrias siguen invirtiendo en I+D tanto en técnicas de producción avanzadas como en productos más sofisticados, servicios y redes.

## 4. Sostenibilidad

4.1. La sostenibilidad como principio rector es un concepto general, por lo que todas las políticas aplicadas y todas las acciones emprendidas deberían contrastarse a la luz de este principio. El objetivo de una política industrial para la industria del vidrio debe consistir en establecer un equilibrio entre los tres pilares de la sostenibilidad, a saber, el económico, el social y el medioambiental.

### LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA SOSTENIBILIDAD

4.2. A pesar de que el 80 % de los intercambios comerciales en la industria del vidrio se lleva a cabo dentro de la UE, la competencia exterior está aumentando en algunos subsectores. Por ello, es importante que una política industrial para el sector europeo del vidrio refuerce la competitividad de los fabricantes establecidos en Europa.

4.3. Esta política industrial deberá dar respuesta a las siguientes preocupaciones:

- el elevado coste de la energía en Europa (que en el caso del vidrio plano representa el 37 % de los costes de producción) y las consiguientes repercusiones de la política climática en este sector de gran consumo energético;
- la acumulación de costes que genera la aplicación de la legislación medioambiental de la UE, sin garantizar la igualdad de condiciones con los competidores de terceros países y sin ayuda financiera para las adaptaciones necesarias, en particular, para las pymes;
- las industrias del vidrio que se caracterizan por ciclos de inversión prolongados requieren una reglamentación más adecuada y un entorno normativo previsible que respalde la toma de decisiones a largo plazo.

4.4. Es preciso proteger a las industrias europeas del vidrio frente a las prácticas comerciales desleales. Tanto el sector de la fibra de vidrio de filamento continuo como el sector del vidrio plano y especializado padecen las prácticas comerciales desleales de sus competidores chinos, razón por la cual la Comisión Europea debe permanecer atenta al problema de la elusión de derechos. En términos generales, es imperativo que la UE actúe con mayor rapidez y tome medidas comerciales eficaces siempre que peligre la competencia leal. Además, deberán llevarse a cabo evaluaciones precisas de las consecuencias que pueda tener cualquier nuevo o futuro acuerdo comercial para las industrias del vidrio establecidas en la UE.

4.5. La UE no se ha recuperado de la primera crisis financiera y se enfrenta actualmente a un déficit de inversión persistente. Las inversiones en la UE se han reducido en más de 430 000 millones EUR desde el nivel máximo alcanzado en 2007. Los niveles de inversión en la UE se sitúan entre 270 000 y 340 000 millones EUR, por debajo de las cotas sostenibles históricas. La exigüidad de las inversiones impide la recuperación a corto plazo y compromete el crecimiento a largo plazo en la industria del vidrio <sup>(1)</sup>. Dado el valor añadido de los productos de vidrio, la UE debería utilizar todos los instrumentos a su disposición para aprovechar este potencial a fin de apoyar la transición a una economía hipocarbónica y eficiente desde el punto de vista energético. El sector del vidrio se caracteriza por su fuerte potencial para generar efectos indirectos, por lo que debe seguir fomentándose la investigación y el desarrollo. Esto implica la adopción de una política basada en una recuperación coordinada del crecimiento económico.

4.6. Podría liberarse un potencial adicional en el sector del vidrio plano mediante objetivos y medidas contundentes destinados a reducir el consumo de energía en los edificios, así como el rápido desarrollo de un etiquetado energético de la UE para el acristalamiento. La sustitución de las ventanas poco eficientes por un acristalamiento de alto rendimiento permitiría reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en 100 millones de toneladas al año, contribuyendo al mismo tiempo a la creación de empleo a nivel local. Asimismo, las fibras de vidrio de refuerzo permiten producir materiales compuestos ligeros, por lo que contribuyen a los esfuerzos realizados por la UE para descarbonizar su sector del transporte.

4.7. En un estudio de 2008, realizado para la Comisión Europea, sobre la competitividad del sector del vidrio <sup>(2)</sup>, se determinaron con acierto tanto los puntos fuertes y débiles como las oportunidades y amenazas para la industria. La industria ha realizado notables avances, aunque la mayoría de las cuestiones relativas a las condiciones de competencia equitativas aún deben abordarse y tenerse en cuenta a la hora de elaborar una política industrial eficaz para el sector del vidrio.

#### LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA SOSTENIBILIDAD

4.8. La recesión económica mundial y las tendencias industriales descritas anteriormente han provocado pérdidas de puestos de trabajo en la industria del vidrio. Los baluartes de la industria del vidrio se han visto especialmente afectados por el cierre de instalaciones de fusión de vidrio y la consiguiente pérdida de empleos indirectos. En toda Europa, también se han perdido puestos de trabajo en las actividades de transformación llevadas a cabo en eslabones posteriores de la cadena de valor, en particular en las pymes.

4.9. Una política industrial eficaz para la UE debe tener en cuenta las particularidades de cada sector. Además, en el sector del vidrio, debe crear mecanismos de coordinación y cooperación para acompañar la reestructuración. Las autoridades nacionales y regionales están llamadas a desempeñar un importante papel, en colaboración con los interlocutores sociales, para abordar la dimensión social de la transición económica.

4.10. El desarrollo de la industria del vidrio depende también de su capacidad de mantener y desarrollar en mayor medida las cualificaciones y competencias de su mano de obra. Por tanto, es esencial seguir fomentando estos conocimientos técnicos europeos. Es necesaria una política que permita no solo garantizar la adecuación de la educación, la formación y el empleo, sino ajustar mejor los sistemas de educación y formación a las necesidades del mercado de trabajo.

<sup>(1)</sup> Plan de inversión del presidente Juncker, «Un Plan de Inversiones para Europa», COM(2014) 903 final — Ficha nº 1.

<sup>(2)</sup> ECORYS *et al.* — Contrato marco para la realización de estudios sobre la competitividad sectorial para la Comisión Europea — Competitividad del sector del vidrio (2008).

4.11. En un mercado de trabajo abierto y dinámico, la industria europea del vidrio ha de ser más atractiva, en particular, para los jóvenes. Gracias a las inversiones en eficiencia energética en el sector de la construcción, la mejora de la recogida y el reciclado del vidrio, la I+D y la innovación en la industria del vidrio, se generarán numerosas oportunidades de empleo.

4.12. La política industrial para el sector del vidrio debería ir precedida de un diálogo social sectorial que permita a los interlocutores sociales intercambiar información sobre todos los aspectos pertinentes de interés común para el futuro de esta industria en Europa.

#### LA DIMENSIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA SOSTENIBILIDAD

4.13. La industria del vidrio consume una gran cantidad de energía, por lo que reducir el consumo energético es a la vez un imperativo económico y un objetivo permanente. Durante las últimas décadas, la industria del vidrio ha sido capaz de reducir su consumo de energía por unidad producida a fin de satisfacer la demanda europea (una reducción del 55 % para el sector del vidrio plano entre 1970 y 2000, al tiempo que se duplicaba la producción). Sin embargo, tal como se señaló en el dictamen 1205/2009 del CESE, la industria del vidrio ya ha alcanzado los límites físicos existentes de los conocimientos en su estado actual, y las mejores técnicas de producción de vidrio disponibles ya se aplican de forma generalizada. Por tanto, el margen para reducir aún más el consumo de energía en la fabricación del vidrio es muy limitado.

4.14. La industria del vidrio está sujeta al RCDE y todos sus sectores se consideran expuestos al riesgo de fuga de carbono. Según la evaluación cuantitativa llevada a cabo por la Comisión Europea en 2014, el riesgo de fuga de carbono en el sector del vidrio plano ha aumentado un 20 % en comparación con la evaluación de 2009. El RCDE contribuye a una rápida reducción de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> gratuitos asignados a los sectores expuestos al riesgo de fuga de carbono. Esto obra en detrimento de la competitividad de los sectores de la industria de vidrio establecidos en Europa respecto de terceros países. La industria del vidrio debe estar plenamente protegida frente al riesgo de fuga de carbono hasta que los países competidores emprendan esfuerzos comparables con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta protección eficaz contra la fuga de carbono debe garantizar que las instalaciones con menor impacto en términos de emisión de gases de efecto invernadero reciben la totalidad de los derechos de emisión gratuitos. Deben tenerse en cuenta los niveles de producción reales. La cantidad de derechos de emisión gratuitos no debe disminuir con mayor rapidez que el potencial estimado de reducción de gases de efecto invernadero del sector. De manera más general, es evidente que el nuevo paquete de medidas sobre el cambio climático va más allá de la capacidad de mitigación del sector. Sería más fácil alcanzar el objetivo de la descarbonización en sectores no sujetos al RCDE como, por ejemplo, el de los edificios.

4.15. El modelo de economía circular ha estado funcionando con éxito durante los últimos cuarenta años en el sector de los envases de vidrio (es decir, el 71 % de las botellas de vidrio se reciclan en la UE). A fin de reconocer y apoyar los esfuerzos de la industria, la UE debería plantearse la posibilidad de dar prioridad a los materiales permanentes —que pueden reciclarse indefinidamente sin merma alguna de su calidad— en sus políticas en materia de embalajes y residuos.

4.16. Debe incentivarse el reciclado en el sector del vidrio de construcción. Debe sopesarse la posibilidad de recurrir a distintos instrumentos políticos para contribuir al desarrollo de iniciativas locales de recogida y reciclado del vidrio de construcción. A nivel europeo, deberían establecerse objetivos individuales para diferentes tipos específicos de residuos de construcción y demolición, y podría imponerse la obligación de realizar auditorías antes de proceder a la demolición o renovación de edificios del sector terciario. Esto hará que aumenten las actividades de desmantelamiento, clasificación y recogida de acristalamiento para fines de reciclado.

4.17. El reciclado es fundamental para la industria del vidrio, ya que la utilización de los residuos de vidrio contribuye a reducir tanto la energía necesaria para fundir el vidrio, como las emisiones de CO<sub>2</sub>. El reciclado puede impulsar el empleo en el sector y contribuir a la consecución del objetivo de economía circular de la UE.

Bruselas, 22 de abril de 2015.

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

---