

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

448° PLENO DE LOS DÍAS 21, 22 Y 23 DE OCTUBRE DE 2008

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME»**

COM(2007) 592 final

(2009/C 100/01)

El 4 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME».*

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2008 (ponente: Sr. Burns).

En su 448° Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre.), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 85 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conviene fomentar desde una edad muy temprana en los estudiantes el desarrollo de capacidades empresariales. Hay que ayudar a los estudiantes a entender que montar una empresa es una opción de empleo normal y no algo reservado a personas con dinero o con un diploma universitario.

1.2 La Comisión debe alentar a los gobiernos nacionales a que cooperen con organizaciones como el Cedefop, las organizaciones empresariales de PYME y el CESE para desarrollar un sistema transeuropeo de cualificaciones profesionales orientado a la empresa, dirigido por los empresarios, creíble y que satisfaga las necesidades de las empresas, y en especial de las PYME.

1.3 La Comisión, juntamente con los gobiernos nacionales, debería cooperar para crear y aplicar un sistema sólido a escala europea que proteja la propiedad intelectual, los inventos y las innovaciones.

1.4 Antes de la aplicación de cualquier directiva, reglamentación o acto legislativo, las consultas de los gobiernos deberían especificar todos los cambios aceptados a raíz de un proceso de consulta.

1.5 La Comisión precisa revisar sus procedimientos de consulta con las asociaciones representativas de las PYME y las organizaciones profesionales sectoriales. Se deben reconocer los gastos que supone para las PYME la participación en las consultas gubernamentales y prestar atención a la posibilidad de abonar gastos a los empresarios de PYME a los que se invita a participar activamente en los procesos de consulta.

1.6 Los gobiernos nacionales y regionales deben participar en mayor medida en los procesos y procedimientos de las PYME especificados en la revisión intermedia. El trabajo eficaz fomentado por la Comisión Europea no consigue cumplir con las expectativas debido a la apatía u oposición a las propuestas favorables a las PYME de algunos gobiernos nacionales y regionales.

1.7 Las subvenciones y la competitividad desleal ocasionan distorsiones en el mercado. Cuando los subsidios falsean la libre competencia, la Comisión debe examinar el impacto para las PYME en todas las fases de la cadena de producción. En caso de concederse, los subsidios deberían obedecer a razones sociales, medioambientales u otras, y no a la subvención de la producción. El principio según el cual una subvención para uno es competencia desleal para otro debería convertirse en norma común para todas las ayudas o subvenciones futuras.

1.8 La legislación que afecte a las empresas debería estar redactada en una lengua clara y comprensible, y no incluir cláusulas vagas, confusas o susceptibles de interpretación por terceros.

1.9 Hay que revisar la definición de «PYME», y debería hacerse un análisis que muestre cuál sería el resultado si para la definición de microempresa y de PYME se modificaran las cifras del volumen de negocios y del balance anuales (véase el punto 4.5.2).

1.10 Deberían aplicarse procedimientos especiales a las microempresas y las PYME en relación con el acceso a las ayudas de la UE y la financiación de proyectos. Estos procedimientos deberían tener en cuenta las limitaciones de tiempo específicas de las empresas de menor tamaño.

1.11 Asimismo, la transmisión de empresas de una generación a otra es un problema que debe admitirse y al que debe ofrecerse respuesta.

## 2. Introducción (antecedentes)

2.1 La mayoría de los políticos y economistas estiman que el crecimiento de las PYME y las microempresas es esencial para desarrollar la política económica y social europea.

2.2 En 2005 la Comisión Europea aprobó su Comunicación «Una política moderna de la PYME para el crecimiento y el empleo», cuyo objetivo es asegurar que se coordinan todos los aspectos de la política de la UE para ayudar a las PYME y que las necesidades de las PYME se evalúan mejor a la hora de elaborar dichas políticas. Esta política supone intervenir en las cinco áreas siguientes:

1. La promoción del espíritu empresarial y las capacidades.
2. La mejora del acceso de las PYME a los mercados.
3. La reducción de los trámites burocráticos.

4. La intensificación del diálogo y las consultas con las partes interesadas de las PYME.

5. La mejora del potencial de crecimiento de las PYME.

2.3 El objetivo fundamental de esta política era hacer de Europa un entorno empresarial favorable a las PYME. Se reconoció que para lograr este objetivo todas las autoridades en la materia (regionales, nacionales y de la UE) tenían que aunar esfuerzos, a fin de garantizar que las diferentes políticas se desarrollaban, se completaban mutuamente y no obstaculizaban el crecimiento de las PYME.

2.4 El 4 de octubre de 2007, la Comisión elaboró el documento «Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME»<sup>(1)</sup>. Se trata del informe de la Comisión dirigido a los políticos y las distintas autoridades acerca del nivel de éxito de la Unión Europea en el logro (hasta la fecha) de los objetivos establecidos en la política original de 2005.

## 3. Observaciones sobre la revisión intermedia

3.1 El Comité Económico y Social Europeo reconoce que la Comisión Europea ha dado un gran impulso a la cuestión de las PYME en la agenda económica y social. Admite además que, a pesar de diversas restricciones de los gobiernos nacionales, la Comisión ha tratado de mejorar el entorno económico para las PYME en toda Europa. Asimismo, el CESE está de acuerdo con la Comisión en que aún hay mucho que hacer antes de que podamos dar por hecho que Europa ofrece un entorno verdaderamente favorable para las PYME.

3.2 El CESE manifiesta su acuerdo con el principio de que los políticos y legisladores deberían «pensar primero a pequeña escala». No obstante, el CESE expresa su preocupación pues, aunque es posible que la Comisión apoye este principio, no está convencido de que todas las instancias de gobierno nacional y regional, con sus distintas agencias y organizaciones, compartan el mismo objetivo o prospectiva.

3.3 El CESE reconoce que actualmente en la mayoría de los documentos de la Comisión relativos a las empresas, las PYME aparecen como rúbrica o descripción de un sector de actividad, pero manifiesta su inquietud por el hecho de que la inclusión del término «PYME» en un documento no garantiza forzosamente que estas empresas se integren en las políticas o los procesos recomendados. Asimismo, muestra su preocupación por que no se tenga en cuenta la opinión de las profesiones liberales, los trabajadores por cuenta propia y las microempresas. Por consiguiente, no está de acuerdo con que «las PYME están ahora plenamente integradas en las políticas comunitarias».

<sup>(1)</sup> COM(2007) 592 final.

3.4 Toda normativa tiene repercusiones para las pequeñas empresas. El efecto acumulativo de numerosas normativas ocasiona un serio problema a las PYME, algo que los políticos y funcionarios raramente reconocen. Las pequeñas empresas necesitan el tiempo y los recursos limitados de que disponen para relacionarse con sus clientes. Cuanto más tiempo se dedique a rellenar formularios oficiales y a resolver asuntos burocráticos, de menos tiempo se dispone para crear riqueza y empleo suministrando mercancías y prestando servicios.

3.5 Numerosas PYME siguen considerando que los procedimientos administrativos, tanto a nivel nacional como europeo, son demasiado burocráticos, dependen en exceso de acreditaciones de terceros y son demasiado caros para llevarse a cabo. Además, las administraciones no son capaces de comprender la ecuación riesgo/tiempo/coste, que para la mayoría de las PYME constituye una prioridad a la hora de evaluar su participación en cualquier proyecto, acción o consulta, de cumplir criterios o presentar una solicitud para conseguir una «ayuda» a las empresas.

3.6 La única afirmación constante procedente de empresas pequeñas, medianas y microempresas es que desean gozar de igualdad de condiciones en toda Europa. El Comité estima que aún nos hallamos muy lejos de ese objetivo. Con demasiada frecuencia, una queja procedente de una PYME por competencia desleal se interpreta como una petición de subvenciones o tratamiento especial; ahora bien, lo que las PYME piden es únicamente el derecho a competir lealmente y en igualdad de condiciones.

3.7 Las PYME se quejan de la legislación porque no es clara ni comprensible. Las grandes empresas disponen de juristas que interpretan las normas. Muchas pequeñas empresas no pueden sufragar este tipo de gastos, por lo que es fundamental que la legislación esté redactada con claridad y no sea vaga, confusa o susceptible de interpretaciones diversas.

3.8 El CESE considera que la Comisión y los gobiernos europeos nacionales no han sido capaces de comprender este problema y que, a resultas de ello, en Europa tenemos demasiadas interpretaciones diferentes de una misma normativa. El Comité también estima que los gobiernos nacionales «sobrerregulan» en exceso la legislación comunitaria, lo que hace que la normativa nacional sea difícil de comprender y aplicar para las PYME. Además, esto frena el crecimiento de empresas transfronterizas.

#### 4. Asuntos específicos

##### 4.1 *La promoción del espíritu empresarial y las capacidades*

La promoción del espíritu empresarial y la educación

4.1.1 La necesidad de crear un marco social y económico más favorable al espíritu empresarial se basa en una política inte-

grada orientada no sólo a modificar las actitudes sino también a mejorar las capacidades de los ciudadanos. No obstante, los propios responsables de la política educativa no se han formado en un entorno educativo que fomente el espíritu empresarial, por lo que en la práctica saben poco sobre cómo se forja este espíritu o qué es lo que anima a una persona a ser autosuficiente y poner en marcha una pequeña empresa.

4.1.2 A pesar de que se han realizado inversiones considerables para fomentar, a través de la educación, una actitud más favorable a la actividad empresarial, las estructuras de apoyo han resultado en gran medida ineficaces y no han logrado abordar la formación empresarial ni crear una cultura que conduzca a la autosuficiencia. Debería darse a entender a los estudiantes que la creación de empresas es una vía tan interesante como la búsqueda de un puesto de trabajo por cuenta ajena o cursar estudios universitarios.

4.1.3 Una gran parte de la inversión se dirige a estudiantes de dieciséis años o más. El CESE opina que se trata de un momento demasiado tardío en el desarrollo de una persona, y que el estímulo debe producirse a una edad mucho más temprana.

4.1.4 Debería prestarse especial atención al espíritu empresarial y la educación por lo que respecta a aquellos estudiantes que han cursado una escolaridad a tiempo completo y pueden o se disponen a tomar el relevo en el negocio familiar (transmisión de empresas). En algunas partes de Europa, esto se ha convertido en un problema serio que debe afrontarse sin demora.

4.1.5 Los interlocutores sociales desempeñan un papel importante en el fomento del espíritu empresarial y la educación. Por este motivo, es esencial aumentar la cooperación entre las empresas y los interlocutores sociales, de modo que el espíritu empresarial y la educación se comprendan mejor y se fomenten de manera positiva.

4.1.6 Es preciso alentar a los estudiantes a ver en el trabajo una oportunidad de asumir el control de su propia vida, crear oportunidades, tener una actitud favorable a la actividad empresarial, asumir riesgos y, si procede, iniciar su propia empresa.

#### La formación y la acreditación de competencias

4.1.7 Todas las empresas pequeñas forman a su personal pero pocas veces se concede a los empleados algún tipo de diploma. Esto constituye un problema, en particular en ámbitos como la salud y la seguridad o el medio ambiente, así como en aquellos donde puede haber implicaciones jurídicas. La Comisión y los órganos de las administraciones nacionales responsables de la educación y la formación profesionales deberían esforzarse en mayor medida para garantizar que los diplomas reflejen las tareas que se llevan a cabo en las empresas. Para las profesiones liberales, esto ha sido fuente de problemas a la hora de saber si una formación responde a sus necesidades.

4.1.8 El CESE considera que el fracaso a la hora de crear un sistema de formación y cualificaciones profesionales orientado al empleo constituye un obstáculo importante para el desarrollo de empresarios y empresas europeas, sobre todo del personal empleado en PYME. El Comité considera que la incapacidad para reconocer este problema y darle respuesta pone en cuestión la suposición de la Comisión, esto es, que ha tenido éxito en su promoción del espíritu empresarial y las cualificaciones.

#### 4.2 *La mejora del acceso de las PYME a los mercados*

4.2.1 El Comité admite que la Comisión ha tratado de eliminar los obstáculos innecesarios que impiden el acceso a los mercados. Con todo, muestra su preocupación por el hecho de que los gobiernos europeos no hayan materializado las mejores intenciones de la Comisión. En particular, el fracaso a la hora de desarrollar y aplicar un sistema sólido a escala europea para proteger la propiedad intelectual, los inventos y las innovaciones constituye un obstáculo para mejorar el acceso de las PYME a nuevos mercados. Además, no hay que olvidar que los empresarios de la UE, mediante inversiones de capital o adjudicación de concesiones, pueden crear PYME en terceros países en los que trabajan ciudadanos de la UE. Esas PYME deberían disfrutar de ventajas similares y no debería obstaculizarse la comercialización de sus productos en el mercado de la UE, por lo menos en los comienzos de su actividad.

4.2.2 La contratación pública constituye otro mercado cuya apertura y transparencia, en opinión del Comité, hubieran podido reforzarse mucho más, facilitando en consecuencia el acceso de las PYME. Este sector representa el 16 % del PIB de la UE y, a pesar de que ha habido unas mejoras ligeras en la participación de las PYME, algunas cuestiones fundamentales que se recogen a continuación aún no han sido tratadas y deberían haberse definido en la revisión intermedia:

- ignorar el factor de las PYME en la contratación pública es una solución demasiado fácil;
- la falta de credibilidad de las PYME entre funcionarios de los gobiernos locales y nacionales se traduce a menudo en la imposición de barreras absurdas a las PYME. En particular, la necesidad de obtener una acreditación de terceros para poder optar a la presentación de ofertas es para la mayoría de las PYME un obstáculo muy costoso y frecuentemente innecesario en los concursos de licitación de obras públicas;
- las PYME que presentan sus ofertas de contratos públicos y consideran que han recibido un tratamiento injusto se quejan a menudo de que los procedimientos para investigar sus recursos no son transparentes.

#### 4.3 *La reducción de los trámites burocráticos*

4.3.1 Existe tanta burocracia y legislación innecesaria que se hace difícil evaluar qué se ha hecho para reducir esta carga. El

volumen de reglamentaciones, normas y políticas superfluas de los gobiernos (aplicadas a través de agencias, organismos públicos y autoridades responsables de la concesión de licencias) constituye un obstáculo importantísimo para las PYME y las pequeñas empresas. El CESE se muestra particularmente preocupado por que en la revisión intermedia no se hiciera hincapié en este problema, que se refiere en especial a la burocracia creada por las agencias gubernamentales, los organismos públicos y las autoridades responsables de concesión de licencias. Con frecuencia, estos órganos no disponen de un procedimiento reconocido para presentar un recurso, ya que en la mayoría de los casos están calificados como organismos independientes, no gubernamentales y no sujetos por tanto al control del gobierno.

#### 4.4 *La intensificación del diálogo y las consultas con las partes interesadas de las PYME*

4.4.1 Las consultas con las asociaciones de PYME constituyen un serio problema no reconocido en la revisión intermedia. Las consultas con una cantidad limitada de organizaciones profesionales y empresariales tienen lugar a escala europea <sup>(2)</sup>, pero el número de organizaciones empresariales consultadas es muy reducido y, al parecer, existe muy poca representación profesional específica de las empresas más pequeñas.

4.4.2 A nivel gubernamental las PYME tienen poca confianza en las consultas y consideran que los responsables políticos ignoran sus quejas. Para la mayoría de las pequeñas empresas, una «consulta» es un proceso que aquéllos ponen en marcha con escasa, o ninguna, intención de modificar sus recomendaciones iniciales.

4.4.3 A menudo, se tilda a las PYME de «demasiado dispares», «demasiado desorganizadas» y, en consecuencia, es muy difícil que sus opiniones se tengan en cuenta en las recomendaciones finales. Esto ocurre incluso cuando la consulta se refiere a la PYME y al desarrollo de las pequeñas empresas. En este tipo de situaciones, con demasiada frecuencia se da mayor crédito a las empresas de mayor tamaño que al punto de vista de las microempresas y las PYME.

#### 4.5 *La definición de las pequeñas empresas*

4.5.1 El CESE expresa su decepción por que en la revisión intermedia no se hayan identificado los problemas vinculados a la definición de las PYME, una definición que considera anticuada <sup>(3)</sup>. Las mejoras en la productividad gracias a la mecanización y los cambios en las prácticas laborales han modificado radicalmente el modo de funcionamiento de las empresas.

— Más del 98 % de todas las empresas europeas son PYME, de acuerdo con su definición actual.

— Lo que en el pasado requería el concurso de 50 empleados se puede hacer ahora con diez.

<sup>(2)</sup> Por ejemplo, con la UEAPME (Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa), que representa oficialmente a las PYME en el diálogo social europeo.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/sme\\_definition/sme\\_user\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf)

— Si queremos ayudar a las empresas pequeñas y medianas y las microempresas precisamos una definición realista. Ésta es una de las principales razones por las que la legislación sobre las PYME no alcanza por lo general sus objetivos.

4.5.2 Las actuales definiciones se ajustan a los siguientes datos:

Tipo de empresa	Número de personas empleadas	Volumen de negocios anual		Balance general anual
De tamaño medio	< 250	50 millones de euros	o	43 millones de euros
Pequeñas	< 50	10 millones de euros	o	10 millones de euros
Micro	< 10	2 millones de euros	o	2 millones de euros

4.6 *Estatuto de las pequeñas empresas, los trabajadores por cuenta propia y las profesiones liberales*

4.6.1 El CESE expresa su decepción por el hecho de que en la revisión intermedia no se hayan definido los actuales problemas relacionados con el trabajo por cuenta propia. Demasiados países europeos han levantado obstáculos artificiales para los ciudadanos que desean desarrollar sus capacidades empresariales y crear una pequeña empresa. No existen definiciones jurídicas europeas para el trabajo por cuenta propia y, a resultas de ello, se producen abusos que crean confusión entre las empresas y los funcionarios.

4.6.2 Esta infracción administrativa obstaculiza el desarrollo de los verdaderos trabajadores por cuenta propia que gestionan pequeñas empresas, pagan sus impuestos y cumplen con la normativa pertinente.

4.6.3 Se debería haber determinado que esta cuestión constituye un problema. La Comisión debería haber dado prioridad a

la definición de trabajo por cuenta propia, pero hasta la fecha este problema o no se ha definido o se ha ignorado.

4.7 *La representación de pequeñas empresas*

4.7.1 En la revisión intermedia no se reconoce la importancia de cómo se consulta a las PYME y cómo se representan sus puntos de vista a nivel nacional y europeo. A menudo, los representantes de las asociaciones profesionales que participan en conferencias gubernamentales no son empresarios que comprendan las dificultades o tengan conocimiento práctico del tema.

4.7.2 Numerosos servicios de la Comisión admiten esto pero no parece haber indicios de que se haya hecho nada para solucionar el problema.

4.7.3 Las consultas deben ser tanto en línea como en papel, y en todas las lenguas oficiales de la UE, para garantizar que alcancen a un amplio abanico de empresas.

4.8 *El acceso a los fondos de la UE*

4.8.1 Los fondos destinados a proyectos y ayudas aumentan, pero las microempresas y las PYME tienen problemas para acceder a ellos:

- los procedimientos son demasiado burocráticos;
- los procesos se alargan demasiado;
- la asistencia para encontrar y solicitar ayudas no es fácil de utilizar;
- los procedimientos contables cambian constantemente y en muchas ocasiones requieren una auditoría externa y costosa, lo que incrementa las cargas y costes burocráticos.

4.8.2 Para que las microempresas y las PYME puedan acceder a los fondos comunitarios, deben establecerse procedimientos especiales que tomen en consideración las limitaciones que les impone su tiempo de trabajo.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI