

DICTÁMENES

COMITÉ DE LAS REGIONES

133.º PLENO DEL CDR, 6.2.2019 – 7.2.2019

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la «Nueva agenda europea de investigación e innovación: una oportunidad para que Europa trace su futuro»

(2019/C 168/02)

Ponente:	Birgitta SACRÉDEUS (SE/PPE), miembro del Gobierno Provincial de Dalarna
Documento de referencia:	Nueva agenda europea de investigación e innovación: una oportunidad para que Europa trace su futuro COM(2018) 306 final

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

1. acoge favorablemente que la Comisión deje claro que la investigación y la innovación seguirán siendo un ámbito prioritario para la UE, y que, en las perspectivas financieras 2021-2027, proponga que se les consagren mayores recursos, al mismo tiempo que recuerda que la gobernanza a todos los niveles, europeo, nacional, regional y local, debe aunar esfuerzos para alcanzar los objetivos de la agenda. El Comité coincide con la Comisión en que los desafíos a que se enfrenta Europa requieren desarrollar un nuevo enfoque para la investigación y la innovación, lo que, a su vez, exige un planteamiento común por parte de las regiones, los Estados miembros y la Comisión;
2. subraya que los entes locales y regionales son agentes clave en la creación de ecosistemas regionales y centros de innovación eficaces. El desarrollo de estrategias regionales de especialización inteligentes (RIS3) constituye un ejemplo. En la nueva agenda, así como en los programas de apoyo a la investigación y la innovación, es preciso clarificar el papel del sector público no solo como beneficiario de la investigación y la innovación, sino también como agente que lleva a cabo este tipo de cometidos;
3. hace hincapié en que se necesitan definiciones más amplias y una mejor comprensión de los ecosistemas regionales y los centros de innovación, en particular, para establecer la red de centros europeos de innovación digital, de modo que se reconozcan e incluyan expresamente las autoridades nacionales, regionales y locales, las empresas, los sectores público y privado, el mundo académico, la sociedad civil y las organizaciones sin ánimo de lucro, los ciudadanos y los usuarios finales de la investigación e innovación, a fin de entender realmente un ecosistema integrado y de anclaje local;
4. señala que existe una relación directamente proporcional entre el menor nivel de desarrollo de las regiones y la escasa inversión en innovación e investigación. Habida cuenta de que los resultados de la I+D+i están estrechamente vinculados a la infraestructura de investigación, deben impulsarse orientando parte de los fondos de la UE, como los Fondos Estructurales u Horizonte Europa, hacia los territorios de la Unión Europea con mayores dificultades de desarrollo socioeconómico a causa del desempleo, hacia las regiones ultra-periféricas y hacia las regiones con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones insulares, transfronterizas y montañosas;
5. exige que en los textos legislativos finalmente adoptados se incluya una definición precisa de los ecosistemas regionales y los centros de innovación para permitir que estos ecosistemas se tengan en cuenta de manera efectiva en la aplicación de todos los capítulos del futuro Programa Marco;

6. considera que la innovación es un factor clave para el crecimiento y el desarrollo sostenible, y que la futura financiación europea de la investigación y la innovación debe cubrir, de forma equilibrada, todo el proceso de investigación e innovación, desde la investigación básica hasta la investigación, desarrollo e innovación que responden a necesidades específicas, establecidas previamente por acuerdo entre los diferentes agentes del sistema, así como la difusión y explotación de los resultados;

7. considera que las normas sobre ayudas estatales deben simplificarse en mayor medida con objeto de facilitar la combinación de distintos programas de la UE, algo imprescindible para superar las diferencias regionales en cuanto a la participación y las posibilidades de llevar a cabo con éxito la investigación y la innovación; estima, en este contexto, que los programas o acciones cofinanciados por diferentes fondos y basados en las herramientas y modalidades del Programa Marco deben poder ejecutarse en el marco jurídico del mismo;

8. opina que el programa Horizonte Europa ha de centrarse en la financiación de ámbitos con un claro valor añadido europeo, como los objetivos de desarrollo sostenible, por lo que debe dar prioridad a los proyectos de investigación e innovación basados en la interacción entre varios agentes complementarios, ya que aportan, de manera inigualable, ese valor;

9. subraya que los retos sociales, en particular, la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, únicamente pueden resolverse fijando objetivos más ambiciosos a nivel europeo, y movilizándolo el esfuerzo coordinado de todos los agentes, incluidas las regiones y ciudades, a mayor escala que la de proyectos de investigación aislados; opina que este cometido ha de realizarse a más largo plazo que lo que fue el caso para el programa Horizonte 2020, lo que a su vez requiere que el diseño de la estructura del programa posibilite la recepción de fondos a largo plazo;

Una oportunidad para que Europa invierta en el futuro

10. coincide en que Europa disfruta de buenas condiciones para la investigación de alta calidad, pero señala que se requieren más y mayores esfuerzos para convertir los resultados en innovaciones y aplicaciones que puedan impulsar el crecimiento y el desarrollo sostenibles, y que la investigación, la innovación y el desarrollo deben ocupar un lugar prominente en el programa Horizonte Europa garantizando al mismo tiempo que se refuercen de modo equilibrado todas las fases del proceso de innovación;

11. insta, a la luz de las conclusiones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, a que los entes locales y regionales participen plenamente en el ejercicio de planificación estratégica y en otros órganos de gobernanza que guiarán la aplicación del programa Horizonte Europa, y a que se tengan en cuenta en este contexto las estrategias regionales de especialización inteligente. Considera necesario reconocer, asimismo, el impacto territorial como uno de los elementos constitutivos del concepto de impacto para la evaluación del programa y los proyectos ⁽¹⁾;

12. hace hincapié en que la investigación y la innovación tienen lugar tanto en las empresas como en el sector público, con financiación local y regional. Es positivo que la agenda renovada incluya medidas concretas que pueden reforzar la contribución del sector público;

13. está de acuerdo en que, para fortalecer la capacidad de investigación e innovación de la UE, es fundamental mejorar y coordinar de forma más eficaz la utilización de los instrumentos ya existentes, como el Comité ha señalado ya con anterioridad, y en que la coordinación de la política de cohesión con la de investigación e innovación es particularmente importante, sin dejar de brindar a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para configurar sus prioridades en función de sus necesidades. En este sentido, deberían adoptarse medidas adecuadas para evitar y, en cualquier caso, compensar el aumento de las desigualdades entre las ciudades y regiones que se benefician en gran medida del Programa Marco de Investigación e Innovación, cuyo presupuesto aumentará, y las demás, que sufrirán las consecuencias de la disminución de los presupuestos de la política de cohesión ⁽²⁾;

⁽¹⁾ COR 2017-00854-00-01 – Dictamen sobre «La dimensión local y regional del programa Horizonte 2020 y el nuevo programa marco de investigación e innovación».

⁽²⁾ COR 2017-00854-00-01 – Dictamen sobre «La dimensión local y regional del programa Horizonte 2020 y el nuevo programa marco de investigación e innovación».

14. señala que todos los beneficios derivados de la inversión en tecnologías y plataformas digitales deben ampliarse en toda Europa. A este respecto, el programa Europa Digital está llamado a desempeñar un papel decisivo como un sólido programa de inversión y desarrollo para capitalizar las oportunidades necesarias y creadas, y lograr así un mercado único digital plenamente funcional. El CDR hace hincapié en la importancia de establecer una red de centros de innovación digital con cobertura suficiente para todas las regiones ⁽³⁾;

15. acoge favorablemente un amplio debate en el que se aborde la relación entre investigación, innovación y sociedad, así como las interacciones entre ellas, sobre la base de análisis empíricos y una reflexión sobre los cambios globales y su significado tanto para la comunidad científica como para el conjunto de la sociedad, y sobre las nuevas funciones que dichos cambios implicarán para todos los agentes de los ecosistemas de investigación e innovación a todos los niveles;

16. subraya el papel a todas luces decisivo que revisten las regiones de Europa para la industria, y se remite a sus posiciones en materia de política industrial ⁽⁴⁾;

Un nuevo plan para reforzar el ecosistema europeo de investigación e innovación

17. apoya la visión de la investigación y la innovación como actividades de un ecosistema en el que diferentes agentes se encuentran y colaboran en la creación de un entorno vibrante y dinámico, pero considera decisivo, para poder elaborar estrategias eficaces, reconocer la enorme diversidad del ecosistema a nivel local y regional. En este sentido, la participación de los entes locales y regionales aporta un claro valor añadido;

18. subraya, en relación con el conjunto de las políticas europeas, que resulta esencial integrar la digitalización, la investigación y la innovación en todos los principales programas de la UE y en las asociaciones de ecosistemas regionales;

19. coincide en que es esencial utilizar las particularidades de los ecosistemas regionales europeos y los centros de innovación para optimizar su funcionalidad, pero considera asimismo que, en la elaboración de la política europea de investigación e innovación ⁽⁵⁾, debe reconocerse y tenerse en cuenta la importancia de los agentes locales y regionales, como los municipios y las regiones —en su calidad de productores, impulsores y usuarios finales de la innovación—, para estos ecosistemas;

20. opina que los entes locales y regionales deben participar en la elaboración y la gestión de los programas de investigación e innovación ⁽⁶⁾. El peso de la investigación y la innovación en todos los ámbitos de actuación y en diversos sectores de la sociedad difícilmente puede sobrevalorarse; no obstante, también es primordial, en todos los contextos, prestar atención a la importancia de las fuerzas motrices de estos sistemas, que no son únicamente descendentes, sino también ascendentes, para poder cumplir totalmente los objetivos fijados para la agenda renovada y obtener una auténtica consolidación de los ecosistemas. Esto, a su vez, implicaría que la agenda no debe incluir y estimular únicamente la «investigación abierta», sino también la «innovación abierta»;

21. estima que la clave del éxito reside en un uso más estratégico de los ecosistemas locales y regionales de innovación, con un mayor énfasis y aprovechamiento de los complejos procesos colaborativos de investigación e innovación contruidos en torno a estructuras de cuádruple y quintuple hélice; esto es así tanto en términos de desarrollo de conocimientos en general, como en lo relativo a la transferencia de conocimientos y la aplicación de los resultados de la investigación y la innovación, a las sinergias positivas entre los distintos instrumentos financieros y a la combinación de diferentes ámbitos de actuación, como la política de cohesión y la política de investigación e innovación;

⁽³⁾ COR-2018-03951-00-01 Dictamen sobre el Programa «Europa Digital»(2021-2027).

⁽⁴⁾ COR 2017-03214-00-00 – Dictamen sobre «Una estrategia europea para la industria: el papel y la perspectiva de los entes locales y regionales».

⁽⁵⁾ COR 2017-04757-00-00 – Dictamen del CDR sobre «Reforzar la innovación en las regiones de Europa: Estrategias para un crecimiento resiliente, inclusivo y sostenible».

⁽⁶⁾ COR 2017-00854-00-01 – Dictamen sobre «La dimensión local y regional del programa Horizonte 2020 y el nuevo programa marco de investigación e innovación».

Garantizar un nivel básico de inversión pública y estimular la inversión privada

22. acoge con satisfacción el aumento de la inversión en investigación e innovación mediante la asignación, en el marco de las perspectivas financieras, de cerca de 100 000 millones de euros al programa Horizonte Europa y otros programas; no obstante, hace hincapié en que, para que la inversión porte fruto, es esencial revisar y simplificar las normas sobre ayudas estatales, con el fin de asegurar una normativa propicia a la innovación que permita combinar distintos tipos de financiación;

23. apoya firmemente el enfoque de asociación europea mencionado en Horizonte Europa como una herramienta importante para apoyar los proyectos ascendentes creados por consorcios de ecosistemas regionales y centros de innovación, y financiados por fondos combinados de Horizonte Europa y otros programas de la UE, así como por fondos públicos y privados nacionales, regionales o locales;

24. recuerda que las regiones y municipios financian la investigación y la innovación y, por lo tanto, una parte de la inversión pública; no obstante, está de acuerdo en que conviene animar a los Estados miembros a que adopten medidas más ambiciosas para alcanzar el objetivo de invertir el 3 % del PIB en investigación e innovación antes de 2020, de mejorar las condiciones para la inversión privada, y de animar a las empresas a realizar esfuerzos adicionales;

25. toma nota de que la propuesta de la Comisión Europea sobre el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte Europa —el programa marco para la investigación y la innovación— señala que son justificables medidas específicas para las regiones ultraperiféricas de la Unión (que dependerán en cada caso de la situación estructural, social y económica) en materia de acceso a los programas horizontales de la Unión. El CDR lamenta que el texto propuesto no haga lo mismo, lo que hará difícil que el programa tenga en cuenta las necesidades específicas de estas regiones y los recursos únicos que ofrecen como bancos de pruebas para la investigación y la innovación en los ámbitos determinados en sus estrategias de especialización inteligente, como por ejemplo la bioeconomía o el cambio climático;

26. recuerda, en particular, que los municipios y las regiones, a través de su participación en consorcios europeos, han realizado importantes inversiones en infraestructuras europeas de investigación e innovación, lo que asimismo muestra que la investigación y la innovación tienen un anclaje local y están integradas en un contexto regional y local, y que se deben redoblar los esfuerzos para que más usuarios de toda la UE y de todas las regiones puedan acceder a ellas;

27. subraya que es positivo que los Fondos Estructurales y el Fondo Social Europeo se utilicen para apoyar la participación de las regiones en un desarrollo económico y social y un crecimiento sostenible basados en la innovación; considera especialmente importante asegurar las sinergias del programa Horizonte Europa y el Fondo InvestEU con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el programa Erasmus +, el programa Europa Digital, la política agrícola común y el programa espacial. Estas sinergias deberían fomentar la coherencia, la complementariedad y la compatibilidad entre los fondos, favoreciendo al mismo tiempo un enfoque basado en la construcción conjunta y el refuerzo de las conexiones territoriales;

28. acoge positivamente las medidas adoptadas para garantizar la disponibilidad de capital riesgo para la innovación gracias a la conversión de la iniciativa VentureEU en un fondo europeo y a la revisión de la normativa vigente mediante la iniciativa de la Unión de Mercados de Capitales;

29. se opone firmemente, no obstante, a que la posibilidad de transferir una parte de los fondos de la política de cohesión hacia Horizonte Europa sea decidida sistemáticamente por los Estados miembros; insiste con firmeza en que esta posibilidad sea ejercida por la autoridad de gestión interesada, y en que las disposiciones sobre la movilización de estos fondos se adopten de común acuerdo entre dicha autoridad y la Comisión y garanticen el retorno de estos fondos a la zona geográfica de que se trate (7);

30. toma nota de la creciente importancia del papel que desempeña el Banco Europeo de Inversiones al apoyar la I+D mediante instrumentos financieros. Esto garantiza que las subvenciones se complementen cada vez más con otros instrumentos financieros;

(7) COR 2017-00854-00-01 – Dictamen sobre «La dimensión local y regional del programa Horizonte 2020 y el nuevo programa marco de investigación e innovación».

Crear marcos normativos adecuados para la innovación

31. coincide en que es preciso analizar las normas y leyes nacionales y europeas sobre la base de una evaluación de sus efectos para la innovación. Una excelente medida concreta para estimular la innovación es recopilar buenas prácticas destinadas específicamente al sector público representado por los municipios y las regiones, a fin de facilitar la contratación innovadora y las asociaciones público-privadas y, de esta manera, reforzar sus posibilidades de convertirse en agentes de vanguardia;

32. se muestra favorable a toda iniciativa de la Comisión para simplificar la normativa sobre ayudas estatales y a otras medidas de apoyo, como podría ser una lista de criterios de evaluación cualitativos para proyectos de investigación e innovación;

33. señala que proporcionar una orientación coordinada sobre la normativa relativa a la ética de la investigación sería de particular utilidad para facilitar la investigación y la innovación colaborativas que se llevan a cabo en los ámbitos de la atención sanitaria, la educación y los servicios sociales, así como la investigación multidisciplinaria centrada en las personas y el comportamiento. Esto facilitaría la investigación y la innovación clínicas transfronterizas basadas en prácticas en las que cooperan varios agentes, ya que, en la actualidad, las normativas nacionales y los requisitos aplicables difieren, y resulta difícil, por ejemplo, sincronizar los experimentos éticos de investigación a nivel nacional, regional y local entre todos los participantes;

34. acoge favorablemente la posibilidad de acceder a la financiación a través de los Fondos Estructurales gracias al sello de excelencia que pueden recibir los proyectos en el marco del programa Horizonte Europa; subraya, sin embargo, que la asignación de fondos con cargo a los Fondos Estructurales para proyectos en el marco del programa Horizonte Europa debe ser, en todo momento, un compromiso voluntario para los Estados miembros, y que debe corresponder a los entes regionales competentes decidir sobre dichos compromisos;

Hacer de Europa una líder en innovación creadora de mercados

35. acoge con satisfacción la iniciativa para crear un Consejo Europeo de Innovación;

36. subraya que su ámbito de acción debe también poner de relieve o fomentar suficientemente el refuerzo de la innovación en fases tempranas y en proyectos colaborativos, así como extenderse a las innovaciones sociales y societales, incluidas las de los servicios, que tienen lugar, en gran medida, en los municipios y las regiones. Es ahí donde se crean nuevos servicios, nuevas oportunidades de negocio y puestos de trabajo que responden a las necesidades básicas de la sociedad en sentido amplio, y la digitalización de los servicios públicos constituye en sí misma una oportunidad para propiciar una innovación de vanguardia ⁽⁸⁾;

37. recuerda que existe un enorme potencial de innovación de vanguardia no solo en el mundo de los negocios, sino también, en igual medida, en las regiones, los municipios y el sector público ⁽⁹⁾;

38. ofrece ejemplos de investigación e innovación a nivel municipal y regional que funcionan como «laboratorios vivos» y bancos de pruebas, en campos como la asistencia sanitaria, la construcción social y el desarrollo del bienestar en general, y de que la innovación puede llevarse a cabo directamente en un contexto local, lo que aporta importantes beneficios a los usuarios finales, es decir los ciudadanos;

39. cabe destacar, en este sentido, las oportunidades que aparecen asociadas al cambio demográfico, como son las inherentes a la «economía plateada» para las empresas y entidades que conciben y ofrecen productos y servicios innovadores para las personas mayores, siendo las regiones afectadas por el cambio demográfico donde más se podría aprovechar este área para la innovación social y la innovación relacionada con los servicios;

⁽⁸⁾ COR 2016-02882-00-01 – Dictamen sobre el «Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2016-2020».

⁽⁹⁾ COR 2017-03529-00-00 – Dictamen sobre la «Perspectiva local y regional sobre la promoción de la innovación del sector público mediante soluciones digitales».

40. parte de la base de que los municipios y las regiones pasarán a formar parte del Consejo Europeo de Innovación (CEI), de la misma manera que los representantes del mundo académico y la industria, incluida la pequeña y mediana empresa, a fin de orientar claramente sus trabajos hacia cuestiones relevantes para la sociedad y asegurar que su actividad abarque también a los agentes locales y regionales;

41. considera que el Consejo deberá permitir a los entes regionales participar en la configuración de la ayuda a la inversión;

Definir las tareas de investigación e innovación a escala de la UE (misiones)

42. respalda la idea de organizar la investigación y la innovación multidisciplinarias en torno a misiones bien definidas con objetivos nítidos que sean pertinentes para toda la Unión y tengan un claro valor añadido europeo, de modo que creen sinergias con las estrategias de investigación e innovación a nivel nacional, regional y local, en particular las estrategias de especialización inteligente. La bioeconomía puede considerarse un ámbito ejemplar en este sentido ⁽¹⁰⁾;

43. subraya que las misiones deben ser manifiestamente pertinentes para la sociedad y tener como objetivo aportar beneficios concretos a los ciudadanos, que también deberían participar en la preparación de la misión; asimismo, considera deseable que la estructura del programa ofrezca margen para la investigación y la innovación de abajo arriba a través de convocatorias abiertas, así como para la investigación y la innovación exploratorias;

44. recuerda la necesidad de implicar a los entes locales y regionales en la definición y ejecución de las misiones; opina que las misiones deben vincularse a los objetivos de desarrollo sostenible establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y hace hincapié en el papel fundamental que desempeñan las regiones y ciudades en la consecución de los ODS de las Naciones Unidas;

Apoyar una rápida difusión de la innovación y su asimilación en toda la Unión

45. acoge con satisfacción que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos puedan utilizarse para incorporar mejor a todas las regiones en la economía de la innovación mediante el refuerzo de las estrategias de especialización inteligente (S3) y de las ayudas interregionales a la innovación. No obstante, la decisión de cómo llevarlo a la práctica debe corresponder al nivel local y regional, pues es ahí donde mejor se conocen las necesidades reales;

46. se remite al análisis ⁽¹¹⁾ llevado a cabo sobre los diferentes tipos de dificultades que afrontan las regiones a la hora de desarrollar la colaboración interregional en distintos niveles, y opina que esto deberá tenerse en cuenta en el diseño de todos los instrumentos financieros utilizados para apoyar la investigación y la innovación en los ecosistemas locales y regionales de investigación e innovación;

47. considera que la Comisión Europea y los Estados miembros que participan en estrategias macrorregionales deben seguir desarrollando y profundizando la cooperación científica y académica entre sus universidades, teniendo en mente, en particular, el objetivo de crear universidades europeas para 2024 ⁽¹²⁾;

Invertir en capacidades en todos los niveles y empoderar a las universidades europeas para que puedan ser más emprendedoras e interdisciplinarias

48. está de acuerdo en que, para promover una sociedad cognitiva e innovadora, se requieren cambios en las instituciones de enseñanza superior, al igual que en la educación básica; coincide asimismo en que es preciso que las universidades e instituciones académicas colaboren con el mundo empresarial y la sociedad para crear un sistema educativo que de forma rápida y flexible pueda responder a las necesidades cambiantes de capacidades, tanto las suyas como las del ciudadano de a pie y las de profesiones y profesionales específicos, así como las asociadas al desarrollo de capacidades y la educación;

⁽¹⁰⁾ COR 2017-00044-00-01 – Dictamen sobre «La dimensión local y regional de la bioeconomía y el papel de las regiones y ciudades».

⁽¹¹⁾ COR 2017-04757-00-00 – Dictamen del CDR sobre «Reforzar la innovación en las regiones de Europa: Estrategias para un crecimiento resiliente, inclusivo y sostenible».

⁽¹²⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura – Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017 (COM(2017) 673 final).

49. considera que la ciencia abierta, como principio rector para las universidades, instituciones de enseñanza superior y centros de investigación, es un instrumento eficaz para aumentar la difusión de los conocimientos en la sociedad en general; pide a la Comisión que apoye por todos los medios una transición rápida hacia este tipo de enfoque, incluido el acceso a los resultados de la investigación y la innovación, que ofrece, por su parte, posibilidades para la innovación abierta y para un amplio compromiso cívico en la investigación y la innovación, y

50. está de acuerdo en que la nueva Agenda de Capacidades para Europa ⁽¹³⁾ es valiosa para determinar qué vínculos es preciso entablar entre la enseñanza y los ecosistemas de innovación, como por ejemplo los principios establecidos en el Plan de Acción de Educación Digital y la estrategia en materia de competencias digitales; recuerda que, desde una perspectiva de aprendizaje permanente, es esencial que las universidades y otras instituciones de enseñanza superior puedan desarrollar el apoyo al aprendizaje abierto.

Bruselas, 6 de febrero de 2019.

El Presidente

del Comité Europeo de las Regiones

Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽¹³⁾ COR 2016-04094-00-01 – Dictamen sobre «Una nueva Agenda de Capacidades para Europa».