

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2000/819/CE relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)»**

[COM(2003) 758 final — 2003/0292 (COD)]

(2004/C 302/02)

El 23 de diciembre de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de junio de 2004 (ponente: Sr. DIMITRIADIS).

En su 410º Pleno celebrado los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor, un voto en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Prefacio

1.1 Con respecto a los objetivos fijados en la cumbre de Lisboa, tanto antes como después de ellos la UE ha encontrado y sigue encontrando: a) serios problemas de competitividad y de modernización de las empresas europeas, especialmente de las PYME; b) serios problemas de disfuncionamiento y de burocracia por parte de las administraciones públicas en las medidas destinadas a reforzar el espíritu empresarial; c) insuficiente coordinación entre las organizaciones de pequeñas y medianas empresas, las administraciones públicas y la Comisión sobre las medidas destinadas a reforzar el espíritu empresarial, d) falta de coordinación entre las políticas nacionales en favor de las PYME, e) inexistencia de una estrategia necesaria y a largo plazo en favor de las PYME en los Estados miembros; f) graves dificultades de ayuda financiera a las empresas (en particular las PYME) por parte del sector bancario y de las sociedades de capital de riesgo y acciones; g) costes financieros elevados de los préstamos para las PYME en razón de su pequeño tamaño y de los riesgos acrecentados; y h) falta de una política permanente en favor de las PYME.

1.2 Aunque haya realizado plenamente el mercado único desde el punto de vista legislativo y normativo, la UE reconoce que la situación actual y sus ventajas potenciales no han sido totalmente asumidas por las PYME y que no se han aprovechado las posibilidades existentes.

1.3 Al intentar ponerse a la altura de la fuerte posición económica y política de los EE.UU. <sup>(1)</sup>, que presentan excelentes resultados en materia de competitividad y de productividad, la UE está luchando por la competencia, a nivel mundial, con Japón, los países del Sudeste Asiático <sup>(2)</sup> y las potencias económicas emergentes como China, India y Brasil.

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de acción: El programa europeo en favor del espíritu empresarial [COM(2004) 70 final, 11.2.2004].

<sup>(2)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: European Competitiveness Report 2003 [SEC/2003/1299, 12.11.2003] (no existe versión española).

1.4 La UE considera el desempleo como el mayor problema económico y social, y se ha fijado como objetivo prioritario la creación de empleo, especialmente en las PYME, que constituyen la mayoría aplastante de las empresas europeas.

1.5 La UE realiza esfuerzos considerables para reforzar la investigación y la tecnología porque es consciente de que los avances en estos ámbitos son la única garantía de desarrollo y de progreso; no obstante, la estrategia propuesta no siempre produce los resultados previstos, debido a la falta de mecanismos flexibles y a la existencia de marcos reglamentarios que refuerzan la burocracia, reducen la eficacia y producen retrasos perjudiciales.

1.6 Para hacer frente a todas las dificultades aquí mencionadas, el Consejo de Amsterdam de junio de 1997 y la Cumbre sobre el empleo celebrada en noviembre de 1997 en Luxemburgo sentaron las bases de la Iniciativa para el crecimiento y el empleo. Asimismo, con sus Decisiones 98/347/CE <sup>(3)</sup> y 2000/819/CE <sup>(4)</sup>, el Consejo de Ministros sentó las bases del fortalecimiento organizado y continuo del espíritu empresarial europeo, con el objetivo al mismo tiempo de crear empleo por medio de programas específicos.

## 2. Introducción

### 2.1 Objetivos

Los objetivos del programa son, por una parte, fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo y, por otra, fomentar la constitución y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas de carácter innovador, tal como se definen en la Recomendación de la Comisión 96/280/CE, reforzando las inversiones con un incremento de los recursos financieros disponibles.

<sup>(3)</sup> Decisión del Consejo (98/347/CE) sobre medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de carácter innovador y generadoras de empleo — Iniciativa para el crecimiento y el empleo (DO L 155 de 29.5.1998).

<sup>(4)</sup> Decisión del Consejo (2000/819/CE) relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005) (DO L 333 de 29.12.2000).

2.1.1 La razón de fomentar las PYME es que crean más fácilmente nuevos puestos de trabajo gracias a su capacidad de adaptación a los cambios de las condiciones del mercado, y a su facilidad para tomar decisiones, así como su mayor rapidez de aplicación de las nuevas disposiciones dentro de las empresas. Asimismo, está demostrado que son estas empresas las que afrontan los mayores problemas en su creación (debido a las trabas burocráticas y a la falta de fondos financieros), cuando intentan promover proyectos innovadores (debido a la imposibilidad de acceder a la financiación de los bancos y, en los nuevos Estados miembros, debido a la inexistencia de un sistema bancario que pueda concederles una financiación similar), así como al desarrollar asociaciones transnacionales de cooperación.

## 2.2 Descripción — *Ámbito de aplicación*

La Iniciativa aplica tres instrumentos: a) un mecanismo de capital de riesgo (Plan de ayuda inicial del MET) <sup>(1)</sup>, gestionado por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI); b) un mecanismo de contribuciones financieras para reforzar la creación de empresas conjuntas transnacionales entre PYME dentro de la UE (Programa Empresa Conjunta Europea —ECE /Joint European Venture— JEV), gestionado por la Comisión; c) un mecanismo de garantías (Mecanismo de garantía para las PYME) gestionado por el FEI.

2.2.1 La asignación presupuestaria de la Iniciativa ascendió a 423,56 millones de euros, 168 de los cuales se asignaron al Plan inicial de ayuda del MET, 57 millones al programa ECE y 198,56 millones al Mecanismo de garantía para las PYME. En vista de la utilización intensiva de éste último, 30,56 millones de euros procedentes del programa ECE se transfirieron al Mecanismo de garantía. Hasta el 29 de mayo de 2002, fecha de expiración del plazo de compromiso de los fondos presupuestarios, el FEI empleó completamente el presupuesto inicial previsto para el Plan inicial de ayuda del MET y para el Mecanismo de garantía para las PYME. En lo que respecta al programa ECE, se puso a disposición un total de 14,5 millones de euros para la puesta en práctica de diversos proyectos.

2.2.2 En el Plan de ayuda inicial del MET, el mecanismo de capital de riesgo crea las condiciones necesarias para asegurar la participación con capital de riesgo en las PYME, sobre todo durante su periodo de establecimiento y su fase de desarrollo inicial, o en las PYME de carácter innovador, mediante la inversión en fondos de capital de riesgo especializados.

2.2.2.1 En el programa ECE, la UE concede ayudas para financiar la creación de empresas conjuntas transnacionales entre PYME dentro de la UE.

2.2.2.2 A través del Mecanismo de garantía para las PYME, la UE reserva fondos presupuestarios para cubrir el coste de las garantías y contragarantías que concede el FEI para estimular el aumento de los préstamos que se conceden a las PYME en las empresas nuevas de carácter innovador. Esto se consigue

umentando las capacidades de los sistemas de garantía que funcionan en los Estados miembros, y se refiere tanto a las carteras existentes como a las nuevas. El dispositivo cubre una parte de las pérdidas sufridas con arreglo a las garantías, hasta un importe previamente fijado, y se presta especial atención a la financiación de los activos intangibles de las PYME.

## 3. Resultados del programa

3.1 Según el informe de la Comisión <sup>(2)</sup>, desde junio de 2002 se habían acogido a las ayudas procedentes del Plan de ayuda inicial del MET unas 206 pequeñas y medianas empresas de alta tecnología (biotecnología y ciencias de la vida, tecnologías de la información), que además presentaban resultados sumamente positivos en cuanto a la creación de empleo; el Mecanismo de garantía para las PYME ha facilitado ayudas a 112 000 pequeñas empresas, que aumentaron la tasa de empleo en más del 30 %; en cambio, el programa ECE ha financiado muy pocas propuestas de empresas conjuntas (sólo se aceptaron 137).

## 4. Observaciones

4.1 El informe de la Comisión sobre los tres programas <sup>(3)</sup> se basaba en una muestra muy pequeña de empresas, por lo que es muy probable que las conclusiones extraídas contengan un margen de error estadístico y real.

4.2 En el cuatrienio de 1998 (año inicial) a 2002 (año de evaluación): a) cerca de 206 PYME disfrutaron de las ayudas del Plan de ayuda inicial del MET; el CESE considera que este número es muy bajo si se compara con los resultados de las iniciativas equivalentes en los EE.UU., donde ha habido un gran auge de creación de pequeñas y medianas empresas y un excelente espíritu empresarial, con medidas similares respaldadas con capital de alto riesgo; b) con el programa ECE sólo se crearon 31 empresas conjuntas transnacionales, con 252 nuevos puestos de trabajo, resultados que no corresponden en absoluto a las expectativas previstas; c) los resultados del Mecanismo de garantía para las PYME se consideran positivos.

4.3 Las previsiones expuestas en el Informe acerca del aumento del número de puestos de trabajo en las empresas que reciben ayudas se basan en datos antiguos (de 2001 a mediados de 2002) y no pueden ser evaluadas adecuadamente en ninguno de los tres subprogramas.

4.4 El CESE no tiene los datos definitivos, concretos y completos sobre la creación de nuevos puestos de trabajo (1998-2003). Por tanto es especialmente difícil efectuar una evaluación, así como exponer opiniones o conclusiones. No obstante, el CESE subraya una vez más su especial interés por las medidas destinadas a la creación de empleo, e insta a la Comisión a que convierta este objetivo en su máxima prioridad tras la revisión del programa plurianual.

<sup>(1)</sup> MET: Mecanismo Europeo para las Tecnologías, establecido por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para proporcionar capital de riesgo destinado a las PYME del sector de las altas tecnologías mediante inversiones en fondos de capital de riesgo.

<sup>(2)</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — COM(2003) 758 final, de 8.12.2003.

<sup>(3)</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — COM(2003) 758 final, de 8.12.2003.

4.5 Las inversiones de alto riesgo son un requisito esencial para promover ideas innovadoras que se transformen en proyectos empresariales y den lugar a iniciativas de inversiones con éxito. El enorme éxito de algunos de estos proyectos compensa los fracasos de otros proyectos innovadores que finalmente no son asumidos por el mercado.

4.6 El programa ignora por completo la economía tradicional. Al referirse constantemente a las acciones innovadoras, despoja a las pequeñas y medianas empresas tradicionales de la posibilidad de acceder a la financiación. La innovación es una herramienta clave para la modernización de la economía y el refuerzo de la competitividad. No obstante, conviene señalar que: a) las empresas europeas corren el riesgo de perder definitivamente sus participaciones dentro del mercado europeo, debido a las importaciones de productos de la economía tradicional procedentes de terceros países en que los costes son bajos; b) la falta de apoyo a las pequeñas y medianas empresas tradicionales entraña el riesgo de crear oligopolios en el sector de la distribución y el comercio, con repercusiones en cadena sobre todo el proceso de producción, con la consiguiente pérdida neta de empleos.

4.7 Reducir las formalidades burocráticas mediante la creación de una ventanilla única encargada de efectuar todos los trámites y suprimir los formularios superfluos gracias al empleo de las tecnologías modernas constituyen requisitos esenciales para que las PYME formen parte de los programas en cuestión.

## 5. Conclusiones

5.1 El CESE aprueba las modificaciones propuestas por la Comisión a su Decisión 2000/819/CE.

5.2 El CESE coincide con la Comisión en que el impacto global de los tres mecanismos de financiación sólo podrá cuantificarse una vez transcurrido un tiempo considerable, pero cree que ya ha transcurrido suficiente tiempo desde que se introdujeron dichos mecanismos como para poder extraer conclusiones que den lugar a reajustes, y opina también que en las actuales condiciones de globalización de la economía internacional, sumamente competitivas, no cabe permitirse el lujo de esperar, porque las tendencias y las previsiones de las empresas están cambiando constantemente.

5.3 El CESE reconoce que durante 2001 y 2002 el entorno empresarial internacional resultó desfavorable, ya que se produjo una ralentización de los mercados de capital de riesgo en la UE y una reticencia por parte de los grandes bancos a conceder préstamos a las PYME. En 2002, la demanda de garantías en Europa se recuperó sustancialmente, dado que los grandes bancos empezaron a solicitar una seguridad adicional al considerar que los riesgos y los costes de gestión eran muy elevados. En tales circunstancias, el CESE considera mucho más útil que nunca la existencia de estos mecanismos, especialmente el Mecanismo de garantía y el Plan de ayuda inicial. También sugiere que se refuerce la cooperación con pequeños bancos especializados cuyo objetivo esencial sea prestar servicio a las PYME y que estén provistos de mecanismos de comunicación flexibles.

5.4 El CESE apoya los esfuerzos realizados por los tres subprogramas y reconoce su necesidad, pero, no obstante, considera que el procedimiento de acceso de las PYME a los programas es difícil, burocrático y rígido, y que éstas a menudo tienen considerables problemas de información y de organización interna.

5.5 El CESE considera que el Mecanismo de garantía para las PYME es particularmente útil y pide que se refuercen sustancialmente los fondos que se le destinan. Asimismo insta a que se haga todo lo posible para que se incorporen lo antes posible aquellos países que hasta ahora no están incluidos (Grecia, Irlanda y Luxemburgo).

5.6 El CESE apoya los esfuerzos para ampliar el Mecanismo de garantía para las PYME en vista de la adhesión de los nuevos Estados miembros, en los que existen miles de pequeñas y medianas empresas que no tienen acceso a los préstamos bancarios y que por tanto no pueden hacer inversiones productivas ni crear empleo.

5.7 El CESE considera que debe revisarse el presupuesto del programa de modo que tenga en cuenta las necesidades de los nuevos Estados miembros. El presupuesto actualmente disponible se elaboró y asignó para 15 y no para 25 Estados miembros, en los cuales es indudable que los nuevos miembros tendrán mayores necesidades.

5.8 El CESE insta a la Comisión a que tome las medidas necesarias para reforzar aún más el Plan de ayuda inicial del MET, ya que en su opinión es un instrumento esencial para desarrollar pequeñas y medianas empresas innovadoras y para apoyar proyectos empresariales de alto riesgo, que son muy necesarios para desarrollar la investigación y la tecnología, así como otros proyectos de inversión de las PYME que no entran en el ámbito de la alta tecnología, pero que presentan un gran interés empresarial y que deben tener la posibilidad de disponer de todos los medios e instrumentos de financiación. En consecuencia, el Comité propone lo siguiente:

- a) reforzar mediante la concesión de garantías todos los tipos jurídicos de empresa, independientemente de su tipo de actividad;
- b) reforzar la financiación de todos los tipos de empresas sobre la base del MET;
- c) incrementar cuantitativamente las medidas destinadas a reforzar las iniciativas innovadoras de alto riesgo;
- d) intensificar en todos los casos las ayudas de capital (MET) sobre la base del objeto de la actividad, el aumento del empleo y la innovación;
- e) hacer participar al sistema bancario en la difusión de la información y el refuerzo de los programas de financiación y de garantías;
- f) examinar la posibilidad de que los tipos de interés de las empresas beneficiarias de garantías se negocien a través de un acuerdo central entre el Mecanismo de garantía y los bancos;
- g) examinar la posibilidad de reforzar las iniciativas nacionales a través del Mecanismo de garantía.

5.9 El CESE considera que los capitales privados y públicos de que dispone la UE en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico son insuficientes y no cubren las crecientes necesidades de las PYME en el ámbito de las tecnologías de la información, las nuevas tecnologías y la biotecnología. El CESE pide que se encuentren fondos en cantidad sustancialmente mayor para cubrir estas necesidades.

5.10 Siempre que sea necesario, deberán examinarse, evaluarse y utilizarse los mecanismos expeditivos existentes en los EE.UU., que funcionan con excelentes resultados, y debería reforzarse la cooperación con los fondos de capital de riesgo especializados, en el momento y lugar en que haya interés en invertir<sup>(1)</sup>. El CESE pide a la Comisión que desempeñe un papel fundamental en este ámbito.

5.11 El CESE opina que deberían tomarse más medidas para informar a las PYME de la existencia y funcionamiento del Mecanismo de garantía para las PYME, y encontrar mejores medios de acción y de comunicación con el BEI y el FEI. De la encuesta realizada se desprende que la mayoría de las PYME ignoran que la UE ha desarrollado un sistema organizado de ayudas de las que son beneficiarias. Por esta razón, es necesario involucrar a las distintas organizaciones empresariales (cámaras de comercio, asociaciones empresariales, organizaciones de pequeñas y medianas empresas, etc.) para que haya una mejor difusión de la información, una comunicación más directa y efectiva con las PYME y una resolución más rápida de los problemas prácticos que surjan en la aplicación del programa.

5.12 El CESE considera que poco después de la adhesión de los nuevos Estados miembros sería muy conveniente realizar una evaluación específica de los instrumentos de los programas, ya que, aparte de los problemas descritos que experimentan actualmente los países de la adhesión, es evidente que: a) la situación real será peor que la descrita; b) hará falta un apoyo considerable que no se puede evaluar en estos momentos; c) y será necesario un periodo de adaptación que entrañará considerables riesgos para las PYME.

5.13 El CESE aprueba la propuesta de la Comisión de liquidar gradualmente el programa ECE, habida cuenta de que su actual estructura es objeto de muchas críticas, pero quiere subrayar también que sigue siendo favorable a los programas de carácter internacional porque considera que hay un importante retraso en lo que respecta a la creación de asociaciones de cooperación e iniciativas empresariales de carácter transnacional dentro de la UE, y en su opinión es imperativo eliminar las fronteras empresariales en Europa.

5.14 También será necesario examinar la posibilidad de reintroducir el programa ECE o un programa de características similares siempre y cuando surja la posibilidad, después de la ampliación, de crear asociaciones transnacionales de cooperación dentro de la UE y el EEE. Es decir, es necesario que exista

una política de apoyo a las cooperaciones internacionales entre las PYME que haga posible cumplir este importante objetivo, libre de las trabas burocráticas excesivas que existían en el programa ECE y que constituyeron una de las razones de su fracaso.

5.15 Tras las experiencias adquiridas en el VI Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico, el CESE considera que es preciso reactivar en caso necesario los microprogramas a favor de las PYME, programas que hoy en día están ausentes de la filosofía del programa plurianual.

5.16 El CESE reconoce que la aplicación de programas de bajo nivel de financiación entraña unos gastos de gestión elevados y que, por esa razón, hay una tendencia a reducir sustancialmente el número de programas. El CESE observa, no obstante, que restringir estos programas resta posibilidades a la participación de las PYME, que no pueden formar parte de otros programas con un nivel de financiación muy elevado. Por estas razones, el CESE aprueba la posición del Parlamento Europeo e insta a la Comisión a que sea especialmente prudente a la hora de reducir o suprimir estos programas, que se ha demostrado que responden a necesidades sustanciales de las PYME. Para ello, el CESE estima necesario que la Comisión coopere con los representantes de las organizaciones empresariales.

5.17 El CESE considera que la Carta europea de la pequeña empresa, aprobada en el Consejo Europeo de Feira (19 de junio de 2000) es una iniciativa sumamente importante y en el pasado ha manifestado su postura al respecto a través de sus dictámenes. Considera necesario recordar la necesidad de aplicar en la práctica esta Carta por medio de una regulación clara de sus enunciados.

5.18 El CESE aprueba los objetivos de financiación fijados en el Anexo 1 (Descripción de los ámbitos de acción) en lo que respecta al Mecanismo de garantía para las PYME [inciso ii) de la letra a) del punto 4 del anexo I], pero considera que es posible ampliar estos objetivos tras un diálogo serio y regular con los representantes de las PYME (por ejemplo, sistemas de calidad, estudios medioambientales, estudios de calidad, ayuda técnica y tecnológica, transferencia de conocimientos técnicos, etc.).

5.19 El CESE considera que la Comisión debe tomar medidas más firmes y decididas para reforzar las PYME de carácter innovador, eliminando de los programas las trabas burocráticas (documentos inútiles, procedimientos que precisan agilización) que comportan repercusiones negativas y producen retrasos innecesarios.

5.20 El CESE valora positivamente el desarrollo de los programas y expresa el deseo de que sean objeto de apoyo y mejora constantes.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del plan de acción para el capital riesgo (PACR) COM(2002) 563, 16.10.2002.