

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013)»

COM(2005) 121 final – 2005/0050 (COD)

(2006/C 65/03)

El 25 de abril de 2005, de conformidad con los artículos 56, 157.3 y 175.1 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 20 de octubre de 2005 (ponente: Sr. WELSCHKE, coponente: Sra. FUSCO).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Observaciones preliminares

1.1 Muchos indicadores del crecimiento, el empleo y la innovación muestran que en los últimos años la Unión Europea se ha quedado rezagada en lo que respecta a la competencia mundial y que esta tendencia persiste. El principal reto económico y social que así se plantea a la UE es la lucha contra el desempleo, la creación de nuevos puestos de trabajo y, a tal fin, el fomento del crecimiento económico sobre una base sostenible.

1.2 Para las empresas es sumamente importante que se haga frente a estos retos. El 98 % de las empresas europeas son pequeñas y medianas empresas (PYME). Representan el 55 % de los puestos de trabajo en el sector privado. El potencial de innovación de las PYME en lo que respecta a procesos de producción, productos y servicios es considerable.

1.3 Muchas empresas se benefician de las ventajas que ofrece el mercado interior europeo. Sin embargo, a menudo no pueden aprovechar completamente este potencial debido a los obstáculos que persisten, a la limitación de su capacidad financiera y de personal y a la falta de información. Para remediar estas carencias puede recurrirse a una aplicación consecuente de la Estrategia de Lisboa, al perfeccionamiento del mercado interior y a una mayor apertura del mercado, a la mejora de la legislación y a programas de ayuda que creen valor añadido europeo.

1.4 También unas administraciones modernizadas y unos servicios públicos que funcionen con eficiencia pueden contribuir significativamente a fomentar la innovación y la competitividad en Europa. Los hermanamientos transfronterizos en todos los niveles pueden servir para mejorar la cooperación administrativa, cada vez más necesaria, facilitar el intercambio de información y mostrar ejemplos de mejores prácticas a todos los interesados.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 El objetivo del «Programa marco para la innovación y la competitividad» (en adelante denominado «Programa marco») es contribuir, en el periodo de 2007 a 2013, a aplicar la Estrategia

de Lisboa con su nuevo centro de atención, así como la Estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible.

2.2 El Programa marco es la continuación de varios programas de ayuda comunitarios actualmente existentes en distintos ámbitos, y los agrupa en torno a un fundamento jurídico coherente. La Comisión propone un marco financiero de referencia de 4 212,6 millones de euros.

2.3 El Programa marco se dirige a todos los Estados miembros de la UE, a los países candidatos a la adhesión, a los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y a los países de los Balcanes occidentales. Podrán participar también otros terceros países si los acuerdos bilaterales así lo prevén.

2.4 El objetivo del Programa marco es fomentar la competitividad de las empresas, en particular de las PYME, impulsar las innovaciones y su comercialización, acelerar el desarrollo de la sociedad de la información y promover la eficiencia energética y la utilización de fuentes de energía nuevas y renovables.

2.5 De conformidad con los artículos 156, 157.3 y 175.1 del TCE, se creará un fundamento jurídico global y coherente para algunos programas de ayuda específicos comunitarios y para los apartados correspondientes de otros programas de la Unión orientados hacia ámbitos esenciales, con vistas a reforzar la productividad, la innovación y el crecimiento sostenible en Europa. Al mismo tiempo se abordarán aspectos medioambientales complementarios. El Programa marco consta de tres subprogramas específicos.

2.6 El «Programa para la iniciativa empresarial y la innovación» tiene por objetivo establecer el marco de las medidas destinadas a fomentar la iniciativa empresarial, la innovación y la competitividad. Está dirigido a las PYME de todos los sectores de la economía, desde los tecnológicamente avanzados a los tradicionales. El objetivo es mejorar la financiación de las PYME en sus fases iniciales y de expansión. Entre otras prioridades figuran también la cooperación entre empresas, la ayuda a la innovación y la promoción de las tecnologías del medio ambiente. Está prevista una financiación de 2 631 millones de euros.

2.7 El «**Programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación**» tendrá por objeto fomentar la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las empresas, las administraciones y los servicios del sector público. Las medidas propuestas concretan y complementan la nueva iniciativa comunitaria «i2010» que en los próximos años proporcionará un marco para desarrollar un espacio europeo único de la información y reforzar el mercado interior de los productos y servicios de información. El programa está dotado con 801,6 millones de euros.

2.8 El objetivo del «**Programa Energía inteligente – Europa**» es apoyar el desarrollo sostenible en el ámbito de la energía, aumentar la seguridad del abastecimiento y la eficiencia energética, reducir la dependencia de las energías importadas y aumentar a un 12 % la cuota de energías renovables en el consumo interior bruto. Se hará hincapié en los proyectos de promoción y difusión de las tecnologías energéticas sostenibles, en la mejora de las estructuras administrativas y en la intensificación de las redes, así como en la sensibilización general a favor del uso sostenible de la energía. La «Agencia ejecutiva de energía inteligente» fundada por la Comisión proseguirá sus actividades. Para este programa se han previsto 780 millones de euros.

2.9 La aplicación del Programa marco se efectuará sobre la base de programas de trabajo anuales, cuya aplicación garantizará la Comisión. Se crearán comités de gestión que velarán por el seguimiento de las medidas en los Estados miembros y la coherencia con las actividades nacionales.

3. Observaciones generales

3.1 La propuesta relativa al Programa marco es amplia y cubre múltiples políticas y programas. Las observaciones se limitarán a aspectos a los que el Comité atribuye una importancia especial o en los que el Comité desea se tengan en cuenta otros puntos de vista.

3.2 El Comité acoge con satisfacción el Programa marco por considerarlo un paso importante hacia el establecimiento de sinergias que permitan fomentar la competitividad y la capacidad de innovación de las empresas y un desarrollo sostenible. Las acciones y los instrumentos propuestos pueden contribuir considerablemente a reforzar la cohesión social, fomentar un desarrollo sostenible de la economía y alcanzar los objetivos de crecimiento y de empleo de la Estrategia de Lisboa. En su programa comunitario sobre la reindustrialización de la Estrategia de Lisboa (COM(2005) 330 final), la Comisión destaca también, lógicamente, el Programa marco como un elemento fundamental de la política comunitaria.

3.3 El Informe Kok de 2004 señaló las principales condiciones decisivas para la **competitividad** de la economía europea. Recomendó con razón seguir desarrollando la sociedad del conocimiento, completar el mercado interior, mejorar el entorno económico, modernizar el mercado de

trabajo –también mediante estrategias de «aprendizaje permanente» y «envejecimiento activo»– y fomentar la sostenibilidad medioambiental. El Comité considera que los Estados miembros están particularmente obligados a hacer todo lo posible para aumentar la capacidad competitiva de las empresas mediante las condiciones marco adecuadas. Considera que, a este fin, los programas de ayuda de la UE son un complemento importante y eficaz. Además del Programa marco, cabe citar como especialmente relevantes el Programa marco de investigación, la Estrategia de aprendizaje permanente y los Fondos Estructurales.

3.4 Las empresas incrementan su **potencial de innovación** no sólo mediante el recurso a los adelantos tecnológicos. A la innovación contribuyen también una mayor vinculación del mundo empresarial con la sociedad y la cultura de cada país, un mayor conocimiento de las técnicas de gestión, una gestión empresarial responsable y el desarrollo de actividades transfronterizas. En los objetivos del Programa marco habría sido un error dar una definición demasiado estricta del concepto de innovación, desperdiciando de ese modo la oportunidad de consolidar el crecimiento, el empleo y la cohesión social. Las empresas son actores principales en el proceso de innovación, en cuya aplicación deben participar de manera apropiada los interlocutores sociales.

3.5 La innovación surge de la mente de los seres humanos. Un mayor nivel de educación y de formación profesional es la condición previa para que aumente de forma constante el potencial de innovación en la Unión Europea. Los empresarios, los trabajadores, los gobiernos, las instituciones académicas y los centros de enseñanza, así como el resto de las instancias pertinentes, tienen en igual medida la obligación de seguir aumentando el potencial de innovación de nuestras sociedades. Los proyectos transfronterizos son apropiados para complementar los esfuerzos nacionales orientados a impulsar la sociedad de la información. El Comité acoge con satisfacción que la UE promueva de forma específica la educación y la formación en el marco, entre otros, de los programas Sócrates (educación general), Tempus (educación superior) y Leonardo da Vinci (formación profesional). El Programa de acción integrado de educación, formación y aprendizaje permanente para el período 2007-2013 puede contribuir también de forma importante a aumentar el potencial de innovación de las empresas y al éxito del Programa marco.

3.6 El Comité se congratula del propósito de la Comisión de reforzar el potencial de innovación y la competitividad de las empresas mediante la introducción de mejoras en la legislación y una revisión sistemática del ordenamiento jurídico vigente para detectar cargas desproporcionadas. Es especialmente importante llevar a cabo una evaluación de impacto eficaz de nuevas normativas. En la evaluación de impacto, la Comisión debería trabajar en estrecho contacto con el Consejo de Competitividad y con el Parlamento Europeo.

3.7 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que las acciones horizontales y medidas de coordinación por parte de la UE pueden crear un mayor valor añadido. Será muy importante garantizar que las empresas dispongan de la información más práctica posible y permitirles un fácil acceso a las acciones e instrumentos del Programa marco.

3.8 El Comité respalda el objetivo de la Comisión de que el Programa marco apoye no sólo a los sectores muy desarrollados tecnológicamente, sino también a los sectores económicos tradicionales. Son precisamente estos los que, si se les ofrecen las condiciones para desarrollar su potencial competitivo y de innovación, pueden contribuir aún en mayor medida a luchar contra el desempleo y aumentar la cohesión social. También en los sectores de servicios y de logística existe un potencial de innovación considerable.

3.9 El Comité pide a la Comisión que no defina de manera demasiado estricta los grupos destinatarios del Programa marco, con objeto de que se cree el máximo valor añadido posible en todos los sectores y regiones. También las cooperativas, empresas asociadas y mutualidades, así como empresas de nueva creación y microempresas innovadoras, pueden contribuir a aumentar la competitividad y el potencial de innovación en la UE. De este modo podrán aprovecharse ahorros de escala derivados –por ejemplo– de cooperativas, los cuales repercutirán positivamente en el acceso al mercado (incluida la participación en licitaciones públicas de gran volumen), en la posición de mercado, en el desarrollo de la capacidad del personal directivo, en la formación continua y en la capacidad investigadora. Para acceder a los proyectos del Programa marco debería ser determinante en qué medida los grupos destinatarios desarrollan conceptos sostenibles que contribuyan a la competitividad y la innovación y justifiquen el apoyo. Las fundaciones, las asociaciones y las cámaras de comercio e industria desempeñan un papel importante en la difusión del programa marco.

3.10 Habida cuenta de las restricciones presupuestarias en los Estados miembros y en la Unión se han puesto límites a la dotación económica del Programa marco. El Comité confía en que en el marco del debate aún abierto sobre las perspectivas financieras futuras se asignen fondos suficientes para el Programa. Al mismo tiempo hay que garantizar que los fondos se utilizarán en beneficio de los grupos destinatarios de la manera más específica, eficiente y centrada en la obtención de resultados. La Comisión debería evaluar en qué medida los recursos que ya están previstos para la gestión del Programa pueden ser utilizados para los proyectos.

3.11 El Comité celebra la intención de la Comisión de aprovechar su experiencia con los programas en curso, a fin de corregir posibles deficiencias y basar la aplicación del Programa marco en prácticas contrastadas. Una evaluación comparativa y un seguimiento verificables por todas las partes interesadas favorecerán el éxito del Programa marco. En la planificación anual del trabajo deberían tenerse en cuenta oportunamente los conocimientos que contribuyan a optimizar el Programa

marco. La Comisión y las instancias responsables de la ejecución del Programa deberían valorar con sentido crítico si el balance intermedio proporciona indicios de la necesidad de realizar adaptaciones. Para ello deberían tenerse en cuenta las experiencias de las empresas y de los demás grupos destinatarios. No obstante, en ningún momento podrá ponerse en peligro la seguridad de planificación de todos los participantes en el proyecto.

3.12 El Comité considera de la mayor importancia que los Estados miembros tengan en cuenta el concepto de «adicionalidad». Les pide encarecidamente que, independientemente de la financiación complementaria de la UE, mantengan las acciones de fomento nacionales en el volumen previsto. El Comité considera que los Estados miembros están vinculados al objetivo acordado de destinar el tres por ciento del producto interior bruto a la investigación y el desarrollo. La aplicación del Programa marco no puede llevar en ningún caso a que los Estados miembros cejen en sus esfuerzos para alcanzar este objetivo.

3.13 La Comisión destaca con toda razón la necesidad de vincular estrechamente los instrumentos y las acciones del Programa marco con otros programas e iniciativas de la UE. Existen conexiones especialmente relevantes con el Séptimo Programa marco de investigación, con la estrategia de aprendizaje permanente y con los programas de la política estructural. La Comisión debería velar por que todas las direcciones generales implicadas se pongan de acuerdo sobre los objetivos. Deberá garantizarse la transparencia de las actividades y decisiones de todos los grupos interesados relevantes. Las sinergias horizontales y verticales entre la UE y los Estados miembros y entre el sector económico, científico y administrativo sólo se lograrán plenamente si las prioridades en cuanto a contenidos y organización de estos programas han sido objeto de buena coordinación.

4. Observaciones particulares

4.1 En la aplicación del Programa marco los grupos destinatarios deberán poder acceder fácilmente a los programas propuestos. En el pasado eso no siempre estuvo garantizado de manera suficiente. La financiación deberá realizarse de manera eficiente, pragmática y con el mínimo de trámites burocráticos (sobre todo en lo que respecta a la presentación de informes y documentación).

4.2 La Comisión debería gestionar el Programa marco con un planteamiento coherente, eficiente y fácil de utilizar para los interesados. Todos los que participen en la aplicación del Programa marco deberán estar obligados al respeto de la seguridad de planificación y de la transparencia. Recurrir a una agencia externa a la que se encomiende la gestión administrativa de los programas sería razonable si ello permitiera simplificar considerablemente los procedimientos administrativos y reducir los costes.

4.3 El Observatorio de las PYME de la Comisión debería efectuar un seguimiento aún más intensivo de la aplicación del Programa marco. Ello podrá mejorar aún más el intercambio de información y de experiencia entre los Estados miembros, entre las empresas y entre los sectores económicos, científicos y administrativos. Los informes del Observatorio deberían ser examinados desde un punto de vista pragmático y próximo al de los grupos destinatarios. Sería de gran ayuda que el ámbito de competencias del Observatorio se definiera de manera que quedaran claras las contribuciones de todos los grupos destinatarios (en el sentido del punto 3.9).

4.4 «Programa para la iniciativa empresarial y la innovación»

4.4.1 El acceso al capital sigue estando muy limitado tanto para las PYME como para las microempresas innovadoras, aunque este problema se conoce desde hace años. En esta cuestión debe actuarse sin demora. Los instrumentos de financiación previstos en este Programa tienen una importancia decisiva para el éxito de la política europea en materia de empresa. El Comité estima que ello puede dar lugar a un efecto multiplicador y un efecto palanca considerables.

4.4.2 El Comité recomienda que los recursos se asignen a intermediarios financieros adecuados, con objeto de rebajar los costes de financiación (incluidos los costes de personal y de administración), así como de reducir los riesgos de financiación. El mecanismo de ayuda financiera a las PYME innovadoras y de rápido crecimiento (MIC), el mecanismo de garantía PYME y el sistema de desarrollo de capacidades deberían contribuir a facilitar a las empresas la financiación a través de préstamos y el acceso al capital-riesgo. La concesión de créditos a PYME y microempresas innovadoras, en particular en sus fases iniciales y de expansión, aumentará su capacidad de crecimiento y de empleo. También deberían concederse pequeños créditos y microcréditos para proyectos apropiados.

4.4.3 El Comité recomienda que el desarrollo y la intensificación de actividades transfronterizas se consideren parte integrante de la política europea, así como una estrategia importante de las PYME para aumentar su capacidad competitiva y de innovación. Todos los instrumentos y acciones previstos en el Programa deberían incorporar este objetivo. La Comisión debería acompañar activamente a las empresas en este camino por medio de asociaciones de cooperación, información práctica y otras medidas apropiadas.

4.4.4 Dada la complejidad del entramado de las ayudas europeas y del marco legislativo, es necesario que las empresas y el resto de los grupos destinatarios cuenten con información específica y asesoramiento. Lo mejor es que estos servicios se presten a través de una red de medios de información extendida por toda Europa que coopere de forma eficiente. Ello facilitará la transmisión del valor añadido de los programas y de los proyectos europeos a los ciudadanos y las empresas, lo que también va en el sentido de la nueva estrategia de comunicación de la UE.

4.4.5 El Comité considera importante que la convocatoria de ayudas prevista para los «miembros de redes que presten servicios de apoyo a la innovación y a las empresas» se haga con arreglo a normas transparentes y esté abierta a la participación de todas las organizaciones regionales y sectoriales cuya estructura y oferta de servicios pueda satisfacer de forma inmediata la demanda de las empresas. El Comité recomienda a la Comisión que examine caso por caso las credenciales de los actuales Centros Europeos de Información, los Centros de Difusión de Innovaciones y los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI).

4.5 «Programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)»

4.5.1 El Comité acoge con satisfacción la orientación del programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Este sector actúa como motor del aumento necesario de la productividad en todos los sectores económicos. Las acciones propuestas permiten esperar un aumento considerable del valor añadido europeo.

4.5.2 El fomento de la sociedad de la información europea contribuirá a impulsar el desarrollo sostenible de la economía, fortalecer la integración social de Europa y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En la aplicación de este programa deberá velarse especialmente por que todas las empresas tengan acceso al mismo, incluidas las pertenecientes a sectores económicos tradicionales.

4.5.3 Los proyectos específicos, las acciones integradas, así como el desarrollo y la intensificación de redes y agrupamientos transfronterizos pueden impulsar la transferencia de tecnología y la introducción de soluciones TIC innovadoras y próximas al mercado. El Comité acoge con satisfacción que se elaboren especificaciones técnicas y planes de acción comunes, a fin de facilitar la contratación pública en este ámbito.

4.5.4 La estructura y la planificación del Programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) deberían coordinarse estrechamente con la iniciativa denominada «i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo» (COM(2005) 229). En la actualidad el Comité está preparando un dictamen sobre esta iniciativa «i2010».

4.6 «Programa Energía inteligente – Europa»

4.6.1 El Comité acoge con satisfacción el objetivo del programa propuesto. La eficiencia energética, la promoción de las energías renovables y la diversificación del abastecimiento energético son fundamentales para el desarrollo económico sostenible y la protección del medio ambiente en Europa. El Programa debería contribuir a liberar todo el potencial innovador del sector de la energía, incluidos la ingeniería de sistemas y la transformación.

4.6.2 Unas tecnologías adaptadas al mercado y unos productos competitivos serán determinantes para que puedan alcanzarse los objetivos del programa. Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción que se fomenten proyectos que faciliten la aplicación de la innovación en productos que puedan comercializarse. No obstante, este tipo de actividades sólo tiene razón de ser en una fase temprana del proceso de innovación. En principio, únicamente en condiciones de competencia pueden desarrollarse las mejores tecnologías y unos productos y servicios competitivos.

4.6.3 El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de hacer publicidad sobre el uso eficiente de las fuentes de energía y divulgar la información correspondiente. Tales actividades no deberían destinarse únicamente a los medios profesionales, sino también a la opinión pública. La actual campaña «Energía sostenible para Europa» supone una contribución importante en este sentido. Servirá para difundir buenas prácticas y sensibilizar en mayor medida a los ciudadanos sobre la eficiencia energética y la protección del medio ambiente. El Comité supone que la campaña y el Programa «Energía inteligente-Europa» se complementarán útilmente.

5. Recomendaciones finales

5.1 El Comité pide a la Comisión que exponga de manera aún más transparente los objetivos y la estructura del Programa marco. Ejemplar en este sentido es la lista de las medidas de aplicación previstas en el artículo 6 del Programa marco. El mismo carácter sistemático podría emplearse para presentar cada uno de los programas e instrumentos. Ello ayudaría a divulgar mejor el Programa marco entre los grupos destinatarios. Convendría incluir también a las organizaciones de la sociedad civil.

5.2 El Comité confía en que la agrupación de una serie de programas y acciones específicos permita obtener un mayor valor añadido. Esto sólo se logrará si se garantizan una coordinación óptima, la coherencia de las acciones específicas y su armonización con otros programas europeos pertinentes. Esto es tarea sobre todo de la Comisión y de las instancias de gestión.

5.3 El Comité acoge con satisfacción que el Programa marco se centre en los principales objetivos económicos, sociales, medioambientales y energéticos de la UE. Su aplicación dependerá de que los programas de trabajo anuales se configuren con criterios pragmáticos y tengan una pertinencia clara para los grupos destinatarios, sobre todo para las empresas innovadoras. Ello sólo podrá garantizarse si los grupos de destinatarios participan adecuadamente desde la fase de planificación.

5.4 Con vistas a mejorar la aplicación y continuidad de las políticas, el Comité pide a la Comisión que aclare el vínculo entre el Programa marco para la innovación y la competitividad y las demás iniciativas existentes o previstas en este ámbito, en particular la Carta Europea de la Pequeña Empresa de 2000, el plan de acción sobre el espíritu empresarial en Europa de 2003 y la futura Comunicación sobre la política en favor de las PYME. Todo ello resultará especialmente útil para los representantes de las empresas y los responsables políticos de ámbito nacional, regional y local.

5.5 El Comité hará un seguimiento atento de la aplicación del Programa marco. Se reserva el derecho de presentar nuevas recomendaciones en función de la experiencia adquirida o en el momento del balance intermedio.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND