

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Nueva Agenda Europea de Innovación

[COM(2022) 332 final]

(2023/C 100/13)

Ponente: **Maurizio MENSI**

Coponente: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Comisión Europea, 27.10.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en Sección	10.11.2022
Aprobación en el pleno	14.12.2022
Pleno n.º	574
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	177/0/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Agenda Europea de Innovación que ha presentado la Comisión y, en especial, comparte el doble objetivo de promover la competitividad de Europa junto con la salud y el bienestar de su ciudadanía.

1.2. Asimismo, el CESE acoge con satisfacción el énfasis de la Comisión por colmar las lagunas respecto de las empresas emergentes en expansión (*scale-up*) y de tecnología profunda (*deep tech*) que existen en la actualidad en la UE en comparación con terceros países en los que las empresas tecnológicas en fase de crecimiento son más frecuentes. El CESE pide a la Comisión que haga mayor hincapié en el papel de las empresas, las pymes y las empresas emergentes (*start-up*), en particular, y en las redes de innovación que estas impulsan con el fin de lograr la transición ecológica y digital.

1.3. El CESE aprueba la estructura de la propuesta, que se articula en torno a cinco iniciativas emblemáticas. También es necesario prever herramientas para la verificación y el seguimiento de los resultados obtenidos.

1.4. El CESE apoya la propuesta de crear un grupo consultivo para desarrollar una normativa favorable a la innovación en el ámbito de los servicios públicos y propone que cuente con un representante del CESE como miembro de pleno derecho del grupo.

1.5. El CESE subraya la importancia de financiar infraestructuras de experimentación y ensayo para ayudar a las empresas emergentes y colmar la brecha que existe entre los laboratorios y las aplicaciones comerciales. A este respecto, acoge con satisfacción la introducción del nuevo concepto de «infraestructuras de ensayo y experimentación» en el proyecto de revisión del Reglamento general de exención por categorías para las ayudas estatales (RGEC).

1.6. El CESE también acoge favorablemente la iniciativa sobre contratación pública. En este contexto, propone que se prevea la participación de una empresa emergente como mínimo entre las ofertas de contratación innovadora.

1.7. El CESE subraya la importancia de contar con un régimen de propiedad intelectual sólido que se aplique a las invenciones de las empresas emergentes con el fin de promover el desarrollo continuo de la investigación.

1.8. El CESE pide a la Comisión que fomente la dimensión interregional de las inversiones mediante la participación conjunta de regiones menos innovadoras y más innovadoras.

1.9. El CESE subraya que el apoyo público también debe beneficiar a la enseñanza superior y a los laboratorios de innovación. A este respecto, propone que la Comisión utilice una serie de centros de investigación y universidades piloto al objeto de alcanzar objetivos innovadores.

1.10. El CESE también acoge con satisfacción el apoyo de la Comisión a los Estados miembros en el desarrollo de proyectos transfronterizos de interés común europeo. Por lo tanto, propone que se financien tanto las actividades de investigación como el desarrollo profesional de los investigadores y que los resultados de la investigación que hayan recibido apoyo público estén abiertos a un mayor desarrollo por parte de los innovadores, en su caso a través de la plataforma Innospace.

1.11. El CESE acoge favorablemente la publicación de un documento de orientación para ayudar a las autoridades interesadas a elegir el programa estratégico europeo más adecuado y subraya la importancia de que estos programas se apliquen de manera horizontal.

1.12. El CESE acoge con satisfacción la idea de sopesar la posibilidad de introducir un tratamiento fiscal respecto de las opciones sobre acciones (*stock option*) y un régimen tributario más favorable para las personas con talento que se desplazan de un país a otro. Invita a la Comisión a coordinar las iniciativas nacionales destinadas a fomentar el talento.

1.13. El CESE se felicita por la intención de la Comisión de desarrollar conjuntos de bases de datos más sólidos y comparables y una taxonomía de datos común que pueda servir de base para las políticas a todos los niveles, así como de difundir buenas prácticas de manera estructurada a través del Foro del Consejo Europeo de Innovación.

1.14. El CESE también valora positivamente la intención de la Comisión de compartir buenas prácticas y publicar orientaciones para los gobiernos sobre cómo utilizarlas, a fin de superar la fragmentación normativa entre los Estados miembros.

2. Contexto general

2.1. La Nueva Agenda Europea de Innovación tiene por objeto situar a Europa en la vanguardia de la nueva ola de innovaciones de empresas emergentes de tecnología profunda, mediante las siguientes iniciativas:

- mejorar el acceso a la financiación para las empresas emergentes y en expansión europeas;
- mejorar las condiciones para que los innovadores prueben nuevas ideas en espacios controlados de pruebas;
- contribuir a la creación de «valles regionales de innovación», también en las regiones menos desarrolladas;
- atraer y retener personas con talento en Europa;
- mejorar el marco político mediante una terminología, indicadores y conjuntos de datos más claros, así como un apoyo político a los Estados miembros.

2.2. La Nueva Agenda Europea de Innovación contiene veinticinco acciones específicas agrupadas en cinco iniciativas emblemáticas:

- Financiar empresas en expansión estimulará la inversión por parte de inversores institucionales y demás inversores privados.
- Facilitar la innovación a través de espacios de experimentación y de la contratación pública.
- Acelerar y reforzar la innovación en los ecosistemas europeos en toda la UE abordando el problema de la brecha entre los distintos países y regiones respaldará la creación y la interconexión de valles regionales de innovación y ayudará a los Estados miembros a asignar al menos 10 000 millones de euros a la innovación a nivel regional vinculada a las prioridades de la UE.
- Fomentar, atraer y retener personas con talento para la tecnología profunda garantizará el desarrollo y el flujo de personas con talento esencial para la tecnología profunda dentro de la UE.
- Mejorar las herramientas de formulación de políticas será esencial para el desarrollo y el uso de conjuntos de datos sólidos y comparables y de definiciones compartidas (empresas emergentes, empresas en expansión) que puedan servir de base para las políticas a todos los niveles dentro de la UE.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la Agenda Europea de Innovación que ha presentado la Comisión y, en particular, su doble objetivo de promover la competitividad de Europa y el bienestar de la ciudadanía europea.

3.2. A este respecto, el CESE acoge con satisfacción que el plan de la Comisión se base en el objetivo general de cerrar la persistente brecha en materia de innovación entre los Estados miembros y dentro de las regiones europeas, lo que podría obstaculizar la cohesión social y económica.

3.3. El CESE considera que el dividendo digital debe estar a disposición de todos los ciudadanos europeos, independientemente de su lugar de residencia. Cabe esperar que la revolución digital colme las brechas persistentes que surgieron durante la revolución industrial, que se intensificaron en algunos Estados miembros que se adhirieron a la UE tras la caída del Telón de Acero.

3.4. Ello es mucho más importante ahora, dado que todos los Estados miembros y regiones de la UE deben ser independientes de terceros países que, como demuestra la guerra en Ucrania, la crisis energética actual y la escasez de chips, no siempre son fiables y, en cualquier caso, no están en consonancia con los valores europeos fundamentales.

3.5. Asimismo, el CESE acoge con satisfacción el énfasis de la Comisión en colmar las lagunas respecto de las empresas emergentes en expansión (*scale-up*) y la tecnología profunda en comparación con terceros países en los que las empresas tecnológicas en fase de crecimiento son más frecuentes. Asimismo, pide a la Comisión que haga mayor hincapié en el papel de las empresas, las pymes, las empresas emergentes (*start-up*) y en las redes de innovación que estas impulsan con el fin de lograr la transición ecológica y digital, a la vez que se fomenta su competitividad⁽¹⁾. También es importante promover iniciativas para transformar las empresas tradicionales en empresas innovadoras.

3.6. A juicio del CESE, una digitalización más profunda y uniforme podría activar un círculo virtuoso al mejorar el bienestar de la ciudadanía, alcanzar los objetivos de sostenibilidad, reforzar la cohesión económica y social en la Unión y reducir la dependencia industrial y económica de terceros países que no comparten los mismos valores.

3.7. Por todas estas razones, el CESE acoge con satisfacción y apoya plenamente la iniciativa de la Comisión en cuanto al fondo.

3.8. El CESE también acoge favorablemente la estructura de la iniciativa, que se articula en torno a cinco iniciativas emblemáticas. Cabe señalar la conveniencia de prever herramientas para la verificación y el seguimiento permanente de los resultados obtenidos, con el fin de preparar, en su caso, las medidas correctoras y de mejora necesarias.

3.9. El CESE apoya la propuesta de crear un grupo consultivo para desarrollar una normativa favorable a la innovación en el ámbito de los servicios públicos y propone que cuente con un representante del CESE como miembro de pleno derecho del grupo.

4. Iniciativa emblemática sobre acceso a la financiación de las emergentes de tecnología profunda en expansión

4.1. El CESE acoge con gran satisfacción todas las medidas propuestas para reducir el coste de los nuevos fondos propios en toda la UE. Entre ellas figuran la posibilidad de utilizar los derechos de propiedad intelectual como garantía y la propuesta de nueva legislación sobre cotización que simplificará y facilitará los requisitos iniciales y actuales de cotización para determinados tipos de sociedades, con el fin de reducir los costes y aumentar la seguridad jurídica para los emisores, salvaguardando al mismo tiempo la protección de los inversores y la integridad del mercado.

4.2. El CESE señala la necesidad de que Europa cuente con un régimen de propiedad intelectual que logre un equilibrio adecuado entre la ciencia abierta y la propiedad intelectual. A este respecto, muchas empresas emergentes poseen (o utilizan) normas esenciales (es decir, patentes esenciales para normas o PEN). Debe evitarse la imposición de obligaciones legales, al menos a las pymes, de proceder a verificaciones del carácter esencial de las PEN para las que quieren expedir licencias. Esta obligación podría ser perjudicial para la innovación, ya que puede prolongar las negociaciones, creando litigios en una fase en la que las perspectivas de ingresos por licencias aún no son seguras.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Centros de innovación digital y pymes» (Dictamen de iniciativa) (DO C 75 de 28.2.2023, p. 82).

4.3. El CESE acoge con satisfacción la atención prestada a las mujeres y la recopilación de datos sobre las mujeres y los grupos menos representados con el fin de desarrollar políticas específicas para colmar las brechas de género y de otro tipo, que también afectan a las empresas emergentes. Es fundamental promover el empleo de las mujeres en el sector de la innovación para garantizar la competitividad europea, mientras que el establecimiento de un índice en materia de género y de grupos menos representados es una herramienta de conocimiento útil para abordar esta cuestión.

4.4. El CESE llama la atención sobre la importancia de que las pymes y las empresas de capitalización media consolidadas también innoven para lograr la transición ecológica y digital; por consiguiente, deben incluirse en el programa medidas para ayudarlas en este proyecto y promover su competitividad. De forma más general, es importante crear un ecosistema que permita a las empresas tradicionales convertirse en empresas innovadoras.

4.5. Dado que, como señala la Comisión, los productos bancarios son la principal fuente de financiación empresarial, el CESE destaca la importancia de las garantías financiadas con fondos públicos y pide a la Comisión que considere la posibilidad de reproducir en este ámbito lo ya previsto en los marcos temporales para la COVID-19 y la guerra de Ucrania. A este respecto, es posible que las garantías públicas atraigan a inversores a largo plazo y más reacios al riesgo (como los fondos de pensiones y los fondos soberanos), cuya financiación está infrutilizada en Europa.

4.6. Al aplicar esta iniciativa emblemática, el CESE insta a la Comisión a que dé prioridad a los laboratorios de investigación transfronterizos y a las empresas emergentes derivadas (*spin-off*) de diferentes universidades. De hecho, una amplia colaboración entre universidades puede impulsar la innovación con aplicaciones prácticas como parte de un enfoque ascendente, que resulta más adecuado para estimular la creatividad.

4.7. El CESE también insta a la Comisión a que centre el apoyo de la UE en sectores concretos (por ejemplo, microprocesadores, energías renovables, etc.) con el fin de promover la investigación aplicada allí donde sea realmente necesaria para alcanzar los objetivos estratégicos de la UE.

4.8. Además de reducir el coste del capital y armonizar los sistemas fiscales, el CESE pide a la Comisión que considere la posibilidad de introducir una «financiación destinada a las emergentes en expansión» específica de la UE para apoyar a determinadas empresas emergentes estratégicas en su crecimiento. Esto también puede reducir el atractivo de las llamadas «adquisiciones asesinas» o las transferencias al extranjero, ya que los fundadores podrían apoyar el desarrollo de sus empresas sin venderlas o deslocalizarlas.

4.9. El CESE insta a la Comisión a que considere la posibilidad de crear un mercado digital europeo para las empresas emergentes, de modo que puedan interactuar con posibles inversores de toda la UE. Este mercado permitiría superar las dificultades a las que podrían enfrentarse las empresas emergentes, en especial en los Estados miembros más pequeños, a la hora de encontrar inversores locales y acceder oportunamente a un volumen de liquidez significativo.

4.10. El CESE subraya la importancia de las infraestructuras tecnológicas para desarrollar las tecnologías de las empresas emergentes de tecnología profunda. Por consiguiente, debe promoverse y facilitarse mejor el acceso a dicha infraestructura. Podrían establecerse obligaciones de acceso abierto y no discriminatorio para las infraestructuras y los datos financiados con fondos públicos.

5. Iniciativa emblemática — Facilitar la innovación de tecnología profunda a través de espacios de experimentación y contratación pública

5.1. El CESE acoge con satisfacción la publicación de un documento de orientación sobre espacios controlados de pruebas, bancos de pruebas y laboratorios vivientes como herramienta para atraer la experimentación a la UE, así como la difusión de buenas prácticas en los Estados miembros con el fin de promover la armonización.

5.2. El CESE también acoge de forma positiva la introducción, en el marco de las ayudas estatales para investigación y desarrollo e innovación (I+D+i), de una nueva norma que permita a los Estados miembros financiar más infraestructuras de ensayo y experimentación. En este contexto, el CESE propone establecer un límite máximo para la financiación pública nacional admisible con el fin de evitar penalizar a los Estados miembros más pequeños o con menos recursos, o bien garantizar una financiación europea específica y complementaria para aquellos Estados miembros que no puedan competir en la carrera de ayudas estatales. También propone que se publiquen directrices europeas para armonizar las interpretaciones nacionales en los casos en que estas puedan diferir.

5.3. El CESE subraya la importancia de financiar infraestructuras de experimentación y ensayo para ayudar a las empresas emergentes a desarrollar sus tecnologías y colmar la brecha que existe entre los laboratorios y las aplicaciones comerciales. A este respecto, acoge con satisfacción la introducción del nuevo concepto de «infraestructuras de ensayo y experimentación» en el proyecto de revisión del Reglamento general de exención por categorías para las ayudas estatales (RGEC). En particular, el concepto de infraestructuras de ensayo y experimentación (TEI) debe distinguirse de las comúnmente denominadas «infraestructuras tecnológicas» (TI). A este respecto, el uso económico predominante puede servir de elemento distintivo. Además, los umbrales de notificación deben igualarse a 20 millones de euros para ambos tipos de infraestructuras y debe establecerse un régimen favorable para las empresas que contribuyan al menos al 5 % de los costes de inversión en infraestructuras de ensayo y experimentación.

5.4. El CESE también acoge favorablemente la iniciativa sobre contratación pública. En este contexto, propone que se estudie la posibilidad de introducir un mecanismo que garantice la participación de al menos una empresa emergente en las contrataciones más innovadoras.

5.5. El CESE subraya la importancia de contar con un régimen de propiedad intelectual sólido que se aplique a las invenciones de las empresas emergentes con el fin de promover el desarrollo continuo de la investigación. Una vez que los socios comerciales reivindican la exclusividad de los resultados científicos en una fase temprana (lo que requiere exclusividad para apoyar a los laboratorios científicos y colaborar con ellos), existe el riesgo de que estos resultados no sigan siendo desarrollados por los laboratorios científicos, dado que carecen de interés económico.

6. Iniciativa emblemática para acelerar y reforzar la innovación en los Ecosistemas Europeos de Innovación en toda la UE y abordar la brecha de innovación

6.1. El CESE insta a la Comisión a que fomente la dimensión interregional de las inversiones. En particular, acoge positivamente la prioridad concedida a algunos proyectos interregionales de innovación vinculados a las principales prioridades de la UE (como la sostenibilidad), con la participación conjunta de regiones menos innovadoras y más innovadoras.

6.2. El CESE subraya que la innovación se basa en toda la cadena de investigación y desarrollo, desde la investigación impulsada por la curiosidad hasta la investigación y el desarrollo aplicados, así como la educación y la formación, y depende de las capacidades y los recursos necesarios para asimilar las innovaciones determinados por los sistemas políticos, culturales y socioeconómicos. A este respecto, el CESE subraya que, para contar con una innovación estructural y fomentar el desarrollo de nuevas ideas aplicadas, el apoyo público también debe beneficiar a la educación superior, incluida la formación profesional (que es clave para acelerar la innovación) y los laboratorios de innovación, y no solo a los proyectos que ya han alcanzado la fase de comercialización. Para tal fin, la Comisión podría utilizar una serie de universidades piloto.

6.3. El CESE también se felicita por el apoyo de la Comisión a los Estados miembros para desarrollar proyectos transfronterizos importantes de interés común europeo, subrayando la importancia de respaldar también la fase de investigación, ya que la innovación es un proceso local que debe apoyarse desde el principio en un escenario ascendente, en consonancia con el informe final sobre el futuro de Europa (propuestas 12 y 35). Por consiguiente, deben financiarse tanto las actividades de investigación como el desarrollo profesional de los investigadores. Los resultados de la investigación que reciben apoyo público deben estar abiertos a un mayor desarrollo por parte de los innovadores, en su caso a través de la plataforma Innospace.

6.4. El CESE acoge favorablemente la publicación de un documento de orientación para ayudar a las autoridades interesadas a elegir el programa estratégico europeo más adecuado. También destaca la importancia de no diseñar los programas estratégicos como «compartimentos estancos», sino de tener en cuenta su complementariedad y, en la medida de lo posible, aplicarlos de manera horizontal.

7. Iniciativa emblemática — Fomentar, atraer y retener personas con talento para la tecnología profunda

7.1. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa para aumentar las oportunidades y reunir a empresarios y personas con talento de toda Europa.

7.2. El CESE acoge con especial satisfacción la idea de evaluar la posibilidad de introducir un tratamiento fiscal más favorable para las opciones sobre acciones en la Unión.

7.3. El CESE insta a la Comisión a que tenga en cuenta la situación tributaria de las personas con talento que se desplazan de un país a otro, a fin de evitar obstáculos a la libre circulación de talentos.

7.4. El CESE invita a la Comisión a coordinar las iniciativas nacionales destinadas a fomentar el talento.

8. Iniciativa emblemática — Mejorar las herramientas de formulación de políticas

8.1. El CESE se felicita por la intención de la Comisión de desarrollar conjuntos de bases de datos más sólidos y comparables y una taxonomía de datos común, así como de difundir buenas prácticas de manera estructurada a través del Foro del Consejo Europeo de Innovación.

8.2. El CESE también acoge con satisfacción la intención de la Comisión de compartir buenas prácticas con el fin de recopilar ejemplos válidos de espacios controlados de pruebas y marcos jurídicos flexibles de toda la UE y de publicar orientaciones para los gobiernos sobre cómo utilizarlos. El CESE anima a la Comisión a utilizar estos instrumentos para superar la fragmentación normativa y las diferencias entre los Estados miembros.

Bruselas, 14 de diciembre de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
