

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

527.º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 5 Y 6 DE JULIO DE 2017

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Mejorar la eficacia de las políticas de la UE en favor de las pymes»**(Dictamen de iniciativa)**

(2017/C 345/03)

Ponente: **Milena ANGELOVA**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	7.6.2017
Aprobado en el pleno	6.7.2017
Pleno n.º	527
Resultado de la votación	157/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción que se declare que las pymes deben constituir el elemento central de las políticas económicas en la Unión. Valora positivamente que en la última década se haya aprobado numerosa legislación y se hayan asignado fondos considerables a apoyarlas. Sin embargo, el CESE comparte la opinión, a menudo manifestada por la comunidad de pymes, de que siguen existiendo importantes deficiencias tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas dirigidas a estas empresas, lo que obstaculiza sustancialmente el efecto de las medidas de apoyo.

1.2. Estudios recientes del CESE ⁽¹⁾ han revelado que las políticas de la UE para las pymes y los mecanismos de apoyo actuales tratan las numerosas pymes de Europa como un grupo homogéneo y, lamentablemente, no hacen distinciones entre las diferentes necesidades que presentan los numerosos subgrupos de empresas que engloba la definición de pymes. Los ejemplos de mecanismos de apoyo diseñados a medida son más bien escasos. El uso de un enfoque universal en la elaboración de políticas de la Unión para las pymes es un problema crucial que impide que las políticas surtan el efecto deseado en este tipo de empresas ⁽²⁾. Por consiguiente, se recomienda encarecidamente «vender» mejor las políticas en materia de pymes y establecer con mayor precisión las necesidades específicas de estas empresas, en paralelo a la próxima consulta pública sobre la importancia de la definición de las pymes.

1.3. El CESE advierte de que sigue predominando el enfoque burocrático y la complejidad de las normas administrativas en las políticas de la Unión para las pymes y en los mecanismos de apoyo actuales, pese a los constantes esfuerzos que se realizan a escala europea por minimizar la carga administrativa. Las pymes de la Unión consideran a menudo que los

⁽¹⁾ Estudio del CESE «Assessment of the effectiveness of the EU's SMEs policies 2007-2015» (Estudio sobre la evaluación de la eficacia de las políticas de la Unión en materia de pymes 2007-2015) (enero de 2017), estudio del CESE «Access to finance for SMEs and midcaps in the period 2014-2020: opportunities and challenges» (Estudio sobre el acceso de las pymes y las empresas de capitalización media a la financiación durante el período 2014-2020: oportunidades y retos) (mayo de 2015), en lo sucesivo, «los estudios del CESE».

⁽²⁾ El Mecanismo de Garantía de Préstamos y todos los instrumentos financieros de COSME son buenos ejemplos de mecanismos de apoyo específicos.

funcionarios responsables ignoran por completo cómo funcionan realmente sus negocios. Los mecanismos de apoyo de la Unión parecen en su mayoría inadecuados para responder a las acuciantes necesidades de soluciones rápidas, claras y eficaces de las pymes.

1.4. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que, dada la insuficiente comunicación, la mayoría de las pymes —principalmente las pequeñas empresas y las microempresas— no es consciente de la existencia de estos instrumentos y redes de apoyo. Este problema puede abordarse mediante mayores esfuerzos de sensibilización, un apoyo adicional que permita a más pymes acceder a la información adecuada, un mayor compromiso de los órganos oficiales con los principales intermediarios locales a escala nacional y regional especializados en trabajar con las pymes (empresarios y asociaciones de pymes, cámaras de comercio) y la prestación de apoyo sencillo y adaptado a las necesidades de las empresas. En su mayor parte, las herramientas que se ofrecen son demasiado complejas, poco claras y burocráticas en su diseño y contenido para satisfacer las necesidades de las pymes. Para afrontar este problema, el CESE insta a la Comisión Europea y los Estados miembros a hacer el mejor uso posible del Semestre Europeo, aplicar de modo sistemático y generalizado el principio de asociación ⁽³⁾ e impulsar la participación obligatoria de las organizaciones representativas de las pymes a escala europea, nacional y regional en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas y medidas de apoyo en el ámbito de las pymes. Las recomendaciones específicas por país deberían concentrarse sistemáticamente en las políticas de apoyo a las pymes, a fin de garantizar una formulación pertinente, una aplicación efectiva y unas mediciones cualitativas y cuantitativas de los resultados.

1.5. El CESE lamenta que el seguimiento de los avances de las políticas de la UE en materia de pymes siga estando fragmentado. Aunque las actividades empresariales de las pymes se registran exhaustivamente, no se registra el efecto de las medidas de apoyo de la Unión en estas actividades ni el grado en el que los cambios en el desarrollo de las pymes pueden atribuirse a dichas medidas. La información disponible es principalmente cuantitativa y no cualitativa, por lo que no ofrece una base para una evaluación adecuada de la eficacia y la eficiencia de las políticas y los instrumentos de apoyo ⁽⁴⁾.

1.6. En consonancia con sus anteriores dictámenes, el CESE expresa su preocupación por que la aplicación de la «Small Business Act» para Europa está lejos de completarse ⁽⁵⁾. Los logros en los diferentes ámbitos son desiguales, con peores resultados en el emprendimiento, el mercado único y el acceso a la financiación. Las cualificaciones y la innovación y la contratación estatal y pública se han deteriorado verdaderamente desde 2008 ⁽⁶⁾. Está claro que debería alentarse a los Estados miembros a adoptar medidas pertinentes y hacer suya la «Small Business Act» a la hora de concebir y aplicar las políticas y la legislación que tengan un impacto sobre las pymes.

1.7. Recomendaciones específicas

1.7.1. Las políticas de la UE en materia de pymes deberían reconocer la heterogeneidad y la diversidad de las pymes europeas y estudiar las necesidades específicas de las microempresas, las empresas familiares y «tradicionales», las empresas sociales, las profesionales liberales, los trabajadores autónomos y todos los demás subgrupos específicos que tienen formas jurídicas y modelos de operación muy distintos, con el fin de ofrecer una cartera adecuada de medidas normativas para fomentar su crecimiento.

1.7.2. El CESE propone que la Comisión evalúe si la actual definición de «pyme» se corresponde con la heterogeneidad, las dinámicas sectoriales, las características específicas y la diversidad de estas empresas durante la última década ⁽⁷⁾. El CESE aboga por una política transversal para las pymes visible, coordinada y coherente que se base en un plan de acción plurianual.

1.7.3. Las herramientas de apoyo a las pymes de la Unión deberían traducirse al lenguaje empresarial para cumplir su propósito de promover el crecimiento y el empleo. Para hacer frente a la excesiva complejidad detectada en los mecanismos de apoyo, es importante buscar la ayuda y el asesoramiento de organizaciones de pymes, que son las que conocen mejor sus necesidades, a fin de que las políticas de la Unión en materia de pymes hablen el idioma de los negocios. A este respecto, actualmente las pymes confían en los interlocutores sociales nacionales como un importante factor positivo para transmitir

⁽³⁾ Tal como se establece en el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, desarrollado posteriormente en el Reglamento (UE) n.º 240/2014.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf p. 31.

⁽⁵⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 49; DO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

⁽⁶⁾ Ficha informativa sobre la «Small Business Act» de 2016 Perfil de la «Small Business Act». Rendimiento medido en función de los indicadores de la «Small Business Act».

⁽⁷⁾ Por ejemplo, en EE. UU. la *Small Business Administration* establece que sus criterios no deben basarse únicamente en la estructura de la propiedad, los ingresos y el número de empleados sino también en la actividad económica de la empresa, lo que facilita la aplicación de unas políticas industriales pertinentes.

sus puntos de vista sobre la manera de mejorar las políticas de fomento de las pymes, y piden una participación más activa de los interlocutores en el programa nacional de reforma. Por consiguiente, debería reforzarse su papel, junto con el de las asociaciones de pymes, las cámaras de comercio e industria y otras organizaciones intermediarias de pymes.

1.7.4. Las políticas de la Unión en materia de pymes deberían dedicar más esfuerzos a informar a las pymes —en concreto a los subgrupos más vulnerables, como las microempresas, las empresas unipersonales, las empresas tradicionales con escaso potencial innovador, las empresas ubicadas en regiones remotas, etc.⁽⁸⁾— sobre el apoyo existente. Las principales redes de apoyo deberían mantenerse y popularizarse, y se habría de facilitar su uso y hacerlas más accesibles a las pymes. La Comisión Europea debería analizar cuidadosamente la posibilidad de garantizar la coordinación de las redes de apoyo actuales en el marco de un sistema común de ventanilla única que respete la situación en cada Estado miembro.

1.7.5. Es esencial la creación de una asociación sólida de múltiples partes interesadas —plataformas de pymes— con los interlocutores sociales y las partes interesadas públicas y privadas que atienden los problemas de las pymes, a escala nacional y regional. Para superar el problema de comunicación entre las pymes y los mecanismos de apoyo de la UE, es preciso reforzar la interacción con las organizaciones de pymes, que son las instituciones que mejor conocen las necesidades de estas empresas, en particular a escala nacional y regional. Esto también puede brindar un canal nuevo y eficaz para llegar a las pymes utilizando secciones locales de organizaciones de empresarios, cámaras de comercio y economía, asociaciones de pymes y organizaciones profesionales y sectoriales como intermediarios clave para popularizar y suministrar las herramientas de apoyo existentes.

1.7.6. Los mejores resultados para las pymes se dan cuando los entes locales cooperan con organizaciones de pymes en la formulación y aplicación de las políticas. La tendencia actual a organizar la mediación principalmente en torno a los bancos no constituye la mejor opción. Los bancos deberían funcionar como intermediarios financieros, pero para todos los demás aspectos (formulación de políticas, información, promoción, etc.) las organizaciones representativas de las pymes son más adecuadas. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que elabore medidas de apoyo a las organizaciones de pymes aplicando las políticas en materia de pymes, difundiendo información pertinente para estas empresas y proporcionándoles ayuda financiera.

1.7.7. El CESE apoya la «Small Business Act» y pide que sus dos principios «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» sean jurídicamente vinculantes. No obstante, aplicar el principio de «solo una vez» no debería perjudicar a aquellos países de acogida que verifican los requisitos profesionales y legales necesarios para llevar a cabo una actividad económica. El principio de asociación debería ampliarse a todos los procedimientos legislativos que afectaran a las pymes de forma directa o indirecta. En la práctica, es muy recomendable organizar reuniones anuales de las plataformas de pymes a escala de la UE y de los Estados miembros.

2. Pymes: el centro de las políticas económicas en la Unión

2.1. Las políticas de la UE de apoyo a las pymes⁽⁹⁾ son necesarias, porque, a diferencia de las pymes de otras partes del mundo, las europeas tienen que cumplir normativas nacionales y europeas que, a menudo, fueron aprobadas sin una verdadera consulta con las organizaciones que las representan, en contradicción con el enfoque de «pensar primero a pequeña escala». Esto aumenta sustancialmente el esfuerzo y los costes necesarios para hacer negocios, pese a los limitados recursos humanos y técnicos de las pymes.

2.2. En 2008, la Comisión puso en marcha los principios de «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» como paso decisivo en el fomento de la competitividad y la mejora del clima empresarial para 23 millones de pymes en Europa⁽¹⁰⁾. El CESE ha apoyado firmemente esta tarea⁽¹¹⁾, pero advierte de que si la «Small Business Act» no es jurídicamente vinculante y los diferentes niveles de gobernanza —UE, Estados miembros y regiones— no están obligados a aplicarla, seguirá siendo una mera declaración política.

⁽⁸⁾ Las diferentes dimensiones de las pymes están muy bien descritas en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf p. 20.

⁽⁹⁾ Carta Europea de la Pequeña Empresa (2000).

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 394 final.

⁽¹¹⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 7; DO C 224 de 30.8.2008, p. 32; DO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

2.3. La aplicación de la «Small Business Act» se evaluó y actualizó en 2011 ⁽¹²⁾, pero las conclusiones sobre su efecto real fueron poco entusiastas y pidieron realizar mayores esfuerzos ⁽¹³⁾. El CESE ha presentado reiteradamente propuestas para mejorar la eficacia de las políticas en favor de las pymes ⁽¹⁴⁾. En la actualidad, las pymes se ven afectadas por todas las políticas de la UE y, por consiguiente, necesitan que se formule y se aplique de modo eficaz y eficiente una política verdaderamente transversal, visible, coordinada y coherente ⁽¹⁵⁾.

2.4. Las políticas en el ámbito de las pymes no tienen en cuenta las distintas necesidades que presentan las diferentes categorías de este tipo de empresas. A fin de aumentar la eficacia de su formulación y aplicación, es necesario realizar un esfuerzo sustancial de divulgación, lo que permitirá diferenciar sus destinatarios con mayor precisión y orientar y adaptar a sus necesidades específicas las soluciones que se ofrecen. Los criterios de segmentación podrían basarse no solo en el tamaño (por ejemplo, cuanto más pequeña es una empresa, más difícil le resulta, por lo general, acceder a la financiación y más asesoramiento, orientación y tutoría necesita) sino también en la ubicación (grandes ciudades frente a pequeñas ciudades y zonas rurales remotas), la fase del ciclo de vida (empresa emergente, empresa en expansión), el sector (industria, comercio, agricultura o turismo, entre otros), etc.

2.5. Ya se ha llevado a cabo un trabajo preparatorio sustancial para revisar la «Small Business Act». El programa REFIT ha asumido la tarea de realizar tan necesarias mejoras en el marco legislativo de la Unión y reducir los obstáculos administrativos. Con los años, la cantidad de legislación de la Unión en vigor se ha incrementado hasta llegar a los 19 875 documentos ⁽¹⁶⁾. De ellos, 1 527 contienen disposiciones relacionadas con las pymes, que se relacionan principalmente con los siguientes ámbitos: ayudas estatales (343), competencia (293), mercado interior (217), investigación y desarrollo tecnológico (133) y presupuesto (117).

2.6. Los recientes estudios del CESE demuestran que, pese a las numerosas iniciativas que se han puesto en marcha, las políticas de la Unión en materia de pymes necesitan una revisión sustancial para diversificar las medidas de apoyo, simplificar las normas aplicables y optimizar la comunicación y la colaboración con las pymes y sus organizaciones para poder atender eficazmente las varias y diversas necesidades de las pymes. Está creciendo considerablemente el papel de las regiones y de los territorios en la aplicación de las políticas y la legislación de la UE, en particular las que afectan a las pymes ⁽¹⁷⁾.

3. Políticas de apoyo a las pymes: retos y oportunidades

3.1. Las pymes se enfrentan a dificultades cada vez mayores de distinta índole:

- la constante intensificación de la competencia y globalización de los mercados;
- nuevos modelos de negocio como consecuencia del desarrollo de nuevas tecnologías: por ejemplo, la digitalización generalizada (industria 4.0), la economía circular y la economía colaborativa;
- la escasez de mano de obra cualificada y capacitada como consecuencia de la crisis demográfica en Europa, el envejecimiento de la población y la migración.

3.2. Las pymes conforman un grupo muy diverso y heterogéneo. Pueden diferenciarse en función de su tamaño, fase del ciclo de vida, ubicación, régimen de propiedad, sector de actividad, etc., y sus necesidades de apoyo son muy variadas y dependen de a qué subsegmento pertenezca una pyme determinada. Un grupo especial que requiere tratamiento específico lo constituyen las «empresas unipersonales» (casi el 50 % de las pymes), que están prácticamente excluidas del ámbito de aplicación de las medidas de apoyo. Con el fin de ayudar a este grupo, muy vulnerable, de pymes a trabajar y prosperar, también debería abordarse adecuadamente el problema del falso trabajo por cuenta propia.

3.3. En este contexto, la formulación de políticas de promoción basadas únicamente en el tamaño de las empresas apoyadas puede estar obsoleta, ser demasiado general y no tener en cuenta las distintas necesidades de los diferentes grupos de pymes. En sus dictámenes, el CESE ha insistido constantemente en la necesidad de políticas de promoción de pymes en Europa mejor orientadas y más precisamente definidas ⁽¹⁸⁾, así como en la necesidad de revisar la definición de pymes para

⁽¹²⁾ COM(2011) 78 final.

⁽¹³⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

⁽¹⁴⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 49; DO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

⁽¹⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/final-joint-declaration—horizontal-sme-policy.pdf>

⁽¹⁶⁾ Acuerdos, directivas, reglamentos y decisiones.

⁽¹⁷⁾ Según el Comité Europeo de las Regiones, más del 85 % de la legislación de la UE se aplica en el ámbito territorial.

⁽¹⁸⁾ ECO/372, documento informativo no publicado en el Diario Oficial (DO C 13 de 15.1.2016, p. 8; DO C 383 de 17.11.2015, p. 64).

reflejar mejor la variedad de pymes y las diferencias entre Estados miembros⁽¹⁹⁾. El CESE pide a la Comisión Europea que ponga en marcha una consulta sobre la definición de «pyme» que incluya un análisis del modo en que se aplica esta definición al llevar a la práctica medidas políticas en favor de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

3.4. Adecuación de los instrumentos de apoyo a las necesidades de las pymes

3.4.1. Los instrumentos de apoyo a las pymes deben evaluarse desde el punto de vista del efecto real que tienen en la mejora de la situación de estas empresas y del cumplimiento, en particular, de los principios establecidos en la «Small Business Act». El CESE considera necesaria una evaluación cualitativa y exhaustiva de la eficacia y la eficiencia de la inversión de los fondos de la Unión, así como mayores esfuerzos de los Estados miembros para aplicar los principios de «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» a escala nacional y regional, que deberían ser obligatorios en todos los niveles⁽²⁰⁾.

3.4.2. El principio de «pensar primero a pequeña escala» y los principios de la «Small Business Act» no están presentes explícitamente en el plan Juncker. En cierta medida, pueden vislumbrarse en los programas Horizonte 2020 y COSME, pero deberían aplicarse mejor en la práctica. El CESE invita a los responsables políticos de la UE a tener en cuenta los principios de la «Small Business Act» en todos los textos legislativos de la Unión que puedan tener impacto directo o indirecto en las pymes.

3.4.3. El coste del crédito y el coste de la construcción y del alquiler se han reducido en los últimos años debido a la crisis. Esto, junto con algunos instrumentos específicos nuevos, crea buenas oportunidades para las empresas emergentes, pero la fase de expansión de las empresas sigue sin recibir apenas apoyo. En este sentido, el CESE acoge con satisfacción la nueva iniciativa de la Comisión para abordar este problema⁽²¹⁾.

3.4.4. Los préstamos bancarios continúan constituyendo la principal fuente de financiación de las pymes, pero el acceso a la financiación bancaria sigue sin resultar fácil para muchas de estas empresas, debido a los débiles balances bancarios, la falta de transmisión de la política monetaria del BCE en algunos países y los obstáculos relativamente elevados que imponen los requisitos de garantías. Cada vez es más importante la financiación basada en el mercado a través de fondos de capital privado, capital riesgo con emisión de bonos e instrumentos de capital en segmentos de mercado especializados y microfinanciación colectiva, pero la mayoría de las pymes siguen sin estar preparadas para aprovechar estas oportunidades⁽²²⁾. Necesitan una orientación adecuada sobre la oportunidad, información detallada y apoyo para poder explorarlas. Según el estudio del CESE, una proporción extremadamente elevada de pymes desconoce las oportunidades de apoyo a través de los programas de subvenciones de los Fondos EIE o la posibilidad de obtener financiación a través de un fondo de inversión respaldado por los fondos de la Unión Europea.

3.4.5. Una encuesta de campo muestra que el objetivo y las prioridades de los instrumentos de apoyo no siempre coinciden con las necesidades de las pymes⁽²³⁾ y uno de los motivos es que no se reconocen las importantes diferencias que siguen existiendo entre los Estados miembros. Por ejemplo, son principalmente las empresas del sur de Europa las que señalan el acceso a nuevos mercados como la dificultad más importante con que se enfrentan las pymes, mientras que la mayor parte del apoyo para mejorar el acceso a los mercados, incluidos los mercados internacionales, lo reciben empresas del norte de Europa. Esto es una prueba clara de que las necesidades de las pymes son notablemente diferentes a nivel nacional, lo que suscita la pregunta de si los instrumentos paneuropeos deberían tal vez diseñarse con mayor detalle. Esta opinión también se ve plenamente respaldada en el Informe anual sobre las pymes europeas 2014-2015⁽²⁴⁾, según el cual

⁽¹⁹⁾ La definición común de las pymes se establece en la Recomendación 2003/361. Otra definición de las pymes puede encontrarse en la Directiva 2014/65/UE, de 15 de mayo de 2014, y en la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO C 383 de 17.11.2015, p. 64).

⁽²⁰⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 94.

⁽²¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2016:733:FIN>

⁽²²⁾ DO C 388 de 31.12.1994, p. 14.

⁽²³⁾ La encuesta se llevó a cabo a través de miembros del CESE, la UEAPME, el CEEP y la BICA entre abril y mayo de 2016. Los resultados se analizaron y se dividió a los Estados miembros en dos grupos en función de la clasificación utilizada en el documento «Industry 4.0. The new industrial revolution. How Europe will succeed», Roland Berger Strategy Consultants, marzo de 2014. Los países del Grupo 1 son Austria, Bélgica, Suecia y Alemania, con una mayor disposición para la Industria 4.0 y designados como «potencialistas» o «líderes». En el Grupo 2 se asignó a Bulgaria, Rumanía, Hungría, España y Chipre, etiquetados como «vacilantes» o «tradicionalistas». Esta división permite comparar los resultados de la encuesta de campo con investigaciones anteriores del CESE (véase ECO/372).

⁽²⁴⁾ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

el grupo de países con puntuaciones más bajas proviene principalmente del sur de Europa. Estos países declaran índices extremadamente bajos de éxito de los proyectos, entre otras cosas en el componente de pymes de Horizonte 2020 ⁽²⁵⁾.

3.4.6. Lamentablemente, las grandes expectativas puestas en el papel del «representante para las pymes» se han revelado hasta el momento injustificadas. Pocos portavoces de las pymes conocen quién desempeña esta función en sus respectivos países. La mayoría de las pymes afirma que el «representante para las pymes» simplemente cumple funciones protocolarias y ceremoniales en vez de desempeñar un papel vinculado a medidas reales para promover estas empresas. Aunque el objetivo principal de esta red estriba en servir de interfaz entre la Comisión Europea y los órganos nacionales, y promover eficazmente los intereses de las pymes en el marco de los órganos nacionales y de la legislación nacional, las pymes esperan recibir asesoramiento real e información sobre las políticas de la Unión en cooperación con sus organizaciones.

3.4.7. El fomento del emprendimiento está conectado con la creación de condiciones propicias para aumentar la proporción de empresas emergentes y nuevas empresas que sobreviven y tienen éxito, ayudar a las nuevas empresas a mejorar su competitividad y crecer con mayor rapidez y eficacia, y acelerar los procedimientos de insolvencia y el desarrollo y refuerzo de las transmisiones de empresas ⁽²⁶⁾. Aunque se ha logrado mucho en términos de simplificación de la tecnología y el procedimiento de registro en la Unión, queda mucho por hacer para cumplir los objetivos segundo y tercero. Se considera que el principio de «segunda oportunidad» produce los peores resultados en todos los Estados miembros, e incluso la Comisión no otorga contratos a emprendedores que han fracasado.

3.4.8. Además, en muchos países los procedimientos de liquidación (en caso tanto de insolvencia como de liquidación voluntaria), así como de reestructuración y herencia, presentan dificultades desde una perspectiva puramente procedimental. El CESE hace hincapié en la necesidad de simplificar y armonizar la legislación sobre insolvencia ⁽²⁷⁾.

3.4.9. La audiencia pública y los recientes estudios del CESE también ofrecían información importante sobre las principales dificultades experimentadas en los ámbitos prioritarios para las pymes europeas:

3.4.9.1. *Reducción/simplificación de la carga:*

- el número de iniciativas de exención/simplificación relacionadas con las pymes en el marco del programa REFIT es limitado;
- sigue sin revisarse la definición obsoleta de pyme;
- los Estados miembros aplican la prueba de las pymes de manera parcial y desigual, puesto que sigue sin ser obligatoria;
- las consultas públicas sobre las evaluaciones de impacto y las hojas de ruta se ven obstaculizadas por un enfoque institucional burocrático y por el hecho de que no están disponibles en todos los idiomas de la Unión;
- todas las pymes señalan la corrupción y la administración estatal ineficiente como graves problemas que tienen un efecto muy adverso en su negocio;
- la morosidad de las administraciones públicas y los grandes clientes continúa siendo una tendencia debilitadora en algunos Estados miembros, a pesar de la introducción de requisitos más estrictos en la revisión de la Directiva sobre morosidad ⁽²⁸⁾.

3.4.9.2. *Fomento del emprendimiento:*

- el emprendimiento sigue sin incorporarse de manera sistemática a la mayoría de los sistemas educativos nacionales de los Estados miembros;

⁽²⁵⁾ Existe una correlación entre las conclusiones del informe y el número de proyectos aprobados en el marco del instrumento Horizonte 2020 a finales de 2015:

Austria (25), Bélgica (12), Alemania (88), Francia (67), Suecia (46) y el Reino Unido (139). Estos países registraron una mejora en el empleo y el valor añadido de las pymes a finales de 2014, que alcanzaron los niveles de 2008;

Bulgaria (1), la República Checa (6), Croacia (1), Chipre (2), Dinamarca, Grecia (11), Hungría, Italia, Letonia, Lituania (5), Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y España todavía no han alcanzado el nivel de 2008.

⁽²⁶⁾ Lichtenstein, G. A., T. S. Lyons, «Incubating New Enterprises: A Guide to Successful Practice» (The Aspen Institute, Rural Economic Policy Programme, USA, 1996).

⁽²⁷⁾ DO C 209 de 30.6.2017, p. 21.

⁽²⁸⁾ Directiva 2011/7/UE.

- la formación docente en emprendimiento es esporádica y se lleva a cabo principalmente en el marco de proyectos individuales: existen escasas iniciativas europeas en este ámbito ⁽²⁹⁾;
- los programas para jóvenes centrados en el emprendimiento, aunque tienen éxito, amenazan con desviarse de sus objetivos iniciales de fomentar el emprendimiento;
- las campañas promocionales como la Semana Europea de las Pymes tienen un efecto escaso a la hora de animar a los participantes a plantearse seriamente ser emprendedores;
- los costes de las empresas emergentes siguen siendo tres veces superiores al parámetro de referencia indicado.

3.4.9.3. Mejora del acceso a los mercados e internacionalización:

- no se ha culminado aún el mercado único, lo que dificulta el acceso de las pymes a los mercados, en particular en lo que se refiere a la prestación transfronteriza de servicios;
- siguen predominando los procedimientos administrativos complicados y los elevados costes de entrega en la exportación/importación;
- los programas de apoyo a la internacionalización de las pymes carecen de un enfoque diseñado a medida;
- las normas y los derechos de propiedad intelectual siguen sin resultar atractivos para las pymes, debido principalmente a que sus ventajas no se les comunican adecuadamente, los costes son elevados y las normas son demasiado complicadas.

3.4.9.4. Facilitar el acceso a la financiación:

- el modelo típico de financiación son los préstamos bancarios, seguidos —a distancia— por las subvenciones y apoyados por los instrumentos financieros;
- las subvenciones no están orientadas al mercado ni adaptadas a subgrupos específicos de pymes, y su naturaleza normativa rara vez responde a las necesidades de estas empresas;
- para las necesidades inmediatas de capital de explotación de las pymes son más adecuados los instrumentos financieros. Lamentablemente, solo una proporción muy modesta de las pymes está bien informada al respecto, sigue siendo infrecuente un enfoque adaptado a su aplicación, su disponibilidad depende en gran medida de la colaboración eficaz entre instituciones financieras, intermediarios y beneficiarios finales, y faltan datos y análisis sobre sus efectos reales; se precisan mayor complementariedad y sinergias entre los actuales instrumentos y los agentes regionales, nacionales y supranacionales, incluida una promoción de instrumentos financieros más eficaces como, por ejemplo, las contragarantías;
- a pesar de los considerables progresos a la hora de ofrecer canales de financiación no crediticia innovadores (como el capital privado, el capital riesgo, etc.), estos canales siguen estando poco desarrollados en la mayor parte de los Estados miembros ⁽³⁰⁾;
- un porcentaje sustancial de las pymes duda a la hora de presentar solicitudes a los instrumentos financieros de los programas europeos, ya que «conseguir financiación parece demasiado complicado».

3.4.9.5. Apoyo de la competitividad y la innovación:

- aunque Horizonte 2020 asigna financiación especial a las pymes, no puede solucionar todos sus problemas de acceso a la financiación de riesgo para la innovación, y lamentablemente hay pocos proyectos procedentes de los Estados miembros más recientes;
- el interés de las pymes en el programa sigue siendo insuficiente debido a unas normas de admisibilidad y aplicación arduas e injustas;
- las normas existentes pueden disuadir a las pymes de participar en consorcios viables para la ejecución de proyectos de innovación;
- el coste para las pymes de solicitar herramientas voluntarias desarrolladas por la Comisión Europea ⁽³¹⁾ sigue siendo relativamente elevado y, por lo tanto, solo un pequeño número de empresas puede utilizarlas.

⁽²⁹⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies_es

⁽³⁰⁾ DO C 388 de 31.12.1994, p. 14.

⁽³¹⁾ Por ejemplo, el sistema de gestión y auditoría medioambientales de la UE, la etiqueta ecológica de la UE, la verificación de la tecnología ambiental de la UE o la huella ambiental de los productos.

3.4.9.6. *Provisión de redes de apoyo fundamentales:*

- la información proporcionada sigue sin tener la calidad esperada;
- la estructura, el contenido y el diseño no son muy fáciles de usar;
- los planteamientos a la hora de facilitar información son, con frecuencia, de naturaleza burocrática;
- las barreras lingüísticas son comunes, puesto que la información se facilita en numerosas ocasiones únicamente en inglés.

3.5. *Coherencia de las políticas*

3.5.1. Para ser coherentes, las políticas en favor de las pymes deben tener en cuenta la diversidad de estas empresas recopilando microdatos y análisis a nivel microeconómico. Esta es la única forma de entender mejor las distintas necesidades de las pymes en función de sus características particulares.

3.5.2. En la actualidad, los mercados bancarios y de capital europeos siguen estando fragmentados. El proyecto de la Unión de Mercados de Capitales (UMC), puesto en marcha para abordar este problema, solo podrá llevarse a cabo si es coherente con otras políticas de apoyo a las pymes. Los escasos conocimientos y la exigua comprensión de los distintos instrumentos financieros entre la mayoría de las pymes limitan el desarrollo de la UMC. Por este motivo, el apoyo a las pymes debería incluir la adopción de un enfoque sostenible y a largo plazo de financiación y una mejor comprensión de los distintos instrumentos, las posibilidades de complementariedad y las ventajas y riesgos asociados a los distintos instrumentos.

3.5.3. En la mayoría de los casos, las relaciones entre el propietario, los órganos de dirección y los trabajadores de las pymes son más próximas que en las grandes empresas, por lo que el diálogo social es una situación ventajosa para todos, ya que sienta las bases de una mano de obra comprometida y de puestos de trabajo de alta calidad. A fin de permitir que todas las partes interesadas se beneficien de esta situación y aumentar la acumulación de capital social en las pymes, debería prestarse apoyo sistemático a estas empresas, haciéndolas así conscientes de la importancia del diálogo social, la salud y la seguridad, las condiciones de trabajo, las formas innovadoras de organización laboral, los sistemas de aprendizaje basados en el trabajo y el desarrollo de capacidades. En esta tarea se revela indispensable el papel de los interlocutores sociales y las ONG.

3.6. *Recomendaciones específicas con respecto a los ámbitos prioritarios de las políticas de la Unión en materia de pymes:*

3.6.1. *Reducción/simplificación de la carga:*

- evitar la sobrerregulación, proporcionando una interpretación más clara de la legislación de la UE, poniendo en marcha sistemas para resolver los litigios y aclarar las interpretaciones erróneas de esos textos y elaborando unas «notas facilitadoras para las pymes» y un vademécum que resuman y expliquen la información pertinente para estas empresas;
- hacer obligatoria la prueba de las pymes para las nuevas propuestas legislativas y garantizar su aplicación efectiva por parte de todos los Estados miembros y, de forma sistemática, en los servicios de la Comisión⁽³²⁾;
- garantizar una inclusión más eficaz de las pymes y sus organizaciones, de forma estructurada, en las evaluaciones de impacto de la nueva legislación mediante la simplificación de su formato y contenido, y la disponibilidad de información en todos los idiomas de la Unión, y evaluar el impacto en los distintos grupos de pymes;
- llevar a cabo con carácter periódico un control completo de adecuación de la legislación de la UE a las políticas de la Unión;
- integrar más eficazmente (y de forma obligatoria) a las organizaciones nacionales y regionales de pymes como interlocutores en el debate interinstitucional sobre la nueva legislación relevante para las pymes;
- garantizar un seguimiento eficaz de los resultados en el marco del programa REFIT a efectos de reducción de la carga para las pymes.

⁽³²⁾ La «prueba de las pymes» ya está incluida en la evaluación de impacto de la Comisión Europea — https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test_es.

3.6.2. Fomento del emprendimiento:

- apoyar aquellas acciones de organizaciones europeas, nacionales y regionales de pymes cuyo objetivo sea facilitar información y ofrecer formación, asesoramiento y tutoría a empresas;
- enriquecer las herramientas existentes para apoyar el fortalecimiento de una mentalidad empresarial entre los jóvenes y velar por que los programas de apoyo se centren en el desarrollo de competencias empresariales fundamentales;
- incluir el emprendimiento en el plan de estudios de todos los niveles educativos ⁽³³⁾;
- simplificar y reducir más los costes de los procedimientos de creación de empresas, facilitar el acceso a la financiación y motivar a un mayor número de personas para que desarrollen sus proyectos empresariales;
- prever procedimientos de traspaso y liquidación de empresas y opciones de segunda oportunidad que sean simples y sencillos.

3.6.3. Mejora del acceso a los mercados e internacionalización:

- optimizar el funcionamiento del mercado único para evitar la sobrerregulación, la no aplicación y otras prácticas de los Estados miembros que distorsionan la competencia, sin limitar los derechos de los trabajadores y los consumidores;
- aumentar la visibilidad de las redes existentes de apoyo a la internacionalización mediante una mejor colaboración con organizaciones de pymes a escala nacional y regional;
- proporcionar instrumentos que ayuden a las pymes a participar en exposiciones, convenciones y ferias en el extranjero;
- fomentar la creación de agrupaciones sectoriales nacionales y regionales de pymes con un certificado de calidad garantizada;
- seguir reduciendo los costes de las normas y derechos de propiedad intelectual para las pymes y promover sus ventajas para la competitividad.

3.6.4. Facilitar el acceso de las pymes a la financiación:

- reducir los trámites, el seguimiento y el control al mínimo estrictamente necesario: aplicación obligatoria del principio «solo una vez», utilización de formularios electrónicos, simplificación de la aplicación de las normas de minimis;
- diseñar programas de subvenciones para pymes sobre la base de cuidadosas evaluaciones de sus necesidades y evitar la práctica perjudicial de ejecutar proyectos solo con el fin de adquirir una financiación no reembolsable, sin una estrategia de desarrollo empresarial;
- reforzar la colaboración entre el FEI, los intermediarios financieros y las organizaciones de pymes con el objetivo de diseñar instrumentos financieros muy eficaces que respondan a las necesidades de las pymes de capital circulante, préstamos y garantías, y evaluar mediante indicadores cuantitativos los efectos alcanzados;
- establecer una cartera completa y diversificada de medidas de apoyo específicas e innovadoras que permitan responder con eficacia a las necesidades del heterogéneo grupo de pymes ⁽³⁴⁾;
- prestar apoyo a las pymes que estén dispuestas a emitir bonos e instrumentos de capital en segmentos de mercado especializados;
- proporcionar al Mecanismo de Garantía de Préstamos del programa COSME recursos adecuados para alcanzar sus fines, teniendo en cuenta las repercusiones financieras del brexit;
- estudiar formas de reforzar los canales de financiación innovadora no crediticia (como el capital privado, el capital riesgo, los inversores providenciales y la microfinanciación colectiva) y el uso eficaz del apoyo que prestan las instituciones de garantía.

3.6.5. Apoyo de la competitividad y la innovación:

- suministrar herramientas que mejoren el acceso de las pymes al capital riesgo para la introducción de innovaciones;

⁽³³⁾ DO C 332 de 8.10.2015, p. 20.

⁽³⁴⁾ DO C 351 de 15.11.2012, p. 45; DO C 34 de 2.2.2017, p. 66; DO C 303 de 19.8.2016, p. 94.

- apoyar la cooperación entre las pymes y las instituciones de investigación y educación y facilitar el intercambio de información entre ellas;
- crear condiciones favorables para establecer consorcios viables en los que las pymes y sus ideas innovadoras orientadas al mercado desempeñen un papel central;
- apoyar la competitividad de las pymes mediante orientación y tutoría para facilitar el desarrollo de capacidades, proporcionar asistencia técnica, difundir buenas prácticas e impulsar la cooperación entre las organizaciones de pymes.

3.6.6. *Provisión de redes de apoyo fundamentales:*

- promover las organizaciones europeas, nacionales y regionales de pymes como el «centro de gravedad» más importante adoptando estrategias que les permitan desarrollar sus capacidades y aplicando en el proceso legislativo el principio de gobernanza multinivel y multifactorial a escala europea, nacional y regional;
- estudiar la posibilidad de crear un portal único para todas las iniciativas de apoyo a las pymes que se distinga por un diseño claro y fácil de usar, amplios contenidos digitales, escasos redireccionamientos y un lenguaje comprensible.

3.6.7. *Desarrollo de competencias profesionales adecuadas:*

- adaptar los sistemas de formación profesional a las necesidades de los mercados laborales; crear sistemas de seguimiento y previsión de las necesidades de los mercados laborales;
- aumentar el apoyo a los Estados miembros para que faciliten la participación de las pymes en programas de aprendizaje;
- apoyar programas de formación a corto plazo; fomentar la cooperación entre las asociaciones de empresarios y las instituciones educativas.

Bruselas, 6 de julio de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
