



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.11.2011
SEC(2011) 1428 final

Volumen 2

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a la

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Horizonte 2020 - Programa Marco de Investigación e Innovación

**PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO**

**por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte
2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)**

PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL CONSEJO

**relativo al Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la
Energía Atómica (2014-2018) que contribuye a Horizonte 2020, Programa Marco de
Investigación e Innovación**

{ COM(2011) 808 final }

{ SEC(2011) 1427 final }

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Las normas de participación y difusión (en lo sucesivo, las «NP») tienen como objetivo la ejecución de los programas marco plurianuales de la UE (en lo sucesivo, los «PM»).

Para alcanzar el nivel de participación en los PM previsto, se requieren previamente unas normas e instrumentos claros, una orientación global centrada en los participantes, coherencia y estabilidad, así como unos procedimientos administrativos flexibles y rápidos. Actualmente, el mayor obstáculo a la participación en los PM es la **complejidad de los procedimientos administrativos y la carga administrativa**. Por consiguiente, la simplificación es una de las prioridades en las observaciones de los interesados y los documentos de las instituciones interesadas. Las deficiencias actuales eran atribuidas a las limitaciones impuestas por el Reglamento financiero vigente, el diseño del PM o las opciones de la Comisión en materia de gestión. En la presente evaluación de impacto se examinan las posibilidades de simplificación de las disposiciones de las NP, teniendo en cuenta que los beneficios de cualquier medida de simplificación deben superar sus inconvenientes.

De las consultas llevadas a cabo se desprende que los participantes consideran muy gravosa la aplicación de diferentes tipos de norma en función del programa de investigación e innovación de la UE de que se trate y que desean una mayor **coherencia de las normas entre los distintos instrumentos**. En el marco del 7º PM, ha aumentado el número de mecanismos de intervención, en particular con la participación en programas conjuntos de los Estados miembros («Iniciativas del artículo 185»)¹ y la creación de iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC)². Cada uno de estos mecanismos tiene sus propias normas distintas y un marco administrativo y jurídico diferente. Asimismo, el Programa Marco de Innovación y Competitividad (PIC) aplica normas distintas de las del 7º PM. Por último, el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) ejecuta sus acciones a través de un apoyo a las Comunidades de Conocimiento e Innovación (CCI), también al amparo de disposiciones *ad hoc*.

De acuerdo con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, las normas deben **contribuir también a la consecución de los objetivos de la iniciativa emblemática «Unión por la innovación»**, incluida una mayor sinergia entre investigación e innovación. Entre los principales factores que contribuyen a ampliar el impacto de los PM en materia de innovación la participación de empresas innovadoras desempeña un papel clave, en particular las PYME, cuya importancia en materia de innovación ha sido ampliamente demostrada. Los mecanismos de financiación de la innovación a través de nuevas formas de contratación constituyen otro elemento, si bien se aplican actualmente a escala experimental limitada.

Además, la necesidad de aplicar mecanismos adecuados de cooperación internacional es una de las cuestiones comunes a la ejecución de todos los PM. Durante sus cuatro primeros años de aplicación, el 7º PM ha financiado proyectos en los que han participado organizaciones procedentes de 169 países.

¹ Las iniciativas del artículo 185 del TFUE se establecen a escala europea para la integración de programas nacionales de investigación y desarrollo a través de la participación de la Unión Europea en programas conjuntos puestos en marcha por distintos Estados miembros.

² Las ITC son organismos legalmente establecidos sobre la base del artículo 187 del TFUE. Cada ITC es responsable ante sus miembros fundadores y ante el Consejo y el Parlamento Europeo.

La última cuestión consiste en la necesidad de establecer un equilibrio entre riesgo y confianza. Actualmente, demasiados procedimientos, especialmente en materia de control financiero, parecen diseñados exclusivamente para garantizar un riesgo de error muy bajo, si bien dan lugar a mecanismos de control percibidos como rígidos y excesivos³.

Po último, cabe señalar que se trata de simplificar no solo la definición de las normas, sino también su aplicación.

2. NECESIDAD DE ACCIÓN A ESCALA DE LA UE

Las bases jurídicas en que se basa la acción de la UE y de la Comunidad en este ámbito son, respectivamente, el artículo 183 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, el «TFUE») y el artículo 7 del Tratado Euratom. El principio de subsidiariedad no se aplica en este caso. Se cumple el principio de proporcionalidad, en la medida en que la simplificación y racionalización propuestas garantizan que la acción de la UE no va más allá de lo imprescindible para alcanzar el objetivo de garantizar la ejecución de Horizonte 2020.

3. OBJETIVOS

Los objetivos generales de la iniciativa son los siguientes:

- garantizar la ejecución del PM plurianual Horizonte 2020; la propuesta tiene como objetivo establecer una serie de normas coherentes, exhaustivas, transparentes y eficaces que tengan en cuenta las preocupaciones de los participantes a través de procedimientos simplificados y armonizados;
- contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en la iniciativa de la Comisión «Europa 2020 – una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», centrada en la investigación y la innovación y, en particular, la iniciativa emblemática «Unión por la Innovación».

Los objetivos operativos específicos y los objetivos relacionados son los siguientes:

1. Incrementar el interés de los participantes y facilitar el acceso de estos a través de:
 - la simplificación de las disposiciones financieras en materia de subvenciones;
 - la reducción de la carga administrativa de los participantes.
2. Hallar un buen equilibrio entre la necesidad de armonización y la necesidad de flexibilidad a través de:
 - la ampliación del ámbito de aplicación de las NP, con el fin de establecer una serie común de principios básicos;

³ De acuerdo con las directrices de la Comisión, el impacto de las propuestas legislativas de Horizonte 2020 y sus normas sobre este objetivo se analizarán detenidamente en la ficha de financiación que acompaña a los Programas Marco, por lo que la presente evaluación de impacto no hace referencia a dicho impacto.

- establecer la posibilidad de satisfacer las necesidades específicas de las iniciativas Horizonte 2020, por ejemplo el EIT.
3. Garantizar una protección adecuada y armonizada de la UE frente al riesgo de error o insolvencia de los participantes a través de:
- el hallazgo de un equilibrio correcto entre una aplicación eficaz de la estrategia de control de la UE y una carga menos gravosa en materia de control para los beneficiarios, lo que reduce el número de errores de los participantes;
 - la ampliación del ámbito de aplicación del Fondo de Garantía de los Participantes (en lo sucesivo, el «FG»)) a todas las acciones financiadas en el marco de Horizonte 2020 (incluidos también, por lo tanto, el PIC, el EIT, las ITC y las iniciativas del artículo 185).
4. Implantar una cooperación internacional centrada de forma estratégica que contribuya a la consecución de los objetivos de Horizonte 2020:
- concentrando en mayor medida la financiación de la investigación (revisión de las disposiciones vigentes sobre la financiación de entidades de determinados terceros países y sustitución de la antigua lista de países socios en materia de cooperación internacional);
 - facilitando la participación europea en acciones de investigación a escala internacional (financiación de organizaciones internacionales y de entidades de terceros países);
 - mejorando los instrumentos para una orientación estratégica (convocatorias de propuestas conjuntas).
5. Fomentar la innovación a través de:
- una mayor participación de la industria y de las PYME;
 - unos instrumentos adaptados al fomento de la innovación;
 - la elaboración de un marco jurídico adecuado para la explotación y difusión de resultados.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

Para alcanzar estos objetivos, se han desarrollado dos series de opciones independientes que tratan las dos principales cuestiones estratégicas.

A: Ámbito de aplicación de las normas: dado que está previsto fusionar las futuras iniciativas de la UE de fomento de la investigación y la innovación en el marco del PM Horizonte 2020, se trata de averiguar si es conveniente mantener series de normas separadas para las distintas acciones (situación actual) o disponer, si es posible, de una serie única de normas en el marco del PM Horizonte 2020.

B: Contenido de las normas: se trata de averiguar si es conveniente modificar las disposiciones vigentes a fin de alcanzar los objetivos estratégicos antes citados.

4.1. Cuestión estratégica: ámbito de aplicación de las normas

4.1.1. Opción estratégica A1 – opción del statu quo (las NP aplicables a las acciones de la UE y de Euratom conservan el mismo ámbito de aplicación respectivo)

Dentro de esta opción, se mantienen distintas series de normas que rigen la participación en acciones de investigación e innovación: cada serie de normas se establecerá en un Reglamento hecho a medida, lo que permitirá un nivel máximo de flexibilidad.

4.1.2. Opción estratégica A2 – adoptar una serie única de NP para la ejecución del PM Horizonte 2020 y definir un conjunto común de principios básicos, permitiendo al mismo tiempo cierta flexibilidad

Esta opción prevé que, en la medida de lo posible, una serie única de normas comunes regule los aspectos clave de todas las acciones de los futuros PM, tales como la excelencia, los porcentajes de financiación o la subvencionabilidad de los costes. Esta serie de normas se adoptaría a través de dos actos legislativos distintos, uno para los PM de la UE y otro para los PM de Euratom.

4.2. Cuestión estratégica: contenido de las normas

4.2.1. Opción estratégica B1 – opción del statu quo (se conserva el mismo contenido de las NP para futuros PM)

Esta opción prevé que siga aplicándose la práctica actual, sin cambios en las condiciones y los procedimientos de participación y se mantenga la contribución financiera de la UE basada en el reembolso de los costes subvencionables, de acuerdo con los porcentajes de reembolso actuales. Se aplicarían otras formas de financiación (tipos fijos, escalas de costes unitarios, cantidades a tanto alzado, etc.), aunque de forma marginal.

4.2.2. Opción estratégica B2 – Modificación de las NP para futuros PM

Esta opción prevé una serie de cambios en el marco jurídico definido por las NP. Se trata de los siguientes cambios:

- **disposiciones relativas a la contratación pública precomercial y la contratación pública de soluciones innovadoras, así como los premios;**
- **la adaptación del actual modelo de cooperación internacional;**
- **la modificación de las normas relativas a la explotación y difusión;**
- **la ampliación del FG.**
- En lo que atañe al principal **modelo de financiación**, se han identificado y analizado tres posibles subopciones:
- **Opción B2a – mantener la financiación basada en los costes y simplificar los criterios de subvencionabilidad de costes;** ello supondría proseguir el reembolso de

los costes reales (con un limitado uso de tipos fijos y cantidades a tanto alzado), si bien se aplicarían **critérios de subvencionabilidad de costes simplificados**, que permitirían una amplia aceptación de las prácticas contables habituales de los beneficiarios. Un porcentaje único de reembolso por proyecto daría lugar a una mayor simplificación y flexibilidad en la ejecución del proyecto.

- **Opción B2b – La financiación basada en la producción/los resultados (cantidad a tanto alzado específica para el proyecto completo)** significaría un cambio radical del sistema de reembolso de costes del 7º PM, que sería sustituido por un sistema **en el que se conceden cantidades a tanto alzado específicas para proyectos completos**⁴. Según esta hipótesis, las cantidades a tanto alzado consistirían en importes globales acordados durante la fase de negociación y basados en los insumos estimados de los beneficiarios (costes) relativos al proyecto. El pago de la contribución financiera de la UE se realizaría contra entrega de los productos/resultados acordados. Esta subopción supondría una declaración de costes y controles financieros menos detallados, aunque exigiría una evaluación técnica más detallada de los productos/resultados.
- **Opción B2c – Se trata de combinar la primera subopción (B2a) con un tipo fijo único para costes indirectos calculados sobre la base de los costes directos**, añadiendo, por regla general, un tipo fijo para costes indirectos. La posibilidad de declarar los costes indirectos reales se limitaría a los participantes sin ánimo de lucro que contasen con un sistema completo de contabilidad de costes y un método de cálculo de los costes indirectos aprobado previamente por la Comisión. Así pues, además de la simplificación que aporta la opción B2a, esta opción permitiría reducir el número de errores recurrentes debidos al cálculo de los costes indirectos, ya que dicho cálculo estaría basado bien en un método certificado, bien en un tipo fijo, y además, ofrecería una mayor simplificación y garantía tanto a los beneficiarios como a la Comisión.

5. ANÁLISIS DE IMPACTO

Las NP completan el PM Horizonte 2020, ya que este fija los objetivos de las políticas de investigación e innovación y los recursos necesarios para su financiación. Por este motivo, las evaluaciones de impacto de los PM presentan la incidencia social, económica y medioambiental de los futuros marcos y su valor añadido europeo.

Consecuencias de la armonización sobre las políticas

La opción estratégica A1 mantendría el *statu quo*. En cambio, la opción estratégica A2, al introducir un enfoque armonizado, supondría una simplificación para los beneficiarios, especialmente los que participan actualmente en distintas acciones. También reduciría la duplicación de los esfuerzos de adaptación de las herramientas informáticas, la documentación, etc., así como la complejidad de las normas aplicables. Sin embargo, una amplia armonización de las normas podría dar lugar a la falta de flexibilidad y podría desincentivar la participación de la industria en las ITC o la creación de «iniciativas del artículo 185». Por consiguiente, también debe contemplarse en el marco de esta opción la

⁴ Punto 3.3 de la Comunicación COM(2010) 187.

posibilidad de aplicar normas adicionales o excepciones debidamente justificadas a las ITC y a las «iniciativas del artículo 185 del TFUE». En cuanto al PIC y al EIT, su éxito se debe en gran medida a la flexibilidad de sus normas, por lo que es preciso establecer estrictamente el equilibrio entre armonización y flexibilidad.

Consecuencias de las modificaciones del marco jurídico definido por las NP

La opción estratégica B2 introduciría una serie de modificaciones del marco jurídico descritas en el punto 4.2.2. Las consecuencias de esta opción serían las siguientes:

La contratación precomercial daría lugar a soluciones innovadoras que podrían comercializarse posteriormente a gran escala. La contratación pública de soluciones innovadoras facilitaría financiación a los contratadores públicos para la compra de productos/servicios innovadores ya desarrollados, fomentando su comercialización. Estos dos instrumentos supondrían un mecanismo suplementario y favorecerían la transferencia de los resultados de la investigación al mercado. Junto con los premios de estímulo, ampliarían la posibilidades de los PM en materia de innovación. También contribuiría a este objetivo la modificación de las normas de explotación y difusión, lo que permite generalizar el principio del acceso abierto a las publicaciones de investigación.

La adaptación del modo actual de cooperación internacional permitiría centrarse en mayor medida en países que no cuentan aún con una base científica y tecnológica desarrollada, pero cuya participación en proyectos de investigación de la UE es conveniente, y poner un mayor énfasis en la reciprocidad.

En cuanto al ámbito de aplicación del FG, dado que las acciones llevadas a cabo en el marco de las ITC, las iniciativas del artículo 185, el PIC y el EIT son financiadas en gran medida por la UE y, por otro lado, la naturaleza y la estructura de los participantes son ampliamente compatibles con la población beneficiaria del 7º PM, debería garantizarse el mismo nivel de protección.

Consecuencias para los participantes en términos de costes administrativos y de simplificación

Una serie única de normas permitiría reducir la carga administrativa de las entidades participantes en distintas acciones al reducir los costes de aprendizaje. Se ha estimado que las entidades que intervienen por primera vez como coordinadores en cualquier tipo de acción soportan un coste administrativo en relación con su participación un 11,4% más elevado que los coordinadores que ya conocen las normas. Además, la ampliación del FG permitiría reducir los costes de los beneficiarios y mejorar la gestión financiera de la Comisión. Otras modificaciones del marco jurídico (a excepción del principal modelo de financiación) tendrían una incidencia limitada en los costes administrativos y en la simplificación.

En lo que atañe al principal modelo de financiación, la incidencia en los costes de los beneficiarios participantes en «**proyectos tipo medios del 7º PM**» es la que figura en el siguiente cuadro. Estas cifras son estimaciones resultantes del estudio sobre los costes administrativos de los proyectos del 7º PM.

Opción B1 (referencia)	Opción B2		
	Opción B2a	Opción B2b	Opción B2c

Proyecto en colaboración a pequeña escala (9 socios)	277.000	249.000	-10%	208.000	-25%	232.000	-16%
Proyecto en colaboración a gran escala (20 socios)	885.000	777.000	-12%	588.000	-34%	699.000	-21%
Proyecto para las PYME (9 socios)	303.000	265.000	-13%	205.000	-32%	257.000	-15%
Beca individual Marie Curie (1 socio)	18.000	18.000	0%	18.000	0%	18.000	0%
Subvención del CEI (beneficiario único) (1 socio)	36.000	32.000	-11%	22.000	-39%	29.000	-19%

Sin embargo, si se contempla un cambio radical hacia una financiación basada en la producción como principal modelo de financiación, deben tenerse en cuenta otros aspectos. En primer lugar, este cambio exigiría importantes cambios en materia de organización en la Comisión y los demás organismos encargados de la ejecución, que deberían desarrollar nuevas competencias y modificar la distribución de los perfiles profesionales del personal. En segundo lugar, los plazos de concesión de las subvenciones podrían ampliarse, debido a las negociaciones más complejas y detalladas para fijar las cantidades a tanto alzado específicas para proyectos y la producción cuantificable que justifique el pago. En tercer lugar, la financiación centrada en la producción podría desincentivar las propuestas de alto riesgo y elevados beneficios en las que el resultado potencial no puede definirse ni garantizarse por adelantado.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

A partir del análisis anteriormente expuesto, basado en una serie de evaluaciones *ex post*, estudios, datos estadísticos, talleres con expertos y partes interesadas externas, etc., a continuación hemos resumido el impacto previsto de las dos series de opciones.

Cuadro comparativo del impacto sobre los objetivos estratégicos y demás consideraciones en materia de decisiones	Opciones estratégicas					
	Opción estratégica: ámbito de aplicación de las normas		Opción estratégica: contenido de las normas			
	Opción A1 <i>statu quo</i>	Opción A2 serie única de normas	Opción B1: <i>statu quo</i>	Opción B2: modificación de las normas		
				Opción B2a <i>Financiación simplificada basada en los costes</i>	Opción B2b <i>Financiación basada en la producción /los resultados</i>	Opción B2c <i>Financiación simplificada basada en los costes con un tipo fijo aplicable a los costes indirectos</i>
Objetivos estratégicos						
1.1 Simplificar las disposiciones sobre financiación	<input type="radio"/>	✓✓	<input type="radio"/> ✓	✓	✓	✓✓
1.2 Reducir la carga administrativa	<input type="radio"/>	✓	<input type="radio"/>	✓	✓✓	✓
2. Armonización	✗✗	✓✓	✗✗	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	✓
3. Protección de la UE frente al riesgo de	<input type="radio"/>	✓	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> /✓	<input type="radio"/>	✓

Cuadro comparativo del impacto sobre los objetivos estratégicos y demás consideraciones en materia de decisiones	Opciones estratégicas					
	Opción estratégica: ámbito de aplicación de las normas		Opción estratégica: contenido de las normas			
	Opción A1 <i>statu quo</i>	Opción A2 serie única de normas	Opción B1: <i>statu quo</i>	Opción B2: modificación de las normas		
Opción B2a <i>Financiación simplificada basada en los costes</i>				Opción B2b <i>Financiación basada en la producción /los resultados</i>	Opción B2c <i>Financiación simplificada basada en los costes con un tipo fijo aplicable a los costes indirectos</i>	
insolvencia de los participantes						
4. Impacto sobre la cooperación internacional	○	○	○	○/✓		
5.1 Impacto económico sobre las empresas, incluidas las PYME	○	✓	○	✓	○/✓	✓
5.2 Impacto sobre los resultados de la innovación	○	✓	○	○/✓		
Otro tipo de impacto						
Expectativas de los responsables políticos	✗✗	✓✓	✗✗	✓	✗	✓
Opinión de los interesados	✗✗	✓✓	✗✗	✓	✗✗	✓
Impacto sobre el coste de ejecución	○	✓	○	✓	✓✓	✓
Impacto sobre la estabilidad de las normas	✓	✗	✓	✓	✗✗	✓

Símbolos: (✗) impacto negativo; (✓) impacto positivo; (○) sin impacto, (✗✗/✓✓) impacto importante

En cuanto a las elecciones presentadas para la **cuestión estratégica 1**, la **opción A2 es la opción preferida**, ya que introduce un enfoque armonizado que da lugar a normas coherentes, cierta simplificación para los beneficiarios y menos herramientas informáticas y documentación. También presenta una serie de ventajas en materia de reducción de la carga administrativa. El problema de la flexibilidad que plantea esta opción se solucionará mediante la adopción de normas más generales, con la posibilidad de establecer excepciones específicas en el caso del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología, dado que el carácter específico de sus acciones y el tipo de beneficiarios exigen un adecuado nivel de flexibilidad.

En cuanto a las elecciones presentadas para la **cuestión estratégica 2**, la opción B2 contempla una serie de modificaciones e instrumentos adecuados que permiten tratar los problemas actuales y alcanzar los objetivos propuestos. En lo que atañe a la modificación del principal modelo de financiación, si bien la opción B2b parece ofrecer la perspectiva de importantes ahorros en materia de costes administrativos desde el punto de vista financiero, la **opción B2c es la opción preferida**. Esta subopción ofrece una mayor seguridad jurídica a los beneficiarios, refuerza la buena gestión financiera y evita el riesgo de cargas y retrasos administrativos imprevistos. También es la opción preferida de la mayoría de las partes interesadas.

Del análisis anterior se desprende claramente que los objetivos de la iniciativa y las expectativas de las partes interesadas se cumplirán del modo más eficaz a través de una combinación de las opciones A2 y B2c. Dicha combinación coincide plenamente con el principio de proporcionalidad, en lo que atañe a la elección del acto legislativo y al contenido de las distintas medidas previstas.

7. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

Para garantizar una eficaz aplicación de Horizonte 2020, es fundamental implantar un sistema global de supervisión y evaluación centrado en la eficacia y la eficiencia.

El sistema se basará en una estrategia armonizada destinada a garantizar la evaluación de la totalidad de Horizon 2020 y, por otro lado, se establecerá un calendario detallado de las tareas de evaluación. Concretamente, se procederá a una evaluación intermedia exhaustiva en 2017 y una evaluación *a posteriori* a gran escala en 2023.

La supervisión y la evaluación se basarán en un amplio abanico de trabajos analíticos que se llevarán a cabo para todas actividades incluidas en Horizonte 2020. En la medida de lo posible, se adoptarán formatos, metodologías e indicadores comunes, con el fin de fomentar la comparabilidad y la coherencia y facilitar una visión de conjunto. Uno de los aspectos clave de la supervisión y la evaluación será el archivo de datos, que permitirá integrar información sobre una amplia gama de actividades, con un especial énfasis en la producción y los resultados.

La transparencia constituye un aspecto fundamental de una estrategia global de plena responsabilidad. El sistema de supervisión y evaluación elaborará informes anuales de supervisión y evaluación. Un sitio *web* dedicado a la supervisión y evaluación recogerá todo el material pertinente.