

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (2014-2020)»

[COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD)]

(2012/C 181/22)

Ponente: **Ronny LANNOO**

Coponente: **Brendan BURNS**

El 13 de diciembre de 2011, el Parlamento, y el 24 de enero de 2012, el Consejo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (2014-2020)»

COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 142 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE, aunque respalda los grandes objetivos del Programa COSME, constata que no atiende a las solicitudes que formuló en su dictamen sobre la «*Small Business Act*» (SBA) ⁽¹⁾, en particular, reforzar el acompañamiento y el asesoramiento a las PYME, la transmisión de las empresas, la concertación y la colaboración con las organizaciones de PYME.

1.2 Solicita más visibilidad para las acciones concretas que se han de emprender. De entrada se plantean dos problemas:

— el objetivo: El objetivo del Reglamento consiste en fomentar la competitividad de las empresas. Se trata de que sean capaces de rivalizar con sus competidores en los mercados mundiales. El CESE, aunque está de acuerdo con el objetivo formulado, considera igualmente importante favorecer la sostenibilidad de las PYME en los mercados europeos, los mercados de proximidad y los mercados locales;

— los medios: El CESE pide a la Comisión que complete la propuesta legislativa mediante un programa de trabajo que enumere las medidas concretas que se desplegarán para atender a las necesidades de todas las categorías de PYME así como a sus expectativas ante la crisis actual.

1.3 La adopción de cualquier decisión relativa al programa operativo debería ser competencia del Parlamento y al Consejo con arreglo al procedimiento de codecisión. El procedimiento de

actos delegados deberá limitarse al diseño y ejecución de los programas anuales, elaborados de acuerdo con los Estados miembros y las organizaciones de PYME.

1.4 El CESE solicita que el Programa:

— se dirija a todas las empresas ⁽²⁾;

— concentre sus medios en sus prioridades esenciales: información, acompañamiento y asesoramiento, acceso a los mercados, acceso a la financiación, adaptación de los requisitos y normas europeos, cooperación, consideración de las prioridades de la Estrategia Europa 2020 (innovación, economía verde y contratación de jóvenes);

— se fija a tal efecto un quinto objetivo específico: el acompañamiento de las PYME y su acceso al asesoramiento, prestando especial atención a las pequeñas empresas y las microempresas.

1.5 El CESE sugiere una cuarta acción enfocada en mejorar las legislaciones, en particular mediante la creación de un «*Office of advocacy*» ⁽³⁾ cuya misión consista en lograr que la legislación tenga más en cuenta la realidad de las pequeñas empresas. No obstante, aun quedan por determinar la función y el encaje del «*Office of advocacy*» con otros organismos gestores, por ejemplo, la red de representantes de las PYME. Reitera su oposición a la generalización de las excepciones y aboga por la participación de las organizaciones de PYME en el proceso legislativo y decisorio.

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, pp. 51-57.

⁽²⁾ Véase la nota 1.

⁽³⁾ Véase la nota 1.

1.6 El CESE hace hincapié en que en la propuesta de Reglamento no se tiene suficientemente en cuenta la gobernanza en colaboración. No acepta que se limite a una simple consulta y alerta al Parlamento y al Consejo de la necesidad de crear esta gobernanza y reforzar la asociación con las organizaciones representativas de las PYME, como es el caso en otros programas europeos ⁽⁴⁾. El CESE pide que se instaure un grupo de trabajo a fin de que las organizaciones europeas de PYME sean consultadas en todas las fases de elaboración, concepción, aplicación y seguimiento del programa COSME.

1.7 En cuanto al artículo 9 sobre la mejora del acceso a los mercados, el CESE solicita que:

- se distinga entre, por una parte, el acceso a los mercados y, por otra, la información, el asesoramiento y la formación de las PYME;
- se respalden las acciones ya emprendidas en los Estados miembros por las organizaciones de PYME y los organismos públicos;
- se adapten las misiones y la organización de la red «*Europe Enterprise Network*» (EEN) para que complete las acciones de las organizaciones de PYME y las asocie a sus actividades. La red ha de adquirir mayor visibilidad y se debe aprovechar plenamente su potencial.

1.8 El CESE constata la existencia de ambigüedades en los instrumentos financieros propuestos, el programa «Horizon 2020» y otras fuentes de financiación como, por ejemplo, las recogidas en las propuestas de reglamentos sobre cohesión territorial. Esta situación genera dificultades para las PYME. Por consiguiente, pide que se aclare la articulación entre las distintas fuentes de financiación. Aunque se congratula de que el 56 % del presupuesto se dedique a los instrumentos financieros, el CESE solicita a la Comisión y al Parlamento que establezcan una clave de reparto entre los dos instrumentos, los abran a todas las empresas y a todos los tipos de inversiones y los coordinen con otras financiaciones europeas similares para que las PYME puedan escoger el instrumento más adaptado. Además, pide que se modifiquen las normas y los requisitos del instrumento de garantías de préstamo (IGP).

1.9 Solicita que se revise el texto del anexo I sobre los indicadores a fin de definirlos de acuerdo con las organizaciones de PYME. Conviene, asimismo, revisar el texto del anexo II y la ficha financiera legislativa, dadas las contradicciones existentes con el texto de la propuesta.

1.10 El CESE recomienda al Parlamento y al Consejo que respalden y refuercen el Programa aunque otorgando mayor visibilidad a su contenido, a sus medidas operativas así como a la financiación de las prioridades, garantizando al mismo tiempo la colaboración con las organizaciones europeas de PYME. Su presupuesto de 2 500 millones de euros parece, sin embargo, realmente insignificante dadas sus metas. El CESE se opone a las tentativas de reducir el presupuesto del Programa y

solicita insistentemente al Parlamento que, por el contrario, le conceda más importancia. El CESE considera que son las PYME las que sacarán a la Unión de la crisis y crearán nuevos empleos.

1.11 Sin embargo, el CESE considera que el Programa carece de ambición. A su juicio, el presupuesto propuesto, que asciende a 2 500 millones de euros, no bastará para poner en práctica las disposiciones necesarias destinadas a apoyar la actividad y el desarrollo duradero de las PYME. Ahora bien, las PYME son las que sacarán a la Unión de la crisis y crearán nuevos empleos. Por lo tanto, el CESE se opone a los intentos de reducir este presupuesto. Pide al Parlamento Europeo que lo refuerce hasta llegar al nivel presupuestario del actual Programa para la Innovación y la Competitividad (PIC), con vistas a aumentar, prioritariamente, los recursos presupuestarios asignados a los instrumentos financieros.

1.12 El CESE pide a la Comisión Europea que aclare el reparto presupuestario del Programa (excluidos los instrumentos financieros) y que incorpore en el mismo un desglose preciso de los recursos financieros asignados a cada actividad del Programa.

2. Observaciones generales

2.1 En su Dictamen sobre la revisión de la SBA ⁽⁵⁾, el CESE propuso sus prioridades para el programa «Competitividad PYME» 2014-2020. Desafortunadamente, la propuesta COSME no las tiene suficientemente en cuenta y carece de visibilidad respecto de las medidas prácticas que se han de emprender. El CESE solicita a la Comisión que le someta, así como al Parlamento Europeo y al Consejo, un plan de acción para toda la duración del referido Programa.

2.2 El CESE considera sorprendente la ausencia de referencia a la SBA, cuando ésta debería constituir la base del Programa. No menciona el principio «una sola vez». El principio «pensar primero a pequeña escala» se evoca poco y la especificidad de las distintas categorías de PYME no se tiene suficientemente en cuenta.

2.3 La competitividad evoluciona según las reglas del mercado y depende de otros factores como la disparidad de los costes de la mano de obra, el poder adquisitivo, la fiscalidad, el acceso a la financiación o la empleabilidad de los jóvenes. El CESE considera que la prioridad del Programa COSME ha de ser el desarrollo sostenible de las empresas y no limitarse a su competitividad.

2.4 Por último, el Programa COSME debe prever medidas destinadas específicamente a las pequeñas empresas y las microempresas.

⁽⁴⁾ Artículo 5 del Reglamento general de los Fondos Estructurales.

⁽⁵⁾ Véase nota 1.

2.5 Con ocasión del análisis de la puesta en práctica de la definición europea de las PYME en 2012, el CESE solicita que se tenga en cuenta la gran diversidad que las caracteriza. Además, la Comisión debería transmitir al Comité las conclusiones de ese análisis e invitarlo a participar en los trabajos de seguimiento.

3. Posiciones sobre la propuesta de Reglamento

3.1 Sobre los considerandos

3.1.1 El CESE está de acuerdo con las orientaciones recogidas en el considerando 10. El Programa COSME debería asimismo:

- simplificar la actividad de la PYME y reducir sus cargas administrativas;
- favorecer la ejecución de las prioridades de la Estrategia Europa 2020 como la innovación, la economía verde y la contratación de jóvenes; el CESE se congratula de que la propuesta incluya el considerando 11, que presta especial atención a las microempresas, las empresas artesanales y las empresas sociales;
- aplicar los principios de la «*Small Business Act*» (SBA) en las políticas y en los programas europeos, nacionales y territoriales;
- tener en cuenta las necesidades de las PYME en los demás programas europeos y velar por la coordinación y simplificación de sus normas administrativas.

3.1.2 Además de referirse a la creación y al desarrollo de las empresas, el Comité considera que convendría mencionar asimismo en el considerando 11 la segunda oportunidad, la transmisión y recuperación de empresas, la empleabilidad de los jóvenes, la formación de los empresarios y de sus empleados, así como el papel que desempeñan los trabajadores autónomos y las profesiones liberales.

3.1.3 En el considerando 12 se debería mencionar que, para la mayoría de las PYME, uno de los problemas esenciales es el acceso a un asesoramiento adecuado. El CESE, aunque respalda el principio de la red «*Enterprise Europe Network*», considera que se debería aprovechar plenamente su potencial. Sin embargo, muchas PYME europeas parecen tener escasa conciencia de su existencia. Los servicios prestados por la «*Enterprise Europe Network*» han de basarse, en la medida de lo posible, en las demandas y necesidades reales de las PYME. El CESE respalda la propuesta de reestructurar la gobernanza de esta red y de que todas las organizaciones empresariales relevantes participen en dicha gobernanza.

3.1.4 Las facultades de la Comisión para adoptar actos conforme al procedimiento de delegación mencionado en el considerando 28 debe limitarse a la ejecución del Programa, en particular los programas anuales, y a las normas de externalización, tras consultar a las partes interesadas. Tanto el programa operativo de las medidas prácticas como las normas específicas de participación deberían ser adoptadas por Parlamento Europeo y el Consejo.

3.1.5 El CESE insiste en que el reglamento COSME instaure un verdadero sistema de gobernanza con las organizaciones europeas de PYME. Debe atenerse a la idea de asociación propuesta en el artículo 5 del Reglamento sobre las disposiciones comunes de los fondos estructurales⁽⁶⁾. Las organizaciones de PYME han de participar en todo el proceso de elaboración del Programa y en su ejecución anual, con arreglo a la SBA.

3.1.6 El turismo aporta un claro valor añadido a la economía de la UE y el Programa COSME debería incluir medidas de apoyo al sector del turismo. No obstante, hay muchos otros sectores que aportan también un claro valor añadido, por lo que hacer hincapié únicamente en el sector del turismo implica establecer prioridades, lo cual contradice el enfoque horizontal del Programa y la política de la UE sobre las PYME en general.

3.2 Capítulo 1: Objeto

3.2.1 El CESE solicita que se añada en el artículo 1 las expresiones siguientes: «microempresas», «empresas artesanales», «trabajadores autónomos» y «profesiones liberales».

3.2.2 El CESE respalda los objetivos generales recogidos en el artículo 2. Sugiere incluir una referencia al desarrollo duradero de las PYME y al fomento de la transmisión de las empresas.

3.2.3 El artículo 2 debe completarse añadiendo un cuarto objetivo general, a saber, la aplicación de los principios de la SBA y la ejecución de sus prioridades en las políticas y los programas de la Unión.

3.3 Capítulo 2: Objetivos específicos y ámbitos de actuación

3.3.1 Los cuatro objetivos específicos del artículo 3 son esenciales. Sin embargo, el CESE solicita que se añada:

- en el apartado 1, letra d): la mejora del acceso a los mercados de proximidad, favoreciendo en particular la adaptación de los requisitos y normas europeas a las necesidades y circunstancias de las pequeñas empresas y de las microempresas;
- un quinto objetivo específico: favorecer el seguimiento de las PYME y su acceso al asesoramiento.

3.3.2 El CESE solicita al Parlamento y al Consejo que se añada un nuevo artículo sobre la gobernanza que prevea la creación de un grupo de trabajo consultivo que reúna a las organizaciones europeas representativas de las diferentes categorías de PYME para la elaboración, ejecución y seguimiento del Programa, así como de sus variaciones anuales.

⁽⁶⁾ Véase la nota 1.

3.3.3 El CESE subraya la necesidad de incluir en el artículo 6 una serie de propuestas específicas para:

- fomentar los procedimientos de evaluación de impacto y establecer un sistema similar al «*Office of advocacy*» tras definir claramente su función y sus facultades;
- aplicar los principios «pensar primero a pequeña escala» (*Think Small First*) y «una sola vez» (*Only once*) de la SBA durante el proceso legislativo y en la ejecución de la Estrategia Europa 2020;
- velar por que la legislación se elabore de acuerdo con las organizaciones de PYME.

3.3.4 El CESE reitera su oposición a la generalización de las excepciones para las microempresas⁽⁷⁾. Recomienda la participación de las organizaciones de PYME para adaptar la legislación a las especificidades de las microempresas.

3.3.5 El CESE solicita que se incluya en el artículo 7 una referencia a las acciones destinadas a favorecer la transmisión y recuperación de empresas. Se trata, en particular, de la formación de los futuros cesionarios, la información y formación de los jóvenes estudiantes respecto del entorno empresarial de las PYME y de sus oportunidades.

3.3.6 En cuanto al artículo 9, es preciso distinguir, por una parte, las acciones dirigidas a mejorar el acceso al mercado y, por otra, las acciones de información, de asesoramiento y de seguimiento de las empresas. El CESE propone que se escinda el artículo 9 en dos artículos distintos, de la manera siguiente:

3.3.6.1 Artículo 9: Acciones para mejorar el acceso a los mercados

Conviene retomar los puntos 2, 3 y 4, así como completar el punto 2, precisando que el Programa COSME respaldará, en particular, las medidas destinadas a fomentar la participación de las PYME y de las microempresas en el proceso de elaboración y adaptación de los requisitos y las normas europeas, así como su cumplimiento por parte de las empresas.

3.3.6.2 Artículo 9bis: Acciones relativas a la información, el asesoramiento y el seguimiento de las empresas

- El CESE subraya que una de las prioridades debe ser garantizar el acceso de todas las PYME a la información, al asesoramiento y al seguimiento. Por ello, el Reglamento COSME deberá:
- facilitar a las organizaciones de PYME el acceso a los programas de la Unión y prever medidas de asistencia técnica destinadas a informar y a asesorar a las PYME. Las organizaciones de PYME deberán desempeñar al respecto un papel más destacado.

— reforzar el papel de la «ventanilla única» de las organizaciones de PYME a escala nacional y territorial.

- El CESE lamenta que un mayor número de PYME, y especialmente de pequeñas empresas y microempresas, no sean destinatarias ni se beneficien de la acción de la red «*Europe Enterprise Network*» (EEN) y que no participen todas las organizaciones de PYME. Asimismo, considera que, para garantizar el acceso de todas esas PYME a la información, la red EEN deberá implantarse en todas esas organizaciones. Es preciso apoyar su acción procurando, sin embargo, no crear nuevas estructuras intermediarias. Si el modelo de consorcios regionales ha demostrado su eficacia en muchos Estados miembros y regiones, probablemente convenga adaptarlo para permitir la adhesión de todas las organizaciones de PYME.

El CESE considera que la red EEN debería destinarse prioritariamente a las organizaciones de PYME representativas que hayan dado prueba de su capacidad para estructurar y a facilitar a esas empresas servicios de información, asesoramiento y seguimiento. Por otra parte, recomienda que la actividad de la red se defina previa concertación con las organizaciones europeas representativas de las PYME y que éstas puedan ser consultadas a la hora de elaborar el pliego de condiciones en el que se definan las actividades de la futura red.

3.4 Capítulo 3: Ejecución del Programa

3.4.1 El artículo 10 establece que el programa de trabajo anual se adopte de forma concertada mediante un comité integrado por representantes de los Estados miembros. El CESE considera que se debe consultar previamente a las organizaciones europeas representativas de las PYME en el marco del grupo de trabajo cuya creación solicita el CESE (véase el punto 3.3.2). El seguimiento de la ejecución y la gestión del Programa, previstos por el artículo 12, se hará en concertación con dicho grupo.

3.4.2 El artículo 11 establece unas «medidas de apoyo», generalmente estudios y evaluaciones. A este respecto igualmente, el CESE solicita a la Comisión que presente un programa de estudios y evaluaciones claro, elaborado con las organizaciones representativas de las PYME, con el fin de dar respuesta a las expectativas de las empresas.

3.5 Capítulo 5: Comité y disposiciones finales

3.5.1 En su artículo 16, el Reglamento debería precisar que la Comisión esté asistida no sólo por un Comité integrado por representantes de los Estados miembros sino también por el grupo de socios propuesto por el CESE (véase el punto 3.3.2).

3.5.2 Aunque el CESE acepta el principio de los actos delegados para las medidas de ejecución, considera que las propuestas recogidas en el artículo 17, apartado 2, forman parte del proceso decisorio que es competencia del Parlamento Europeo y del Consejo, en la medida en que se trata de una modificación de un objetivo específico del Programa. Solicita al Parlamento Europeo y al Consejo que eliminen el apartado 2 del artículo 17.

⁽⁷⁾ Véase la nota 1.

3.5.3 En cuanto al artículo 18, los actos delegados han de adoptarse de forma concertada por el grupo de trabajo específico de los socios propuesto en el punto 3.3.2. Tal es el caso igualmente del artículo 19, dedicado al procedimiento de urgencia.

3.6 Anexo I: Indicadores para los objetivos generales y específicos

3.6.1 El CESE recomienda a la Comisión que defina estos indicadores de acuerdo con las organizaciones de PYME, y teniendo en cuenta los ya existentes en la esfera de los Estados miembros.

3.6.2 El CESE propone reconsiderar los criterios empleados para la evaluación comparativa de la competitividad. La «creación de empresas» que figura en el anexo I del proyecto de reglamento no es más que uno de los indicadores para evaluar la competitividad de la economía. Incluso el Programa COSME para la competitividad de las empresas y de las PYME establece como meta a medio plazo adoptar de aquí a 2017 «unas siete medidas de simplificación al año». Para la reducción de las cargas administrativas el CESE sugiere que se especifiquen desde ahora los sectores prioritarios que sean especialmente importantes para la competitividad de las PYME como, por ejemplo, la gestión de licencias de construcción, la obtención de créditos, los impuestos, la ejecución forzosa de contratos, etc.

3.7 Anexo II: Acciones para mejorar el acceso de las PYME a la financiación

3.7.1 El CESE respalda los instrumentos financieros y solicita al Parlamento y al Consejo que los refuerce. Para la gran mayoría de las PYME, la garantía de préstamo es uno de los instrumentos más eficaces.

3.7.2 En relación con el punto 3, el CESE señala que no es fácil establecer un vínculo entre el programa «Horizon 2020» –que sólo fomenta la inversión en investigación e innovación– y los instrumentos financieros similares que puedan instaurar las regiones en el marco de los fondos estructurales. El CESE solicita a la Comisión que precise claramente esta articulación entre instrumentos aparentemente similares y que establezca unos procedimientos de acceso idénticos.

3.7.3 El CESE pide que se añada un nuevo apartado 2 bis en el que se precise que: «El instrumento IGP se aplicará en todas las fases de la vida de la empresa: creación, desarrollo y transmisión, sin establecer distinciones basadas en la actividad o en la dimensión del mercado». Este instrumento será aplicable a cualquier tipo de inversión, incluidas las inmateriales».

3.7.4 La propuesta indica que el instrumento IGF cubrirá préstamos de hasta 150 000 euros.

3.7.4.1 El CESE solicita a la Comisión que precise en base a qué criterios ha fijado dicho techo, dado que el Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC) no establecía límite alguno. El CESE constata que el importe propuesto corresponde al del préstamo. No obstante, en lo referente a la creación, las inversiones y la transmisión de empresas, los importes de dichos préstamos a menudo son sensiblemente superiores. Por

consecuencia, los préstamos por un importe superior quedarían garantizados en el marco del Programa «Horizon 2020», pese a que no tiene por vocación financiar proyectos que no sean de innovación.

3.7.4.2 El CESE solicita, por tanto, volver al sistema anterior de PIC, que no fijaba límites. De lo contrario, solicita que el techo de 150 000 euros se aplique al importe de la contragarantía, en lugar de al del préstamo. En cuanto a la transmisión y recuperación de empresas, cuyo coste excede a menudo el de la creación propiamente dicha, el CESE solicita que no se limite el importe de la contragarantía.

3.7.5 En el mismo párrafo se menciona la realización de informes sobre las «PYME innovadoras» financiadas. El instrumento IGF ha de poder beneficiar a todas las empresas, ya sean innovadoras o no. El CESE sigue albergando dudas sobre la utilidad de dichos informes, que deberían limitarse a recoger datos directamente utilizables y no gravar los presupuestos previstos para financiar a las empresas.

3.7.6 El CESE solicita que todas las medidas vinculadas con el diseño y la puesta en práctica de los instrumentos financieros se adopten en total concertación con las organizaciones europeas de PYME y sus socios financieros.

3.8 Ficha financiera legislativa

3.8.1 En el punto 1.4.1, dedicado a los objetivos estratégicos plurianuales, se solicita que el Programa favorezca la transmisión o recuperación de empresas y no solamente la creación y el crecimiento.

3.8.2 En el punto 1.5.4, párrafo tercero, se insiste en que «el nuevo Programa se dirigirá a las PYME en sus fases de crecimiento e internacionalización». Esta restricción es contraria al resto del texto y a los principios de la SBA: el nuevo Programa debe dirigirse a todas las actividades de las PYME, cualquiera que sea su tipo de mercado.

3.8.3 El CESE constata que existe una contradicción entre la última frase del tercer párrafo y el texto del Reglamento, y pide que se suprima dicha frase.

3.8.4 En la última frase del quinto párrafo del punto 1.5.4 se evoca la creación de una ventanilla única. El CESE solicita que se tengan en cuenta las ventanillas y los servicios ya existentes, se respeten las prácticas y los métodos de funcionamiento de cada Estado miembro y que se actúe en concertación con las PYME.

3.8.5 En el punto 2.1 sobre las disposiciones en materia de seguimiento e informes, el CESE solicita que se elabore una evaluación intermedia para adaptar el Programa COSME en su segunda fase. Estas evaluaciones deberán ser realizadas en tiempo oportuno por un organismo exterior independiente y ser presentadas al Parlamento Europeo y al Consejo.

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
