



Bruselas, 10.7.2013  
SWD(2013) 243 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

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

**sobre la participación de la Unión Europea en un programa de investigación y desarrollo, emprendido por varios Estados miembros, destinado a apoyar a las PYME que realizan actividades de investigación y desarrollo**

{ COM(2013) 493 final }  
{ SWD(2013) 242 final }

# DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

*que acompaña al documento*

### PROPUESTA DE DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

#### **sobre la participación de la Unión Europea en un programa de investigación y desarrollo, emprendido por varios Estados miembros, destinado a apoyar a las PYME que realizan actividades de investigación y desarrollo**

El presente resumen contiene las principales conclusiones del informe de la evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de la Comisión relativa a una Decisión del Parlamento y del Consejo sobre el Programa Conjunto Eurostars-2 (en lo sucesivo, «Eurostars») para el período 2014-2020.

Eurostars se estableció en 2008, con la participación de todos los Estados miembros de la Unión y seis Estados asociados. El programa apoya a las PYME que realizan actividades de investigación en proyectos de colaboración transnacional de I+D. La UE participa en el programa en virtud del artículo 185 TFUE (anteriormente, artículo 169 CE), con una contribución total de 100 millones EUR, frente a los 300 millones de los países participantes. El programa se desarrolla a partir de Eureka<sup>1</sup>, y la secretaría de Eureka es el organismo encargado de su aplicación.

En junio de 2012, la Conferencia Ministerial Eureka, en la que están representados todos los países actualmente miembros de Eurostars, aprobó una declaración oficial (el Documento de Budapest) en la que afirmaba su compromiso de apoyar una versión reforzada del actual programa de Eurostars para el período 2014-2020. La participación de la Unión Europea en Eurostars se considera fundamental para el éxito del programa, y se invita a la UE a que se adhiera a él.

Las actuales proyecciones presupuestarias de Eurostars-2 sobre las contribuciones de los países participantes se calculan en 861 millones EUR. En el momento de redactarse la presente evaluación de impacto, las proyecciones se basan en los compromisos recibidos de los representantes de 21 países pertenecientes a Eurostars (que equivalen al 88 % del presupuesto) y en una estimación para los otros 12 países.

#### **1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

##### **1.1. PYME europeas: definición del problema y necesidad de intervención a escala de la UE**

El crecimiento económico y la creación de empleo en Europa dependen crucialmente del crecimiento de las empresas innovadoras. Es fundamental fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo en la UE para que más PYME europeas puedan convertirse en crecientes empresas innovadoras.

---

<sup>1</sup> Eureka es una red intergubernamental europea creada por una Conferencia de Ministros de 17 países y miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas en 1985 con el fin de fomentar la colaboración en la investigación industrial. Actualmente cuenta con 40 países miembros y respalda también proyectos individuales, agrupaciones y organizaciones paraguas al margen de Eurostars.

Sin embargo, en Europa existe aún una profunda fragmentación y compartimentación de la investigación e innovación nacionales. La creciente complejidad tecnológica exige un mayor acceso a conocimientos especializados, que no siempre está totalmente disponible dentro de las fronteras nacionales. La colaboración transnacional en I+D ha de desempeñar un papel clave para brindar a las PYME un mayor acceso a mercados extranjeros. Por lo tanto, hay un fundamento claro para la intervención de la UE.

La competencia de la UE para actuar en este campo se establece en el artículo 185 del TFUE. Es reconocida la valiosa contribución de las asociaciones público-públicas en el establecimiento del Espacio Europeo de Investigación (EEI), pues ayudan a coordinar y sincronizar los programas nacionales. La Comunicación Horizonte 2020 declara que «se dará continuidad también a los enfoques de asociación basados en los artículos 185 y 187 del Tratado».

## **1.2. Lecciones aprendidas del actual programa Eurostars**

En 2010 se llevó a cabo una evaluación intermedia, en la que se llegó a la conclusión de que «Eurostars es un buen programa que cumple sus objetivos y añade valor a las PYME europeas que realizan actividades de I+D». Asimismo, se formularon diversas recomendaciones, aplicables a corto y largo plazo, con miras a mejorar el programa y su efecto. La Comisión Europea remitió los resultados de la evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo en abril de 2011.

Según los últimos datos disponibles, el programa Eurostars parece ser un programa atractivo para las PYME que realizan actividades de I+D, y producir considerables efectos económicos positivos para las empresas participantes en cuanto a mayor volumen de negocios, creación de empleo y nuevos productos, procesos y servicios en el mercado.

## **1.3. Eurostars-2 en el contexto de la investigación para PYME y del Espacio Europeo de Investigación**

Desde que se creó Eurostars en 2008, ha aumentado el apoyo político a los regímenes favorables a las PYME que realizan actividades de investigación y a los instrumentos que contribuyen al EEI.

En la Comunicación «Unión por la Innovación» (2011) se subraya la importancia de las PYME en el crecimiento económico y la creación de empleo, y se menciona expresamente que debe recurrirse en mayor medida a las asociaciones con organismos de los Estados miembros, partiendo de la experiencia de la iniciativa Eurostars. En consecuencia, en su propuesta Horizonte 2020, la Comisión incluyó el apoyo a un programa dedicado a las PYME que realizan actividades de investigación, ejecutado mediante una iniciativa contemplada en el artículo 185 del TFUE, sobre la base de Eurostars y reorientándolo conforme a las líneas trazadas en la evaluación intermedia.

Junto con otras iniciativas complementarias, el programa Eurostars formará parte de la estrategia integrada de apoyo a las PYME contemplada en Horizonte 2020. La complementariedad con otras iniciativas de Horizonte 2020 significa que todas ellas se dirigen al mismo objetivo general, pero cada una de ellas con sus propias características y grupos destinatarios.

Las PYME que realizan actividades de investigación y participan en proyectos orientados hacia la I+D podrán seguir participando en los proyectos de colaboración más tradicionales dentro de Horizonte 2020, que se basan en la lógica de intervención de los retos sociales y los ámbitos prioritarios específicos.

Las PYME participantes en proyectos orientados a las posibilidades de comercialización y que presenten altos niveles de capacidad tecnológica y estén en la última fase de las actividades de innovación podrán recibir ayudas del nuevo instrumento para PYME, en caso de necesitar capital o créditos para mejorar los resultados de su proyecto respecto de la explotación comercial, a partir de los instrumentos financieros.

Eurostars-2, mediante un enfoque específico sobre la colaboración transnacional de las PYME que realizan actividades de investigación, está posicionado estratégicamente entre las medidas arriba mencionadas.

La orientación estratégica de estos diferentes instrumentos puede ilustrarse de la siguiente manera:



Asimismo, y a diferencia del resto de medidas, Eurostars-2 contribuye a la integración y la armonización de los programas nacionales.

## 2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

El siguiente programa Eurostars requerirá una nueva codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al artículo 185 del TFUE.

En él se respetará el principio de proporcionalidad, pues los Estados miembros serán responsables de la aplicación y de todos los aspectos operativos. El papel de la UE se limitará a ofrecer incentivos para lograr una mayor coordinación de los programas participantes, armonizar normas y reglamentos en beneficio de las PYME interesadas en actividades transnacionales de I+D y garantizar la sinergia con otros programas complementarios dentro de Horizonte 2020.

## 3. OBJETIVOS

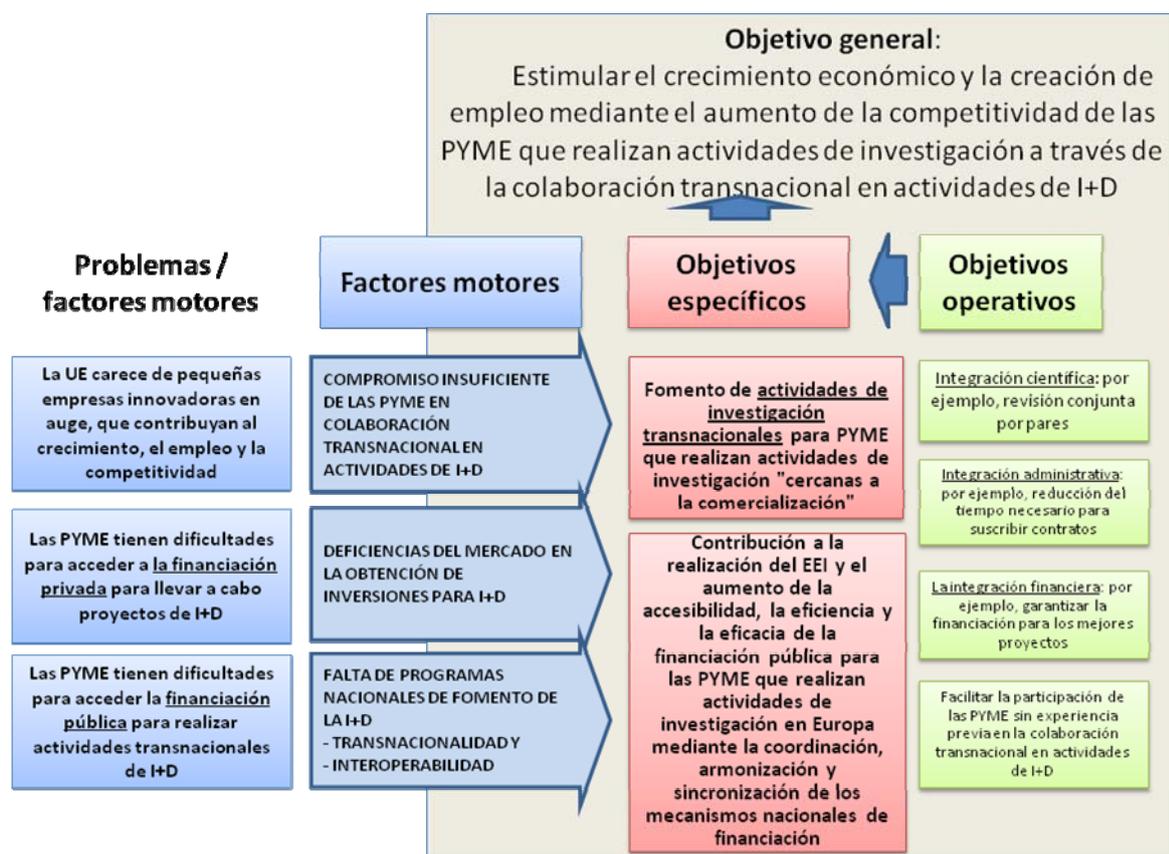
El objetivo general de la iniciativa es estimular el crecimiento económico y la creación de empleo impulsando la competitividad de las PYME que realizan actividades de investigación mediante la colaboración transnacional en I+D.

Para alcanzar este objetivo general se han establecido dos objetivos específicos.

- Promover la investigación transnacional de las PYME que realizan actividades de investigación en cualquier ámbito, de cara a la introducción en el mercado de productos, procesos o servicios nuevos o mejorados por las PYME participantes.
- Contribuir a la realización del EEI y aumentar la accesibilidad, eficiencia y eficacia de la financiación pública para las PYME que realizan actividades de investigación en Europa, mediante la coordinación, armonización y sincronización de los mecanismos nacionales de financiación.

Para alcanzar dichos objetivos específicos se han identificado cinco objetivos operativos (no mencionados aquí).

A continuación se expone un resumen de los problemas, el objetivo general, los objetivos específicos y los objetivos operativos de Eurostars-2.



#### 4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Se ha procedido a estudiar en detalle las siguientes tres opciones:

*Opción 1* — La opción actual, es decir, continuar con el actual programa conjunto Eurostars durante el próximo programa de programación (2014-20) en su actual formato, modalidades de aplicación y presupuesto general.

*Opción 2* — La opción cero, es decir, la no participación de la UE en Eurostars 2.

*Opción 3* — La opción de la asociación reforzada.

La opción 3 significa que el actual programa conjunto Eurostars continuaría durante el próximo período de programación como iniciativa en virtud del artículo 185 en un formato mejorado, basado en la plena aplicación de las recomendaciones formuladas en la evaluación intermedia, una mayor integración y un alcance más amplio.

Tras la recomendación encarecida de los servicios de la Comisión, los Estados miembros de Eureka han comenzado a aportar mejoras con el fin de reducir el tiempo necesario para suscribir contratos, adaptar mejor sus normas y procesos, simplificar su administración y mejorar la sincronización y la integración. A fin de ampliar el programa y apoyar a más PYME intensamente dedicadas a la investigación y con potencial de crecimiento, los Estados miembros prevén incrementar sustancialmente la dotación del programa. En consecuencia, y

con objeto de incentivar y respaldar dichas mejoras, la UE debe también incrementar su contribución financiera.

## **5. ANÁLISIS DEL IMPACTO**

### **5.1. Impacto sobre la carga administrativa y el potencial de simplificación**

En principio, las tres opciones ofrecen posibilidades de simplificación. Sin embargo, la coordinación, armonización y modificación de los procedimientos administrativos implica un coste inicial. Es preciso que los programas nacionales analicen sus sistemas y efectúen los cambios necesarios. Se han de modificar las actuales normas, reglamentos y directrices. Los beneficios para las PYME son inmediatamente visibles, pero el beneficio para las administraciones solo se aprecia progresivamente a lo largo del tiempo. La probabilidad y la intensidad de los cambios aumentan a la par que los incentivos percibidos. En este sentido, se puede presumir que la disminución de la carga administrativa y el potencial de simplificación en beneficio de las PYME es mayor en la opción actual que en la opción cero, y aún mayor en la opción de asociación reforzada.

### **5.2. Masa crítica**

Aunque la opción actual tendría el mismo impacto en cuanto a masa crítica, su alcance y volumen actuales son insuficientes. Los Estados miembros de Eureka ya ha comenzado a aumentar su contribución financiera dentro del actual programa, pero faltan incentivos para programas que incrementen aún más la eficiencia y eficacia, debido a que la Comisión no puede igualar dichos fondos adicionales.

Es menos probable que la opción cero permita conseguir masa crítica, pero, lo que es más importante, la UE no podría contribuir suficientemente a mejorar la eficiencia y la eficacia, como se ha expuesto más arriba.

La asociación reforzada contribuiría en mucha mayor medida que la opción actual a lograr la masa crítica necesaria para que el programa ejerza los efectos perseguidos. Asimismo, haría más por incentivar cuotas de éxito para los beneficiarios potenciales.

### **5.3. Efecto palanca**

#### *5.3.1. Opción actual*

Si los países participantes en Eureka destinaran el mismo presupuesto anual en el período 2014-2020 que en el período 2008-2013, se reunirían alrededor de 300 millones EUR de los fondos nacionales, lo que significaría una financiación pública total de 400 millones EUR para el septenio de 2014-2020. La contribución de la UE rondaría el 25 % de la totalidad de los fondos públicos, igual que en el presupuesto original de Eurostars 1.

Si se adoptara la opción actual, se comercializarían en torno a 1 560 productos, procesos o servicios nuevos o mejorados (tres años después de concluir cada proyecto). Se trata de un cálculo aproximado y no existe un vínculo directo entre el nivel de financiación y los resultados o el impacto de un proyecto.

#### *5.3.2. Opción cero*

El impacto de las inversiones totales en I+D sería menor que en la opción actual. En consecuencia, el impacto potencial sobre el crecimiento económico, el empleo y la competitividad sería discreto, o incluso nulo.

### 5.3.3. Opción de la asociación reforzada

A mediados de enero de 2013, los Estados miembros de Eureka calcularon en 861 millones sus previsiones presupuestarias para el período de 2014-2020. Si la Comisión mantiene su actual contribución del 25 % de la financiación pública global, la UE aportaría 287 millones EUR<sup>2</sup>, lo que significaría una financiación pública total para Eurostars 2 de 1 147 millones EUR en 2014-2020.

Se espera que la financiación pública total dedicada a los proyectos de Eurostars movilice unos 1 400 millones EUR de financiación privada. En tal caso, la financiación total (pública y privada) superaría los 2 500 millones EUR.

Los efectos de la opción de la asociación reforzada, en comparación con la opción actual, serían mayores desde un doble punto de vista:

- mayor inversión en I+D y aumento del número de puestos de trabajo creados y del crecimiento de las PYME participantes;
- puesta en común de los fondos de los países participantes en Eurostars, integración científica, financiera y administrativa, y sincronización de la financiación nacional y, por tanto, de su contribución al EEI.

A efectos indicativos, si se obtiene la misma relación entre financiación e impacto que se está experimentando actualmente en Eurostars 1, se podría esperar que el volumen de negocios de las PYME participantes aumentara en alrededor de 12 000 millones EUR y se creasen unos 30 000 puestos de trabajo (10 millones EUR de volumen de negocios añadido y 25 nuevos empleos por cada millón de euros de financiación pública a los tres años de concluir cada proyecto). Tanto en el volumen de negocios como en el empleo, esto significa casi triplicar los efectos de la opción actual. Además, se comercializarían en torno a 4 500 productos, procesos o servicios nuevos o mejorados (tres años después de concluir cada proyecto).

### 5.4. Impacto sobre la innovación

Las tres opciones tienen efectos sobre la innovación. Un programa de mayor implicación como el descrito en la opción 3 daría lugar a más innovaciones y tendría un mayor impacto económico, sobre todo en cuanto a la competitividad de las PYME europeas.

### 5.5. Repercusiones económicas

La opción 3 reportaría sustanciales beneficios para la economía europea, como el fortalecimiento de la industria europea en el mercado mundial, la creación de empleo y la contribución al aumento del PIB europeo. En particular, las tecnologías desarrolladas en el marco del programa Eurostars ayudarían a la industria europea a mantener su competitividad.

### 5.6. Impacto social

Los efectos sociales se refieren básicamente al empleo y al mercado laboral, en concreto a la creación de empleo cualificado y a conseguir una administración pública más eficiente, sobre todo reduciendo la carga administrativa para las PYME. Además, los conocimientos y las soluciones innovadoras que se obtienen con los proyectos de Eurostars están ayudando claramente a mejorar el bienestar socioeconómico. Una vez más, la opción 3 es la que mayor impacto puede tener.

---

<sup>2</sup> Dado que el presupuesto final de los países de Eurostars aún no es definitivo, la contribución de la UE se indica en referencia a la información facilitada por los países de Eurostars en enero de 2013.

## 6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

### 6.1. Comparación de las opciones

<b>Opción</b> <b>Criterios</b>	<b>Opción actual</b> <b>(Opción 1)</b> <i>Hipótesis de referencia</i>	<b>Opción cero</b> <b>(Opción 2)</b>	<b>Asociación reforzada</b> <b>(Opción 3)</b>
<i>Eficacia</i>			
Masa crítica	=	-/=	+
Efectos en las PYME	=	-/=	+
Efecto palanca	=	-/=	+
Impacto sobre la innovación	=	-/=	+
Repercusiones económicas	=	-/=	+
Impacto social	=	=/-	+
Menor carga administrativa para las PYME	=	-/=	+
Buenas prácticas y aprendizaje mutuo de los programas nacionales	=	=/-	+

-
=
+

Peor que la referencia
Igual que la referencia
Mejor que la referencia

### 6.2. Opción preferida

Partiendo de esta evaluación, la asociación reforzada es la opción que ofrece los mejores medios para conseguir los objetivos fijados. Además, generaría sinergias muy positivas con otros programas relativos a las PYME dentro de Horizonte 2020 y podría aprovechar los logros y la experiencia obtenidos en Eurostars 1.

La opción 3 lograría un mayor nivel de integración y armonización de los programas nacionales, con un claro beneficio añadido al reducir la carga administrativa para las PYME gracias al intercambio de buenas prácticas y al aprendizaje mutuo. Estos serían aspectos explícitamente contemplados por el programa.

Ayudaría a solventar las deficiencias del mercado que afectan a las PYME cuando buscan innovar y acceder a nuevos mercados o desarrollarlos.

Acercaría la investigación precompetitiva al mercado acelerando la comercialización de nuevas tecnologías. Además, la actual situación económica y financiera hace que invertir en tecnología sea más necesario que nunca para el crecimiento y la competitividad.

Esta ha sido la opción preferida según los resultados de las consultas a las partes interesadas.

La previsión actual es que los Estados miembros de Eureka aporten a Eurostars 2 861 millones EUR. No sorprende que la fuerza motriz que impulsa este compromiso, especialmente en los actuales tiempos de escasez de fondos públicos y de recortes en el gasto

en I+D de varios Estados miembros, proceda de la expectativa de una intervención igualmente ambiciosa por parte de la UE.

## **7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

El seguimiento del impacto de Eurostars como programa debe llevarse a cabo mediante la evaluación del incremento del volumen de negocios total de las organizaciones participantes tres años después de la conclusión del programa. Otros indicadores de resultados se refieren a la creación de empleo, la comercialización de nuevos productos, procesos y servicios y la generación de conocimientos. Estos indicadores deben registrarse sistemáticamente desde el principio, puesto que se centran principalmente en el impacto posterior al final de los proyectos (normalmente, tres años después).

Tres años después del inicio del programa, se llevará a cabo una evaluación intermedia de Eurostars-2 que correrá a cargo de expertos independientes. Esta analizará los criterios mencionados en la propuesta de Horizonte 2020 para evaluar posibles iniciativas en virtud del artículo 185. La Comisión deberá remitir las conclusiones de la evaluación, junto con sus observaciones, al Parlamento Europeo y al Consejo.

Al final de la participación de la UE en el programa se llevará a cabo una evaluación *ex post* independiente, a más tardar en 2023, en la que se analizarán los resultados, la calidad y el impacto del programa Eurostars y de sus proyectos.