



*Antonio Fernández Álvarez**

*José Alba Alonso***

*Alicia E. Angione****

EL PROGRAMA COSME EN EL MARCO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Este trabajo tiene un doble objetivo. En primer lugar se examina la evolución de la política industrial en la Unión Europea (UE) a partir de los documentos emitidos por las instituciones europeas, prioritariamente las comunicaciones de la Comisión. Este examen trata de conocer las orientaciones y medidas que actualmente ordenan el sector industrial en Europa. En segundo lugar, y en el marco de ese sector industrial, se analiza el programa COSME (Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas), cuyo objetivo es precisamente el apoyo financiero a las políticas adoptadas por la UE en el transcurso de los últimos años. Se describen sus objetivos y acciones específicas, se calculan los recursos asignados a cada Estado miembro y se evalúan sus efectos sobre los sectores beneficiados.

Palabras clave: industria, competitividad, evaluación, financiación, mercado interior único.

Clasificación JEL: L16, O30.

1. Introducción

La política industrial europea tuvo una incorporación tardía al marco jurídico comunitario. En los años 1970 y 1980 la Comunidad se ocupó prioritariamente de sentar y desarrollar las bases del mercado interior. La primera alusión a la industria en los tratados aparece en el Tratado de la UE (1993) —Tratado de Maastricht—. En años posteriores a la firma del tratado, el

sector industrial seguiría perdiendo peso en el PIB de la Unión y, a su vez, iría adquiriendo un mayor protagonismo por parte de las instituciones europeas. La trascendencia de la industria se ha venido vinculando inexorablemente al avance y desarrollo de la sociedad europea y a su capacidad para hacer frente a los retos de futuro. Esa creciente atención al sector industrial se ha traducido en orientaciones novedosas y en la adopción de toda una serie de medidas de índole muy variada. Algunas de esas medidas se han dirigido a sectores estratégicos, entre otros, el automóvil y la industria aeroespacial, pero la gran mayoría de ellas han adoptado un carácter horizontal; tal es el caso de los actos jurídicos que facilitan la libre ▷

* Profesor Titular. Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid.

** Profesor Titular. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo.

*** Economista.

Versión de junio 2021.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3138.7271>

concurrancia en el mercado interior o los programas de I+D o el apoyo a la mejora de la financiación a las empresas y a las pymes. Actualmente, la política industrial la conforma, pues, todo ese conjunto de orientaciones y acciones de carácter horizontal y sectorial. El programa COSME sigue la estela del anterior y exitoso Programa de Competitividad e Innovación, y precisamente se ha planteado como objetivo genérico la mejora de la competitividad de las empresas mediante acciones específicas que procuran apoyo financiero a algunas de las necesidades sectoriales-intersectoriales más destacadas de la política industrial europea.

El trabajo se desarrolla a partir de los siguientes apartados: después de esta breve introducción se estudia la evolución y consolidación de la política industrial europea. A continuación se detallan los objetivos asignados al programa COSME, en el marco de esa política industrial, y se efectúa una evaluación de sus acciones más significativas, a la vez que se alude al diseño del nuevo programa COSME para el periodo 2021-2027. Finalmente se exponen las conclusiones.

2. La política industrial

El Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en 1957, no hace alusión a la política industrial. La construcción del mercado común apoyado por la política de la competencia se consideró el medio suficiente de promoción y competitividad del sector industrial en aquel entonces. En los años 1970 se sucedieron las manifestaciones en defensa de los principios de libre concurrencia y propuestas para crear una estrategia industrial común mediante programas de I+D, apertura a la contratación pública y fomento de las empresas transnacionales:

Informe Colonna (1970) e Informe Spinelli (1973), citados en Fernández (1997: 191). Sin embargo, estas disposiciones apenas si estimulan el debate en torno al sector. En esos años las acciones de contratación pública, inversión e I+D, recaen exclusivamente en los Estados.

La crisis mundial surgida en los años 1970 golpeó duramente el proyecto de integración europeo. La participación del sector industrial en el total de la economía de los países de la OCDE se desplomó desde un 43% en el año 1960 hasta un 31% en 1993 (OCDE, 1996) y continuó deteriorándose hasta el 17% en el 2018. En la década de 1970, la CEE sufría una gran crisis de inflación, desempleo, bajas tasas de inversión y una gran pérdida de la competitividad en el mercado internacional. Pese a todo, no existía, en aquel entonces, un consenso en torno a la adopción de una política común para el sector. Algunos países defendían una intervención más decidida en la industria frente a otros países de corte más liberal. La Comunidad nunca abandonaría la defensa de la libre concurrencia como sustrato fundamental del mercado común.

Frente a ese escenario de deterioro en los años 1970, la CEE adoptaría una estrategia común más activa en los años 1980. En 1984 se lanzó el Primer Programa Sectorial para la Investigación y el Desarrollo (I+D). El Libro Blanco (1985) recogía las normas necesarias para el desmantelamiento de las barreras no arancelarias y la profundización en el libre mercado; y el Acta Única Europea (1987) impulsaría y facilitaría, desde el punto de vista jurídico, la adopción de los contenidos del Libro Blanco y la creación del mercado interior. Culminada la década de 1980, la Comisión manifiesta que las acciones comunitarias han de procurar condiciones favorables al buen funcionamiento de la economía de mercado y a facilitar los ▷

cambios estructurales y para ello propone actividades de mejora en formación, en cohesión y en I+D, entre otras (Comisión, 1990). Estas propuestas se constituirían en variables esenciales de la política industrial europea.

El Tratado de Maastricht (en adelante el Tratado) dedica, por primera vez, todo el Título XIII al sector industrial. Este título habla de un mercado abierto y competitivo, en el que la acción (Comunidad-Estados) estará encaminada a favorecer la innovación y el desarrollo tecnológico, a acelerar la adaptación de la industria a cambios estructurales, a la colaboración entre empresas y a fomentar el entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas y, en particular, de las pymes. A su vez, el Título XII del Tratado también extiende la acción de la Comunidad-Estados hacia el desarrollo de redes transeuropeas (transporte, energía y tecnologías de la información y las comunicaciones —TIC—) como medios imprescindibles de articulación del mercado interior y del incremento de la competitividad de las empresas. Las competencias en materia industrial seguirían y siguen estando prioritariamente en manos de los Estados, pero el Tratado supone el reconocimiento jurídico de los principios básicos aplicados al sector. El término «mercado abierto y competitivo» tiende a consagrar la idea de libre competencia y el abandono definitivo de las nociones intervencionistas en las empresas al margen de su viabilidad de futuro. Y el enunciado «fomentar el entorno favorable a la iniciativa y desarrollo de las empresas» acota las intervenciones del sector público a los fallos de mercado. Las empresas serán las únicas responsables de desarrollar sus procesos y productos. La política industrial adquiere así un mercado carácter horizontal.

El mercado interior, iniciado con la aprobación del Acta Única Europea en 1987, se

constituye como el medio preferido para incrementar la competitividad de la empresa. Su reforzamiento y consolidación es una constante en el proyecto europeo. Innumerables han sido las propuestas y medidas de aproximación y armonización legislativa. Algunos ejemplos avalan ese comportamiento. La Comunicación sobre «Derecho contractual europeo» (Comisión, 2001) trataría de preparar el camino para la apertura de la contratación a nivel europeo. A su vez, se publica el informe sobre el mercado interior de los servicios (Comisión, 2002a) con vistas a su liberalización. Y la Comunicación sobre la «Modernización del derecho de sociedades» (Comisión, 2003) proponía una gobernanza de la empresa más integrada y eficiente. Con todo, serían las Actas del Mercado Único I (Comisión, 2011a) y II (Comisión, 2012a) las que más prioridades proyectan hacia la profundización del mercado interior y creación de empleo. Entre esas prioridades cabe apuntar la movilidad de las inversiones entre los Estados miembros de la Unión, la modernización de los procedimientos de solvencia para ampliar las oportunidades de éxito al empresario y una mayor apertura y transparencia a las acciones sociales y medioambientales de la empresa.

Adicionalmente a la preparación del mercado interior para el desarrollo y expansión de la empresa, la política industrial pasa a jugar un papel importante en todos los grandes retos del proceso de integración. La Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo, 2000) se plantea como objetivo «hacer de Europa la economía basada en el conocimiento, más próspera, dinámica y competitiva del mundo». Para dar cumplimiento a esos objetivos y para aprovechar el potencial de la ampliación de la Unión hacia los Países del Este y Centro de Europa (PECO), la Comunicación «La política industrial en la Europa ampliada» (Comisión, ▷

2002b) destaca la trascendencia de la industria para mantener la prosperidad europea y advierte de su baja productividad y de la amenaza de la deslocalización progresiva. Se propone como eje fundamental una mejora de la competitividad industrial basada en el conocimiento, la innovación y el emprendimiento.

La comunicación sería ampliada y matizada posteriormente, en particular, por la Comunicación «Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa» (Comisión, 2005a), donde se plantean tres tareas fundamentales: atraer inversiones, producir un crecimiento más fuerte y duradero y crear más empleo y de mayor calidad. Paralelamente, la Comunicación «Implementación del programa comunitario de Lisboa» (Comisión, 2005b) ampliaría el concepto de política industrial de la UE al considerar que las acciones horizontales (entre otras, política de I+D, simplificación de la legislación, ayuda a la gestión de los cambios estructurales) seguirán siendo fundamentales, pero habrán de adoptar un enfoque coherente e integrado junto con un apoyo más decidido a las necesidades y especificidades de cada sector. Todo ello en un nuevo entorno de mayor integración y consenso (UE-Estados).

En efecto, las orientaciones y acciones de carácter sectorial, más propias de los Estados, serán progresivamente incorporadas al cometido de la UE. La práctica totalidad de los sectores industriales europeos han sido objeto de manifestaciones tendentes a su regeneración o emprendimiento. Entre otras, se encuentran aquellas propuestas dirigidas a impulsar la modernización del sector del automóvil (Comisión, 2012b) o a modernizar e incrementar la sostenibilidad y la competitividad del sector siderúrgico (Comisión, 2016a) o las propuestas tendentes a impulsar y mejorar el aprovechamiento del sistema espacial europeo a través de los

programas Galileo, EGNOS y Copernicus (Comisión, 2016b) o las propuestas a la promoción y desarrollo de las capacidades defensivas europeas a fin de crear una base industrial de defensa capaz de reducir duplicidades y mejorar la competitividad (Comisión, 2016c).

En la década de 2000, el Consejo Europeo también ha querido resaltar la importancia y el apoyo explícito a la pequeña empresa a través de La Carta Europea de la Pequeña Empresa —CEPE— (Comisión Europea, 2000). Con ella se trata, ante todo, de dar cumplimiento a la Estrategia de Lisboa, y entre las diez recomendaciones efectuadas se menciona la promoción del espíritu empresarial, el apoyo en el acceso a las TIC, mejoras en la fiscalidad y financiación de las pymes o la aplicación de un entorno legislativo de fácil uso. Al final de la década, la Iniciativa «Small Business Act» (Comisión, 2008a) viene a completar las propuestas planteadas en la CEPE y a reconocer y elogiar el papel que juegan esas pequeñas empresas en la economía europea, y pide a las Administraciones públicas pensar primero a pequeña escala y ser permeables a las peticiones de simplificación de costes normativos y administrativos.

Posteriormente, la Estrategia Europea 2020 (aprobada por el Consejo Europeo, de marzo de 2010) sustituye y, a la vez, relanza la Estrategia de Lisboa. La economía europea no acaba de remontar la crisis económico-financiera y la industria no le confiere el ímpetu necesario. La Comisión entiende que la Unión necesita salir fortalecida de la crisis mediante la promoción de una economía inteligente, sostenible e integradora (Comisión, 2010a). Y, a modo de situar la UE en el lugar que quiere ocupar en 2020, se plantean cinco objetivos (entre otros, disminuir el riesgo de pobreza y el abandono escolar e incrementar el gasto de I+D). Para ▷

alcanzar esos objetivos se indican siete iniciativas emblemáticas. Una de ellas, la Comunicación titulada «Una política industrial integrada para la era de la globalización...» (Comisión, 2010b), propone un nuevo enfoque de política industrial en el que se tenga en cuenta los efectos del resto de las políticas sobre la competitividad industrial (transporte, energía, medidas en torno al medioambiente, políticas comerciales, entre otras). Este nuevo enfoque intersectorial viene a completar las aproximaciones de orden horizontal y sectorial anteriormente anotadas.

Como parte de esta nueva estrategia, la Comisión efectuaría recomendaciones de apoyo a la internacionalización de la empresa. En la Comunicación «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales» (Comisión, 2010c), el comercio mundial y las inversiones se conciben como un medio de crecimiento y de creación de puestos de trabajo y, para ello, manifiesta la Comunicación, es necesaria la defensa de la apertura de los mercados a través de las negociaciones de carácter bilateral y multilateral (Organización Mundial de Comercio —OMC—). Así mismo, la «Iniciativa de las materias primas», sobre todo minerales (Comisión, 2008b), había propuesto la adopción de un enfoque comunitario a nivel internacional para asegurarse un suministro de materias primas sostenible y eficaz que no pudiese en riesgo la competitividad de la empresa europea. Posteriormente, la Comunicación «Una Europa que utilice eficazmente los recursos...» (Comisión, 2011b) ampliaría las propuestas de la Iniciativa anterior con especial énfasis en una utilización menos intensiva y más eficiente de los recursos mundiales a fin de promocionar un entorno medioambiental más saludable.

Otras comunicaciones posteriores de la Comisión insisten en el apoyo a la mejora de la

financiación de las empresas (Comisión, 2011c). Y la Comunicación «Por un renacimiento industrial europeo» (Comisión, 2014) incluso habla del compromiso firme no solo de frenar el progresivo deterioro industrial en la UE, sino también de fomentar una reindustrialización como eje fundamental del crecimiento y la creación de empleo, una reindustrialización que se fijaba como objetivo un sector manufacturero que pudiese contribuir en un 20% al PIB para el año 2020. Esta comunicación entiende que la UE necesita unas medidas de mayor integración y coherencia (fomento de las redes transeuropeas) y de mejoras en el ámbito administrativo. Precisamente completan estas propuestas la Comunicación sobre «Mejora de la digitalización del mercado único» (Comisión, 2016d) y la Comunicación sobre «Seguridad en las redes y sistemas de información en la Unión» (Comisión, 2017). Tampoco se olvida la Comisión de las empresas más innovadoras. La Comunicación «Empresas emergentes y en expansión» (Comisión, 2016e) propone ofrecer más facilidades a esas empresas mediante la eliminación de barreras transfronterizas, la facilitación de la colaboración entre ellas y el apoyo a su financiación.

Actualmente, las propuestas de política industrial parecen adoptar una nueva dimensión más integrada, más europeísta. De su lectura se desprende una cierta preocupación, en las instituciones europeas y en los Estados, para poder seguir manteniendo la ventaja competitiva en el mercado europeo y global. Por primera vez, el informe «National Industrial Strategy» (2030) del Ministerio de Economía y Energía en Alemania proclama que la política industrial alemana necesita ser diseñada y entendida en un entorno europeo. Uno de los países más industrializados, más competitivos y más liberales de la Unión también reclama el apoyo europeo. A ▷

su vez, la Comisión (2020a) advierte del gran reto que supone la actual doble transición, ecológica y digital, para la industria europea y se muestra lista para diseñar y concretar soluciones a partir de un enfoque asociativo (UE-Estados, agentes sociales y todas las demás partes interesadas). Entre las propuestas formuladas, para abordar ese doble desafío climático y digital, destaca la mejor definición de derechos de propiedad intelectual industrial, una promoción más decidida de la I+D europea, el acceso recíproco de las empresas europeas a los mercados de origen de empresas extranjeras e incluso una modificación de la política de la competencia, propuestas también efectuadas por el informe del Ministerio de Economía alemán. «Está en juego la soberanía europea», dice la Comisión.

En suma, la política industrial de la UE se ha venido definiendo en el transcurso de los años, procurando la consolidación del mercado único, haciendo frente a las crisis económicas y cambios estructurales y alentando la competitividad y la globalización. Actualmente, son numerosas las acciones realizadas a favor de las empresas y las pymes. En primer lugar destaca, ante todo, la continua ampliación del mercado único mediante la eliminación de barreras no arancelarias, la creación de un marco regulador jurídico-estructural homogéneo y la construcción y mejora de redes transeuropeas (transporte, energía y telecomunicaciones) o la misma aplicación de la política de la competencia, evitando así las distorsiones de mercado. En un segundo apartado se podrían ubicar aquellas actividades de fomento a las nuevas tecnologías, sobre todo, a través de los Programas Plurianuales de I+D e innovación. En un tercer apartado agruparíamos el apoyo a los factores productivos, capital y trabajo. El apoyo al capital o mejora del acceso a la financiación de las empresas ha venido promovido por el

Grupo BEI, fondos estructurales y el mismo programa COSME. Y el apoyo al factor trabajo se materializa, sobre todo, en la cofinanciación a cursos de formación, entre otros, a través del Fondo Social Europeo (FSE). En un cuarto apartado se podrían integrar aquellas redes fomentadas por la Comisión y cuya prioridad es impulsar la colaboración entre empresas y pymes a fin de poder mejorar su acceso a los mercados. La red Enterprise Europe Network (EEN) o la plataforma clúster son buen ejemplo de ello. A todo ello habría que añadir aquellas medidas en materia medioambiental (reciclaje, reducción de las emisiones CO₂) o de consumo (etiquetado, aseguramiento de la salud y seguridad de los consumidores...) o de carácter comercial (cambios en los aranceles, medidas *antidumping*). Casi todas ellas contribuyen a la modernización del sector, pero, a la vez, también conllevan la realización de un gran esfuerzo de cambio y adaptabilidad.

3. El programa COSME en el marco de la política industrial

El programa COSME se enmarca plenamente en la política europea de la empresa. En él se proyecta el apoyo financiero a algunas de las medidas diseñadas por las instituciones europeas en el transcurso de los años. Según el Reglamento 1287/2013 (en adelante Reglamento COSME), el programa COSME tiene cuatro grandes objetivos:

- Mejorar el acceso a la financiación de las pymes.
- Mejorar el acceso de las pymes al mercado exterior.
- Mejorar las condiciones de competitividad de las pymes. ▷

- Promover el emprendimiento y la vida empresarial.

La variedad de objetivos contrasta, no obstante, con la dotación del Programa, unos 2.300 millones de euros, que apenas representan un 0,25% del total de créditos para compromisos del Marco Financiero Plurianual, en el periodo 2014-2020.

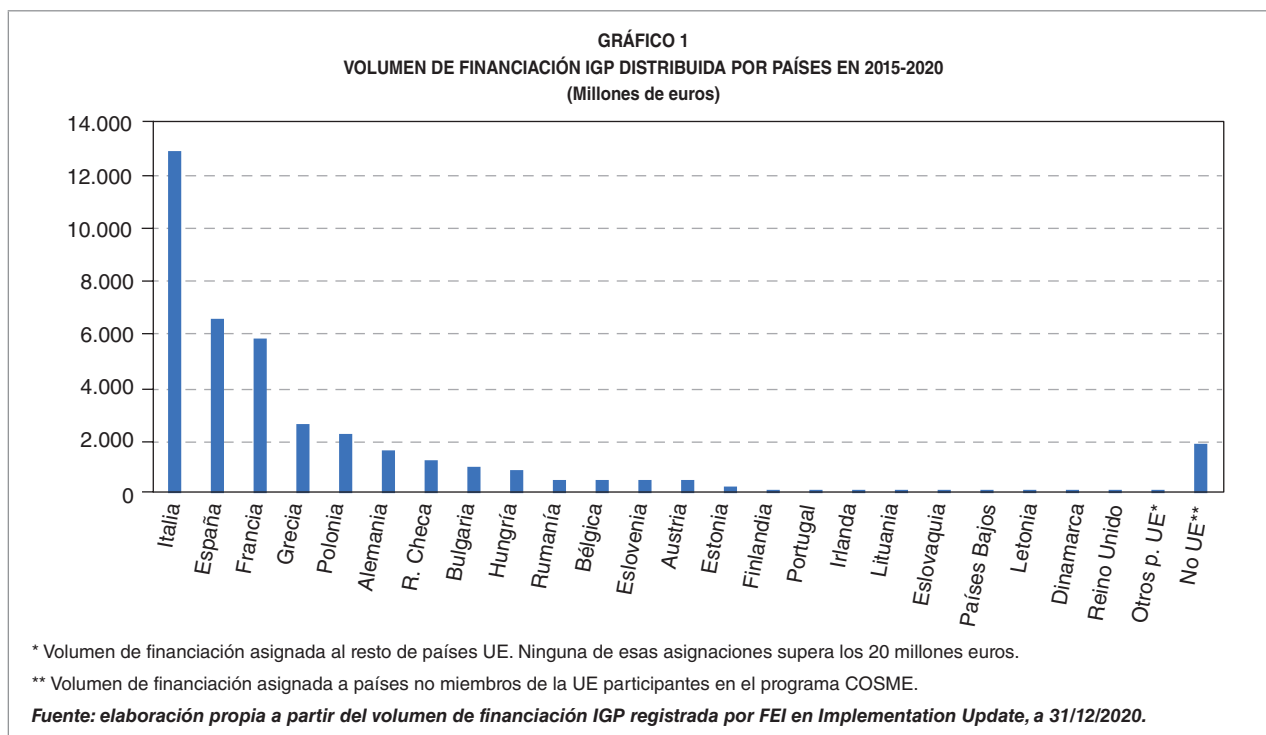
El Reglamento COSME asignó al primer objetivo —mejora del acceso a la financiación pyme— un mínimo del 60% del total de los recursos del programa (1.300 millones). Su gestión ha sido encomendada, por la Comisión, al Grupo BEI, en concreto, al Fondo Europeo de Inversiones (FEI). Sus dos líneas de intervención se refieren al Instrumento del Capital para el Crecimiento (ICC) y al Instrumento de Garantía de Préstamo (IGP). El ICC apoya fondos, previamente seleccionados en los Estados, que faciliten capital riesgo y entresuelo a las pymes, en forma de préstamos subordinados y participativos. Las inversiones se realizan prioritariamente en las fases de expansión y crecimiento. El IGP proporciona garantías conjuntas, contra-garantías a intermediarios financieros de los Estados que hayan cumplido y cumplan ciertos criterios de solidez y eficacia en los procesos de financiación de las pymes. Los mismos intermediarios financieros conceden préstamos directamente a las empresas y garantías o también pueden emitir garantías a otros intermediarios que ofrecen préstamos. Los préstamos y arrendamientos otorgados a las pymes conllevan una garantía FEI con cierto grado de concesionalidad. Si las empresas no pudiesen cumplir con los pagos de préstamo establecidos, la garantía FEI costearía parte de las pérdidas incurridas por el intermediario. Según el propio Reglamento COSME, el volumen de financiación de cada uno de los dos instrumentos viene determinado

por la demanda planteada por las pymes a los intermediarios.

El IGP ha tenido un desarrollo extraordinario en todos los Estados miembros, a juzgar por el número de peticiones de financiación planteadas por las pymes a los intermediarios financieros. Más del 70% del total de los recursos destinados a la mejora de la financiación pyme fueron asignados al IGP. El FEI-IGP (2020) registra unos compromisos de apoyo a una financiación de 40.000 millones de euros en el periodo 2015-2020.

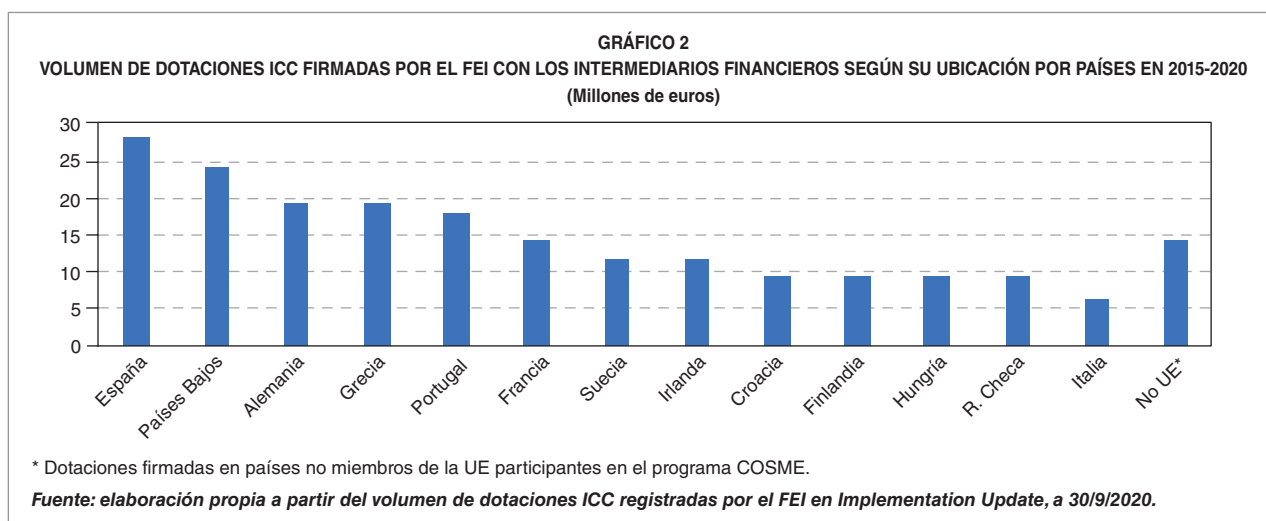
Su buena acogida, tal vez, haya influido en la ampliación de sus intervenciones recientemente. De hecho, la Comisión (2020b), como respuesta a la grave emergencia causada por la COVID-19, ha puesto a disposición del FEI 1.000 millones de euros del Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas (FEIE). Ese volumen de recursos, avalados por el FEIE, son destinados, en su totalidad, a garantías del FEI para poder continuar desarrollando su actividad a través del IGP. Según los cálculos de la misma Comisión (2020b), los intermediarios financieros podrán, a su vez, facilitar liquidez a más de 100.000 pymes con una financiación disponible estimada en torno a 8.000 millones de euros, tratando así de aliviar la crisis económico-financiera actual.

Por el contrario, la demanda de recursos al ICC ha sido menos relevante en comparación con el IGP. El FEI-ICC (2020) registra haber firmado, con los intermediarios financieros, unas operaciones por valor de 204 millones de euros en el periodo 2014-2020. La actividad del ICC se ha desarrollado prioritariamente en determinados países miembros; el resto apenas si ha obtenido financiación. El Tribunal de Cuentas Europeo (2019), en un informe especial dedicado al estudio de seis grandes fondos de capital riesgo de la UE (entre ellos ▷



el ICC), manifiesta que la Comisión no ha evaluado de forma adecuada las necesidades del mercado de capital riesgo en la UE ni su capacidad de absorción. El Tribunal insiste en la falta de desarrollo del mercado de capital riesgo en algunos países miembros de la Unión, y de ahí la poca demanda planteada en esos países.

Los recursos correspondientes a los tres objetivos restantes, acceso a los mercados, mejora de la competitividad y emprendimiento, son gestionados mayoritariamente por la Agencia Ejecutiva de la Pequeña y Mediana Empresa (AEPME, también conocida por las siglas EASME) con el apoyo, en determinadas acciones, de la D. G. de Mercado Interior, ▷



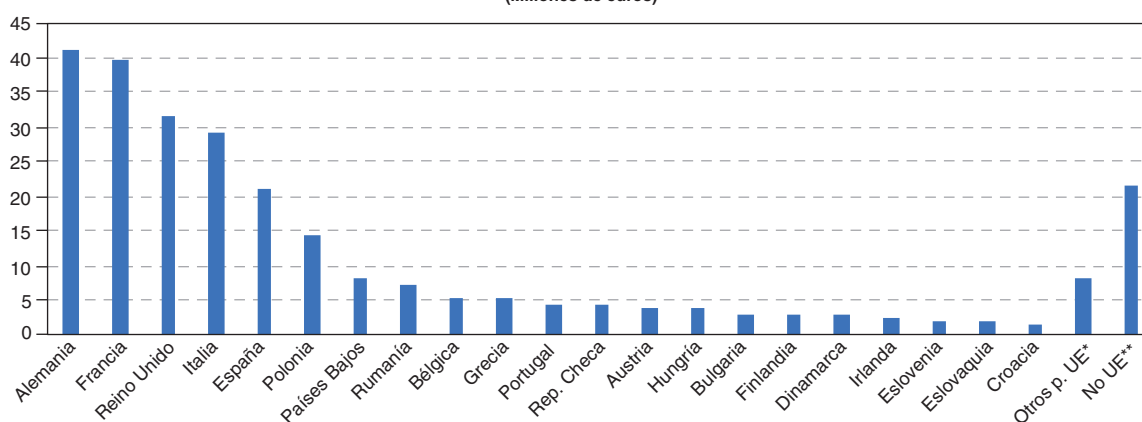
Industria, Emprendimiento y Pyme. Cada objetivo lo conforman varias acciones, algunas de ellas con un presupuesto anual muy reducido. En su gran mayoría, el apoyo a la empresa se realiza a través de subvenciones y a través de contratos. A continuación destacamos, en el marco de cada objetivo, aquellas acciones más importantes en relación con el volumen de recursos movilizados.

En el objetivo de acceso a los mercados se encuentran las subvenciones asignadas al Enterprise Europe Network (EEN), un total de 269 millones de euros en el periodo 2015-2020. El EEN es una red que se conforma a partir de organizaciones, agrupadas en consorcios regionales, seleccionadas mediante convocatorias de propuesta de la Comisión. Equipos de expertos de la red proporcionan apoyo integral y personalizado a las pymes en forma de asesoramiento sobre fuentes de financiación, programas de I+D, procesos y formas de internacionalización y búsqueda de socios comerciales o tecnológicos tanto en la UE como fuera de ella.

En el objetivo de mejorar la competitividad (objetivo también ordenado bajo el epígrafe «Condiciones marco adecuadas para las empresas») se encuentran acciones muy variadas. Entre ellas cabría destacar la iniciativa de apoyo a las agrupaciones empresariales «clúster» con unas dotaciones de 17 millones de euros en el periodo 2015-2020. Esta iniciativa facilita el estímulo a la colaboración y competitividad de las pymes a través de la creación de Parteneriados Europeos Estratégicos de Clúster (PEEC) y aquellas otras acciones que promocionan la internacionalización de las pymes a través de los clústeres ubicados en la Plataforma Europea de Colaboración Clúster (PECC).

Una segunda línea de intervención, integrada en este mismo objetivo de competitividad, hace referencia al apoyo al sector del turismo con una dotación de 12 millones de euros, en el periodo 2015-2020. Esta intervención es bastante novedosa y poco habitual en la UE. Tiene como cometido el aumento de la competitividad de las pymes y la necesidad ▷

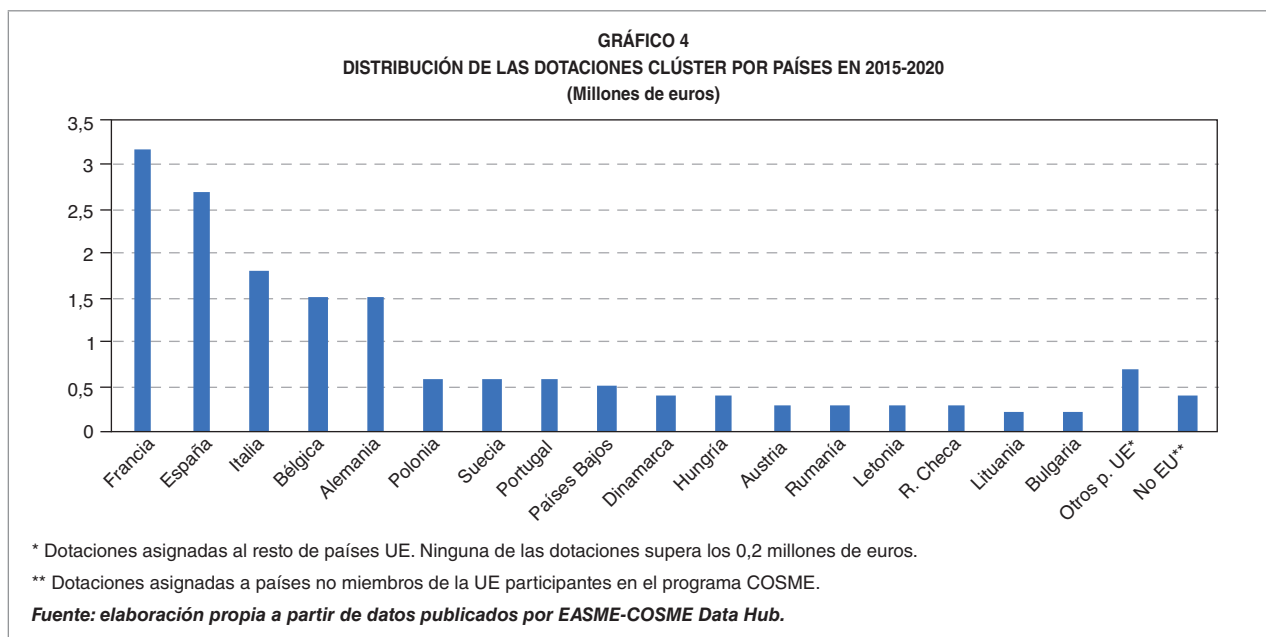
GRÁFICO 3
DISTRIBUCIÓN DE LAS DOTACIONES EEN POR PAÍSES EN 2015-2020
(Millones de euros)



* Dotaciones asignadas al resto de países UE. Ninguna de esas dotaciones supera 1,5 millones de euros.

** Dotaciones asignadas a países no miembros de la UE participantes en el programa COSME.

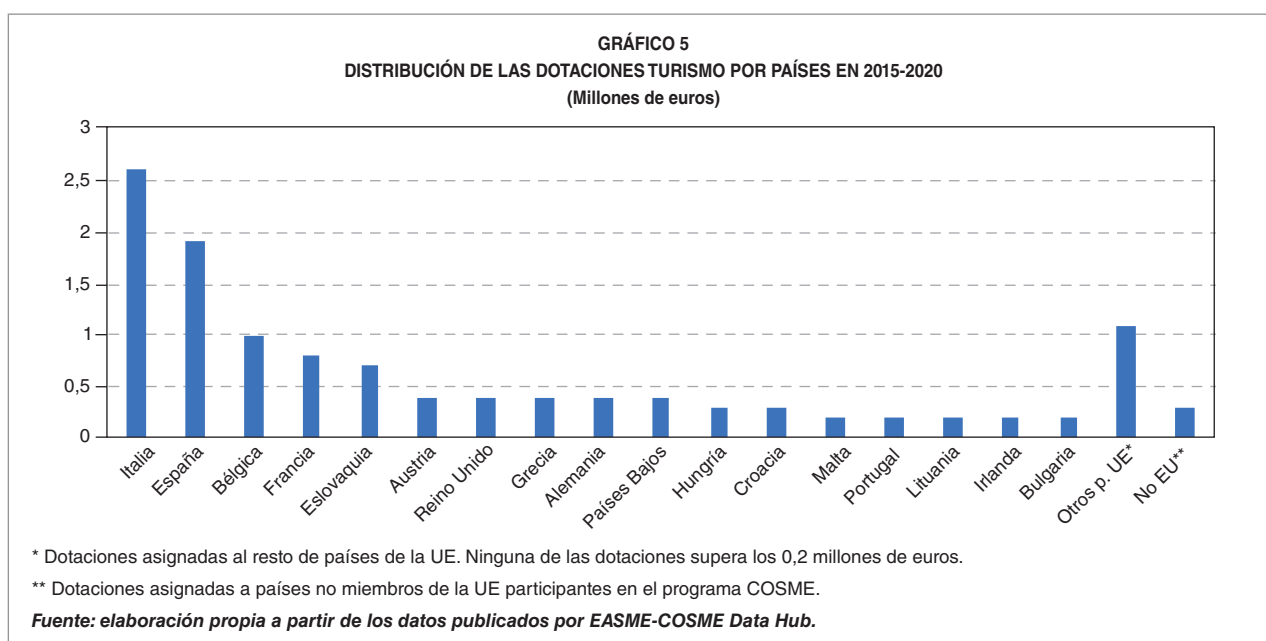
Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por EASME-COSME Data Hub.

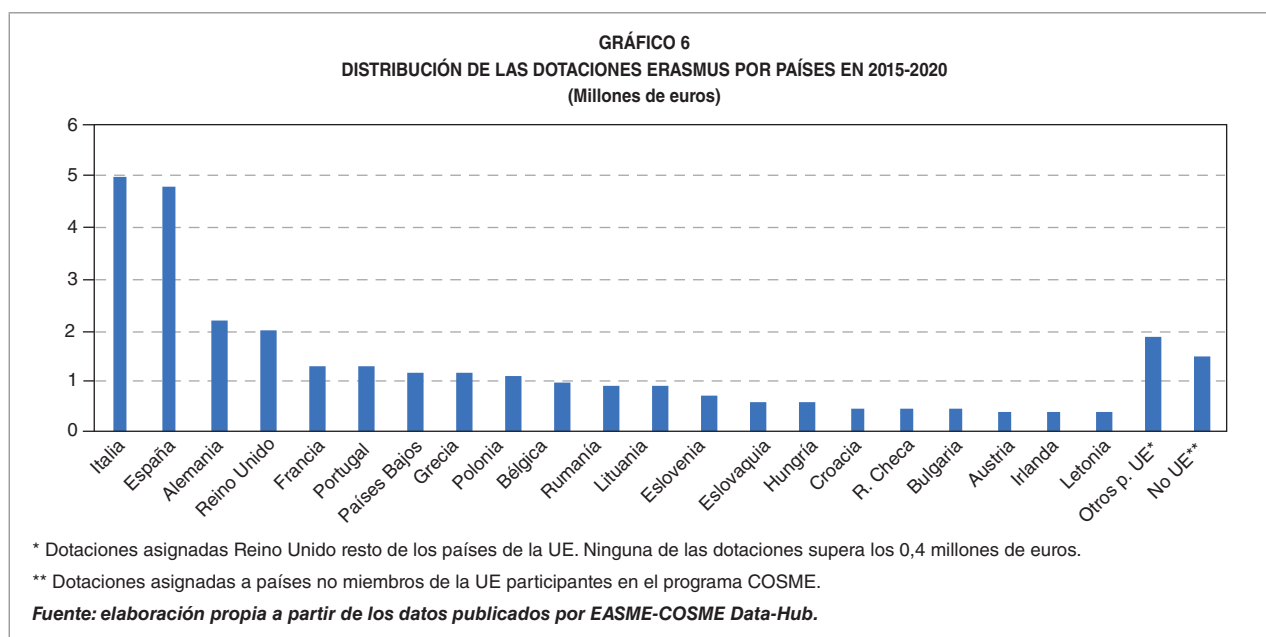


de fomentar la idea de un turismo más sostenible. El apoyo financiero va dirigido mayoritariamente hacia la promoción de nuevas oportunidades de negocio cuyo fin último sería el aumento de los flujos turísticos, en temporadas bajas del año, en segmentos de la población joven y mayores, o, también, mediante la diversificación de la oferta turística, apoyando la apertura de nuevas rutas y las mejoras de la

accesibilidad a las instalaciones, especialmente para personas con necesidades específicas.

En el objetivo *promover el emprendimiento* destaca Erasmus para Jóvenes Emprendedores, con 31 millones de euros, en el periodo 2015-2020. Estos nuevos emprendedores, sin experiencia en el funcionamiento de la empresa y del sector, se trasladan a otras pymes en las que el anfitrión gestor responsable ya ▷





tiene experiencia en la empresa y en el sector y puede transmitir esa experiencia y conocimientos al aprendiz alumno/a. El periodo de aprendizaje suele durar de uno a seis meses.

En el marco de los tres objetivos mencionados, además de las acciones de intervención arriba destacadas, existe toda otra variedad de acciones destinadas, entre otras, al diseño de productos de consumo, en los sectores del calzado, muebles y sector textil, y al apoyo al emprendimiento de los inmigrantes y coste de los llamados *helpdesks*. En general, son todas ellas acciones estrechamente vinculadas al asesoramiento, la innovación y modernización de la estructura y funcionamiento de las pymes.

3.1. Una nota sobre la evaluación de COSME

La evaluación de COSME, efectuada por Technopolis (2017) en el periodo 2014-2016 (siguiendo la metodología estándar establecida por la Comisión), ha situado al programa en

una buena posición, por entender que ha proporcionado cobertura a las necesidades de las pymes y ha tenido una gran relevancia en la creación de empleo y en el crecimiento económico en el periodo estudiado. Sin embargo, la misma evaluación también advierte que su contribución a la competitividad global de las empresas y al crecimiento inclusivo podría ser mejorada. Sus recomendaciones se orientan hacia la búsqueda de mayores sinergias y complementariedad con otras acciones regionales, bien procedentes de la UE, de los Estados o de sus regiones.

En el objetivo de mejora a la financiación de las pymes, Technopolis (2017) destaca los comentarios de los intermediarios financieros. Algunos de ellos habrían manifestado que los requisitos conexos a las peticiones de financiación resultan un tanto onerosos para las empresas y que ello les podría hacer desistir de su petición y utilización. Con todo, estas anotaciones no cuestionan las grandes virtudes de la financiación COSME y, en concreto, su capacidad para movilizar recursos. Esos recursos vienen a completar las dotaciones nacionales y, por ▷

tanto, incrementan la capacidad de financiación y el número de beneficiarios, y en algunos casos tal vez contribuyan al estímulo y consolidación de nuevas formas de financiación que, de no ser por el programa, nunca se habrían llevado a efecto.

Pese a lo limitado de los recursos, según el FEI (2020), el IGP habría apoyado a unas 678.237 pymes y 3.500.000 empleos, en el periodo 2014-2020. En el caso del ICC, las intervenciones parecen haber sido más modestas.

En el objetivo «mejora de acceso de las pymes a los mercados», la trayectoria de EEN seguida y evaluada por Technopolis (2017) muestra que la gran mayoría de clientes de la red manifiestan el impacto positivo en la práctica totalidad de los servicios utilizados, especialmente en la información facilitada respecto de la innovación, cooperación entre pymes y mejora de la información con vistas a la internacionalización. De forma análoga, las acciones desarrolladas, en el marco de los objetivos de mejora de la competitividad y de apoyo al emprendimiento, han tenido una buena acogida por los destinatarios finales. Los encuentros organizados por la plataforma de colaboración clúster han sido bien valorados por los participantes en la búsqueda de partenariado. En las acciones destinadas al turismo, más del 60% de los encuestados participantes manifestaron la buena orientación de las mismas hacia la cobertura de los fallos del mercado detectados en el sector. Finalmente, en la acción Erasmus para Jóvenes Emprendedores, las experiencias han sido muy satisfactorias, tanto para los Erasmus noveles como para los anfitriones. Según la página web del programa, además del aprendizaje, los participantes también destacan los vínculos sobre ampliación y conocimiento de nuevos mercados.

3.2. El futuro del programa COSME en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027

El programa COSME ya no se proyectará como unidad independiente en el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Sus objetivos serán muy similares a los actuales, pero estarán integrados en dos nuevos programas. El objetivo de mejora de la financiación de las pymes (garantías y capital riesgo) se integra en el Fondo InvestEU (ventanilla pyme) y tiene asignado una cantidad orientativa de 6.900 millones de euros. Los tres objetivos restantes pasan a formar parte del nuevo programa sobre Mercado Único. Este último, constituido por seis subprogramas, tiene asignados un total de 4.200 millones de euros, de los cuales un 24% (unos 1.000 millones de euros) corresponde al ahora subprograma «Reforzar la competitividad y sostenibilidad de las pymes».

4. Conclusiones

A partir de su constitución, la Comunidad Europea ha hecho propuestas de apoyo a las empresas, pero las bases jurídicas de la política industrial solo fueron incorporadas al ámbito de la Unión mediante el Tratado de Maastricht (1992). A partir de esa fecha, las instituciones europeas han jugado un papel estratégico para el desarrollo del sector. Con sus decisiones han contribuido, de forma concluyente, al diseño de las directrices que hoy día ordenan el sector, han promocionado y defendido los principios fundamentales del mercado único y han procurado y elaborado todo un conjunto de medidas de carácter sectorial, horizontal e intersectorial que facilitan la mejora de la competitividad de las empresas. El ▷

Programa COSME tiene precisamente el cometido de apoyar financieramente algunas de las políticas y medidas diseñadas por la Unión. Sus dotaciones han sido más bien escasas, pero, en su gran mayoría, han procurado estímulo al crecimiento económico y a la creación de puestos de trabajo. Sus objetivos y acciones han sido muy bien acogidas y valoradas por los perceptores. Destacan, ante todo, los instrumentos de apoyo a la mejora de la financiación de las pymes, especialmente el apartado de garantías, en el que las intervenciones realizadas se han hecho extensibles a un gran número de empresas pese al limitado volumen de recursos movilizados. De forma análoga, el apoyo a las redes europeas (EEN y clúster) ha contribuido a facilitar su desarrollo y consolidación, y, con ello, a incentivar el acceso a los mercados y a la internacionalización de las empresas. Las acciones realizadas en los ámbitos de la competitividad y el emprendimiento han sido escasas y un tanto dispersas, pero han cumplido satisfactoriamente las expectativas inicialmente establecidas. En la UE, la política industrial se concibe, hoy en día, más que nunca, como motor de innovación y creación de valor añadido y empleo. El actual programa COSME ha contribuido a dar solidez a la política industrial europea. Su presentación no se manifiesta con la misma identidad en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, pero sus contenidos y objetivos se han mantenido y reforzado.

Bibliografía

- Comisión Europea (1990). *Comunicación (Com (90) 556 final), de 16 de noviembre de 1990, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política industrial en un entorno abierto y competitivo*. <http://aei.pitt.edu/5690/1/5690.pdf>
- Comisión Europea (2000). *Carta Europea de la Pequeña Empresa*. Aprobada por los Estados miembros en el Consejo Europeo de Feira celebrado los días 19 y 20 de junio de 2000. *Publicaciones DG Empresa*. http://www.ipyme.org/es-ES/UnionEuropea/UnionEuropea/PoliticaEuropea/Documents/NB4302600ESC_001.pdf
- Comisión Europea (2001). *Comunicación (Com (2001) 398 final), de 11 de julio de 2001, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Derecho contractual europeo*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0398:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2002a). *Informe (Com (2002) 441 final), de 30 de julio de 2002, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Estado del mercado interior de los servicios*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0441&from=ES>
- Comisión Europea (2002b). *Comunicación (Com (2002) 714 final), de 11 de diciembre de 2002, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. La política industrial en la Europa ampliada*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0714:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2003). *Comunicación (Com (2003) 284 final), de 21 de mayo de 2003, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Modernización del Derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la UE. Un plan para avanzar*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0284&from=ES>
- Comisión Europea (2005a). *Comunicación (Com (2005) 24 final) al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac11325>
- Comisión Europea (2005b). *Comunicación (Com (2005) 474 final), de 5 de octubre de 2005, sobre Implementación del programa comunitario* ▷

de Lisboa. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0474:FIN:en:PDF>

Comisión Europea (2008a). *Comunicación (Com (2008) 394 final)*, de 25 de junio de 2008, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «Pensar primero a pequeña escala» (Small Business Act). *Iniciativa a favor de las pequeñas empresas*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:es:PDF>

Comisión Europea (2008b). *Comunicación (Com (2008) 699 final)*, de 4 de noviembre de 2008, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:es:PDF>

Comisión Europea (2010a). *Comunicación (Com (2010) 2020 final)*, de 3 de marzo de 2010, de la Comisión sobre Europa 2020. *Una estrategia para un crecimiento inteligente sostenible e integrador*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

Comisión Europea (2010b). *Comunicación (Com (2010) 614 final)*, de 28 de octubre de 2010, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una política industrial integrada para la hora de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0614&from=ES>

Comisión Europea (2010c). *Comunicación (Com (2010) 612 final)*, de 9 de noviembre de 2010, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre comercio, crecimiento y asuntos mundiales. *La política comercial como componente central de la estrategia 2020 de la UE*. [\[Serv/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:FIN:EN:PDF\]\(https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:FIN:EN:PDF\)](https://eur-lex.europa.eu/LexUri-</p></div><div data-bbox=)

Comisión Europea (2011a). *Comunicación (Com (2011) 21 final)*, de 26 de enero de 2011, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Europa que utilice eficazmente los recursos. *Iniciativa emblemática con arreglo a la estrategia Europa 2020*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0021:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea (2011b). *Comunicación (Com (2011) 206 final)*, de 13 de abril de 2011, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza «juntos por un nuevo crecimiento». <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:es:PDF>

Comisión Europea (2011c). *Comunicación (Com (2011) 870 final)*, de 7 de diciembre de 2011, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un plan de acción para mejorar el acceso a la financiación de la pyme. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0870:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea (2012a). *Comunicación (Com (2012) 573 final)*, de 30 de octubre de 2012, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Acta del Mercado Único II. Juntos por un nuevo crecimiento*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0573&from=EN>

Comisión Europea (2012b). *Cars 2020: for a strong competitive and sustainable European car industry*. https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/IP_12_1187

Comisión Europea (2014). *Comunicación (Com (2014) 14 final)*, de 22 de enero de 2014, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al ▷

- Comité de las Regiones. *Por un renacimiento industrial europeo*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=BG>
- Comisión Europea (2015). *COSME, el Programa de Europa para las pymes*. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/9783>
- Comisión Europea (2016a). *Comunicación (Com (2016) 155 final)*, de 16 de marzo de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones sobre siderurgia: preservar el empleo y el crecimiento sostenibles en Europa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0155&from=LV>
- Comisión Europea (2016b). *Comunicación (Com (2016) 705 final)*, de 26 de octubre de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre estrategia espacial para Europa. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0705:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2016c). *Comunicación (Com (2016) 950 final)*, de 30 de noviembre de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción Europeo de la Defensa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=BG>
- Comisión Europea (2016d). *Comunicación (Com (2016) 180 final)*, de 19 de abril de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre digitalización de la industria europea. *Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0180&from=hu>
- Comisión Europea (2016e). *Comunicación (Com (2016) 733 final)*, de 21 de noviembre de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al
- Comité de las Regiones sobre los líderes de la Europa del mañana: la iniciativa sobre empresas emergentes y en expansión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0733&from=ES>
- Comisión Europea (2017). *Comunicación (Com (2017) 476 final)*, de 4 de octubre de 2017, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre aprovechar al máximo la SRI. *Hacia la aplicación efectiva de la Directiva (UE) 2016/1148, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información de la Unión*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017DC0476>
- Comisión Europea (2018). *Informe (Com (2018) 388 final)*, de 4 de junio de 2018, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *COSME. Programa para la Competitividad de las Empresas y las Pymes 2014-2020. Informe de seguimiento*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2018:388:FIN&rid=4>
- Comisión Europea (2020a). *Comunicación (Com (2020) 102 final)*, de 10 de marzo de 2020, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un nuevo modelo de industria para Europa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>
- Comisión Europea (2020b). *European Coordinated Response on Coronavirus: Questions and Answers*, de 13/3/2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_458
- Consejo Europeo (2000). *Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo. Conclusiones de la Presidencia*. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/Estrategia%20de%20Lisboa.pdf>
- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy Public Relations Division (2019). *National Industrial Strategy 2030. Strategy guidelines for a German and European industrial policy*. February. ▷

https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9

FEI-ICC (2020). *Implementation update*. http://www.eif.europa.eu/what_we_do/equity/single_eu_equity_instrument/cosme_efg/index.htm

FEI-IGP (2020). *Implementation update*. http://www.eif.europa.eu/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/index.htm

Fernández Álvarez, A. (1997). *Manual de economía y política de la Unión Europea*. Editorial Trotta.

OCDE (1996). *Economies at a Glance: Structural Indicators*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264149472-en>

Reglamento (UE) n.º 1287/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME)

(2014-2020) y por el que se deroga la Decisión n.º 1639/2006/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 347, de 20 de diciembre de 2013, pp. 33 a 49. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=EN>

Technopolis Group (2017). *Interim Evaluation of the COSME Programme de 14/12/2017*. <https://www.technopolis-group.com/es/report/interim-evaluation-of-the-cosme-programme/>

Tribunal de Cuentas Europeo (2019). *Intervenciones de capital riesgo de la UE gestionadas de forma centralizada: es necesario proporcionar mayor orientación. Informe Especial n.º 17/2019*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_17/SR_Venture_capital_ES.pdf

Unión Europea (2020). *Europa 2020: la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>