

Informe Especial

**¿Ha apoyado
satisfactoriamente el
FEDER el desarrollo de los
viveros de empresas?**



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0121-8
doi:10.2865/32255

© Unión Europea, 2014
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**¿Ha apoyado satisfactoriamente el FEDER el desarrollo de los viveros de empresas?**

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

Apartado

Glosario

I – VII Resumen

1 – 9 Introducción

10 – 17 Alcance y objetivos de la fiscalización

18 – 78 Observaciones

19 – 28 **Las infraestructuras de los viveros eran, en general, de buena calidad, pero sus resultados no han acompañado**

20 – 23 En la mayoría de los casos, las instalaciones de los viveros estaban bien adaptadas y se habían construido y equipado según lo previsto

24 – 28 En comparación, los viveros fiscalizados eran menos eficaces

29 – 58 **Los viveros del FEDER fiscalizados no habían hecho suficiente uso de las buenas prácticas**

31 – 34 Cuando se establecieron los viveros, se prestó muy poca atención a la eficacia de sus funciones de apoyo a las empresas

35 – 48 Los servicios de incubación tenían solo una relación tangencial con las necesidades de los clientes

49 – 51 Los sistemas de seguimiento en los viveros no ofrecían información apropiada sobre la gestión

52 – 58 La sostenibilidad financiera de los viveros entraba en conflicto con el objetivo de prestar servicios de incubación adecuados a las empresas correspondientes

59 – 72 **Los sistemas de gestión del FEDER no se centraron en la eficiencia de los servicios prestados por los viveros**

60 – 68 El procedimiento de selección de los viveros no tuvo debidamente en cuenta determinados elementos fundamentales de la actividad de incubación

69 – 72 No se exigió a los viveros cofinanciados por el FEDER que continuaran con las actividades de incubación durante el tiempo suficiente

73 – 78 **Las limitaciones impuestas por la Comisión Europea a la divulgación de conocimientos lastró el fomento de las buenas prácticas**

79 – 85 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo — Lista de viveros de empresas fiscalizados

Respuestas de la Comisión

Actividad de prospección: Búsqueda activa de clientes y estudio de mercados potenciales.

Cliente: Emprendedor o empresa que recibe asistencia en virtud de un acuerdo de cooperación con un vivero. La asistencia puede adoptar la forma de alquiler de instalaciones o de participación en las actividades de apoyo a las empresas.

EBN: Red europea de centros de empresa e innovación.

Empresa con potencial de rápido crecimiento: Empresa con mejores resultados, actuales o previstos, que el resto del sector o que el mercado en su conjunto.

Empresa emergente: Empresa o asociación de reciente creación que lleva a cabo el desarrollo inicial de su producto o servicio y también estudios de mercado.

Empresa semilla: Empresa independiente creada tras la separación de una parte o sector de una empresa u organización existente, que se convierte en una entidad diferente.

Establecimiento de contactos (*Networking*): Actividad empresarial consistente en que los empresarios y los emprendedores traban contactos personales y cierran oportunidades de negocio.

Estrategia regional de innovación (RIS): Documento en el que se trazan las prioridades regionales de modo sistemático y orientado a los objetivos, abordándolas mediante acciones destinadas a desarrollar la innovación a escala local por parte de las organizaciones académicas y empresariales.

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Incubación virtual: Programa que permite a una empresa beneficiarse del apoyo de un vivero sin estar ubicada físicamente en sus instalaciones.

Programa de incubación: Documento personalizado en el que se describen las acciones y los acontecimientos previstos para cada una de las empresas emergentes alojadas en el vivero. Su finalidad es establecer objetivos empresariales para una empresa cliente y definir una gama de recursos y servicios específicos que puedan respaldar su desarrollo. El seguimiento de la ejecución del programa y la consecución de los objetivos empresariales se realiza mediante el uso de indicadores.

PYME: Pequeñas y medianas empresas. Esta categoría incluye empresas que emplean como máximo a 250 trabajadores y que tienen un volumen de negocio anual inferior a 50 millones de euros o un total del balance anual no superior a los 43 millones de euros.

Vivero de empresas del CEEI: Vivero que pertenece como miembro certificado a la Red europea de centros de empresa e innovación.

I

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) desempeñan un importante papel en la creación de crecimiento y empleo, por lo que ofrecerles apoyo se ha convertido con los años en una prioridad política cada vez más importante. El importe de la ayuda procedente de los Fondos Estructurales destinada a respaldar a las PYME durante los dos últimos períodos de programación ascendió a 23 000 y 15 000 millones de euros respectivamente. Con los viveros de empresas se pretende apoyar la creación y el posterior desarrollo satisfactorios de empresas emergentes.

II

El objetivo principal de la fiscalización era evaluar si las instalaciones de incubación de empresas cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) habían apoyado satisfactoriamente a las empresas emergentes con alto potencial. El equipo auditor controló sobre el terreno una muestra de viveros radicados en cuatro Estados miembros y además visitó sus autoridades de gestión y llevó a cabo una evaluación comparativa de una muestra ampliada que incluía viveros de dos Estados miembros más.

III

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que el FEDER ha aportado una importante contribución financiera a la creación de infraestructuras de los viveros, en particular en los Estados miembros en los que este tipo de apoyo empresarial era relativamente escaso. No obstante, los resultados de los viveros fiscalizados fueron modestos.

IV

Los decepcionantes resultados presentados por los viveros fiscalizados se pueden explicar porque las buenas prácticas establecidas solo se habían aplicado de modo limitado. Más concretamente, se había prestado muy poca atención a la eficacia de las funciones de apoyo a las empresas de los viveros en el momento en que estos se crearon. En segundo lugar, los servicios de incubación solo tenían una relación tangencial con los objetivos empresariales de los clientes. En tercer lugar, los sistemas de seguimiento en los viveros no ofrecían información apropiada sobre la gestión. Por último, las preocupaciones relativas a la sostenibilidad financiera habían lastrado la actividad de incubación.

V

Por lo que se refiere a la autoridad de gestión, los sistemas de gestión se centraron demasiado en las realizaciones y no prestaron atención suficiente a la actividad operativa de los viveros. En particular, su procedimiento de selección para optar a la cofinanciación no tuvo debidamente en cuenta diversos elementos fundamentales de la actividad de incubación, como las cualificaciones del personal, el alcance y la pertinencia de los servicios de incubación y la sostenibilidad financiera. En la mayoría de los casos no se habían evaluado los beneficios esperados para la economía regional.

VI

Aunque la Comisión se esforzó por obtener información acerca de las actividades y características de los viveros europeos, el apoyo que ha ofrecido no se puede considerar adecuado. Sus actividades de fomento de viveros y buenas prácticas fueron demasiado limitadas para reducir el riesgo de fracaso de los viveros cofinanciados que carecían de experiencia y madurez.

VII

El Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

En primer lugar, la Comisión debería exigir a los Estados miembros que las autorizaciones para la creación de nuevos viveros con la cofinanciación de la UE estén supeditadas a las siguientes consideraciones:

- a) Los viveros deberían crearse conforme a planes estratégicos realistas y pormenorizados, que presten especial atención a la sostenibilidad de su actividad de incubación sin fines de lucro.
- b) Desde el comienzo, la actividad de incubación debería correr a cargo de personal debidamente cualificado, que pueda respaldar de forma individualizada a clientes y futuros emprendedores potenciales.
- c) Los viveros deberían aplicar un enfoque anticipativo para buscar y captar nuevos clientes, independientemente de su origen geográfico, y centrarse en los que tengan ideas empresariales innovadoras y potencial de rápido crecimiento, con el fin de maximizar la eficiencia de la financiación pública y, por tanto, el valor añadido de los fondos de la UE.
- d) El proceso de incubación para cada empresa cliente debería comenzar con la preparación de un programa de incubación detallado y personalizado. Es preciso realizar un seguimiento de la ejecución de este programa y evaluar en qué medida se han alcanzado los objetivos de la empresa.
- e) Los viveros deberían ofrecer sus servicios a empresas no residentes, para que la ayuda de incubación tenga una repercusión más amplia en la comunidad empresarial local y aumente las posibilidades de contactos.
- f) Los viveros deberían establecer un sistema de seguimiento que no solo se base en los datos obtenidos a raíz de su propia actividad, sino también en los datos empresariales de los clientes que reciben su asistencia.

En segundo lugar, la Comisión debería exigir a las autoridades de los Estados miembros que incorporen los siguientes elementos en el diseño de los procedimientos para seleccionar y supervisar los proyectos de viveros cofinanciados por el FEDER:

- g) En los criterios de selección de proyectos, debería hacerse más hincapié en los resultados esperados de dichos proyectos que en obtener realizaciones físicas.
- h) Durante el proceso de evaluación del proyecto, y en el momento en que se definen las obligaciones contractuales, debería recurrirse en mayor medida a conocimientos especializados en las actividades de incubación de empresas.
- i) El nivel de ayudas públicas debe basarse en la previsión definida de resultados para los proyectos de viveros. El valor de los pagos del FEDER tendría que estar vinculado a los resultados conseguidos por los viveros.
- j) El período de sostenibilidad debería ajustarse para que se corresponda con el ciclo de vida real de los activos de los viveros cofinanciados por el FEDER.

En tercer lugar, la Comisión debería:

- k) Actualizar sus conocimientos sobre la eficacia y la eficiencia de la incubación de empresas, y aplicar estos conocimientos con vistas a garantizar que la ayuda del FEDER se adapta bien a las necesidades del sector de incubación de empresas.
- l) Reanudar sus esfuerzos de apoyo a la comunidad de viveros, en particular a los que reciben ayudas de la UE, organizando por ejemplo intercambios de conocimientos y experiencias con los organismos competentes de los Estados miembros. La iniciativa tendría que estar destinada a todos los viveros, que podrían presentar sus experiencias exitosas, intercambiar conocimientos y obtener acceso al apoyo de homólogos a escala europea.

¿Por qué son importantes los viveros de empresas?

01

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) desempeñan un importante papel en la creación de crecimiento y empleo. Se calcula que, en conjunto, los 20,7 millones de PYME de Europa representan el 67 % del empleo total y el 58 %¹ del valor añadido bruto², por lo que el apoyo a este tipo de empresas se ha convertido, con los años, en una prioridad política europea cada vez más significativa. La estrategia de Lisboa concedió especial importancia al sector de las PYME. Más adelante, la Estrategia Europa 2020 atribuyó un gran peso a la importancia de las PYME y de la innovación para la economía de la Unión Europea y al papel fundamental que desempeñaban para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

02

Los viveros de empresas tienen como objetivo ofrecer un apoyo amplio e intensivo a las empresas de reciente creación, que resulta extremadamente necesario al comienzo del ciclo de vida de una empresa, cuando corre más riesgo de fracasar. Su definición por el Tribunal se recoge en el **recuadro 1**.

03

Varios estudios de investigación publicados sugieren que las PYME que han recibido apoyo de incubación tienen muchas menos probabilidades de fracasar durante los primeros años tras su creación. El índice de supervivencia general a los tres años para las nuevas empresas gira en torno al 56 %³, mientras que para aquellas empresas que han recibido ayuda por parte de viveros es del 90 %⁴ aproximadamente.

04

El proceso de incubación resulta más eficaz si se ajusta de forma individualizada a las necesidades específicas del emprendedor. El alcance, la variedad y la intensidad del apoyo dependen de diversos factores. En general, sin embargo, varían en función de la etapa en que se encuentre la empresa que recibe el apoyo (por ejemplo, creación, expansión, etc.), el sector de mercado en el que opera (por ejemplo, tecnologías de la información y la comunicación, biotecnología) y el tipo de empresa considerado (por ejemplo, empresa emergente o empresa semilla).⁵

- 1 ECORYS, *EU SMEs in 2012: at the crossroads*, Comisión Europea, septiembre de 2012 (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2012/annual-report_en.pdf).
- 2 El valor añadido bruto es el valor de los productos y servicios producidos menos el coste de todos los recursos y materias primas directamente atribuibles a dicha producción.
- 3 Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Business_demography_statistics
- 4 La Red europea de centros de empresa e innovación (EBN) estableció que el índice de supervivencia de las empresas durante el período de incubación era del 92 %, mientras que el índice de supervivencia a los tres años tras la graduación era del 90 %. Informe del BIC Observatory 2012©, (http://www.ebn.be/assets/assets/pdf/2012/bic_obs_2012.pdf). UK Business Incubation Ltd registró un índice de supervivencia del 98 % durante el período de incubación, y del 87 % transcurridos cinco años (<http://www.ukbi.co.uk/resources/business-incubation.aspx>). La asociación estadounidense National Business Incubation Association registró un índice de supervivencia del 87 % transcurridos cinco años; 2012, *State of the Business Incubation Industry*.
- 5 Véase el apartado 14.

Recuadro 1

Definición de vivero de empresas

Se trata de una organización concebida para prestar apoyo a la creación y el posterior desarrollo satisfactorios de una empresa, que con frecuencia ofrece acceso a infraestructuras empresariales físicas, a servicios a medida de apoyo a las empresas y a oportunidades de contactos.

Los viveros varían en muchos aspectos, en particular en el alcance de los programas de incubación que ofrecen, en su organización interna, en el sector económico en el que se especializan y en los tipos de clientes a los que abastecen.

05

Las tres fases típicas de la actividad de incubación se identifican en la guía inteligente de los viveros basados en la innovación, *The Smart Guide to Innovation-Based Incubators (IBI)*, de la Comisión Europea⁶. En el **gráfico 1** se muestran ejemplos de las actividades llevadas a cabo en cada una de estas fases.

- a) Preincubación: comprende actividades destinadas a apoyar a los emprendedores potenciales en el desarrollo de sus ideas empresariales, modelos de negocio y planes estratégicos. El objetivo es aumentar las probabilidades de que los emprendedores puedan crear una empresa con eficacia, y avanzar de modo satisfactorio hasta la fase de empresa emergente. Entre los servicios ofrecidos normalmente en esta fase figuran una primera evaluación de la idea empresarial y orientaciones individuales sobre todos los aspectos relativos a la elaboración de un plan estratégico.
- b) Incubación: comienza cuando la PYME empieza a funcionar y termina en el momento en que se convierte en un ente autosostenible y preparado para operar independientemente

en el mercado libre. Esta fase dura alrededor de tres años. En este tiempo, el vivero ofrece acceso a financiación, formación y asesoramiento para emprendedores, así como redes de potenciales socios empresariales y tecnológicos, espacio de oficinas y, en algunos casos, acceso a laboratorios, talleres e instalaciones de prototipos completamente equipados. La incubación física (las empresas están realmente presentes en el vivero) es importante en determinados sectores económicos (como la biotecnología y los materiales avanzados). En otros, sin embargo (por ejemplo, el desarrollo de software), la incubación virtual también puede convertirse en una solución eficaz.

- c) Postincubación: comprende las actividades llevadas a cabo cuando una empresa ha alcanzado la independencia operativa y financiera y es capaz de continuar funcionando sin apoyo externo. La PYME puede requerir aún varios servicios, por ejemplo, medidas destinadas a aumentar su nivel de ventas, mejorando sus procesos de producción mediante métodos como la internacionalización o la introducción de la innovación.

6 Comisión Europea, febrero de 2010 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/innovation_incubator.pdf).

Gráfico 1 Representación esquemática de las tres fases del proceso de incubación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la guía inteligente publicada por la Comisión.

¿De qué modo apoya el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a los viveros de empresas?

06

Junto con la convergencia regional y la cooperación territorial europea, el aumento de la competitividad y el empleo a escala regional constituyen los principales objetivos de la política de cohesión de la UE. En la práctica, los Fondos Estructurales y, en particular, el FEDER, representan las principales fuentes de financiación de la UE para los programas de apoyo a las PYME.

07

Los Fondos Estructurales se programan y presupuestan por períodos de siete años. Su presupuesto total para el período de programación 2000-2006 ascendía aproximadamente a 225 000 millones de euros, mientras que para el período 2007-2013 giraba en torno a 345 000 millones de euros. Los fondos destinados al apoyo a las PYME ascendieron a 23 000 y 15 000 millones de euros respectivamente. No hay datos disponibles sobre los importes dedicados específicamente al desarrollo de los viveros.

08

Los Fondos Estructurales están sujetos a la gestión compartida. La Comisión asume la responsabilidad general de la gestión de los Fondos Estructurales, mediante la evaluación del funcionamiento de los sistemas nacionales de gestión y la aprobación de los programas operativos. Las medidas definidas en los programas operativos, en particular la selección de los proyectos, son aplicadas por organismos de los Estados miembros.

09

A los efectos del presente informe, los proyectos de viveros cofinanciados por el FEDER se pueden separar en dos fases distintas:

Fase I: creación

Comienza con la firma del acuerdo de subvención, y a partir de ese momento el director de proyecto comienza a planificar la construcción (o remodelación) de las instalaciones y la adquisición del equipo necesario, y finaliza cuando el vivero está dotado de equipos y de personal y físicamente listo para funcionar, y se ha acordado la inversión desde un punto de vista jurídico y financiero. El vivero ya está pues preparado para admitir a sus primeros inquilinos. Esta fase dura normalmente dos años como máximo.

Fase II: funcionamiento

Comienza con la admisión de los primeros clientes del vivero y el inicio del proceso de incubación y dura hasta el final del período de sostenibilidad (en otras palabras, hasta el momento en que las condiciones de la subvención ya no obligan al titular del proyecto a mantener sus resultados ni tampoco los activos destinados a los fines de la actividad de incubación). En el caso de los proyectos fiscalizados, esta fase finalizó a los cinco años de la firma del acuerdo de subvención, y duró, por lo general, alrededor de tres años después de la finalización de la fase I.

Alcance y objetivos de la fiscalización

10

10

El objetivo principal de la fiscalización era evaluar si las instalaciones de los viveros cofinanciadas por el FEDER habían prestado apoyo satisfactorio a las empresas emergentes con alto potencial de crecimiento. El Tribunal planteó las tres preguntas de auditoría siguientes, cada una dirigida a un nivel distinto de gestión:

- a) ¿Han aplicado los beneficiarios buenas prácticas en la creación y el funcionamiento de los viveros?
- b) ¿Han puesto en marcha los organismos responsables de la gestión del FEDER⁷ mecanismos eficaces para seleccionar los viveros adecuados con vistas a recibir las ayudas y garantizar su correcto funcionamiento?
- c) ¿Ha tomado la Comisión las medidas apropiadas para maximizar la repercusión de las ayudas del FEDER en los viveros cofinanciados?

11

La fiscalización se llevó a cabo en la Comisión Europea y en los cuatro Estados miembros que habían asignado los mayores importes de la financiación del FEDER a la creación de viveros (España, Polonia, el Reino Unido y la República Checa). Según el análisis de las listas de proyectos (al que se procedió debido a la falta de cifras oficiales descritas en el apartado 7), el Tribunal calcula que entre 2000 y 2013 se asignaron 1 200 millones de euros de financiación a acciones destinadas a contribuir a la creación de viveros en los cuatro Estados miembros visitados.

12

El Tribunal controló sobre el terreno una muestra de 27 viveros (véase el **anexo**) que habían recibido ayudas del FEDER en el período de programación 2000-2006, y que habían estado funcionando ininterrumpidamente durante tres años como mínimo. El Tribunal estudió todos los aspectos del funcionamiento de los viveros, desde las decisiones de planificación en las que se había basado su construcción hasta las prácticas y los procedimientos que aplicaban. El coste medio total de un proyecto era de 6,1 millones de euros. Las contribuciones procedentes de fondos públicos cubrieron en promedio el 82 % de dicho importe: el 42 % del coste medio total fue abonado por el FEDER (un total de 70 millones de euros), mientras que el 40 % restante fue aportado por los Estados miembros.

13

El Tribunal también evaluó los sistemas de gestión que habían aplicado las seis autoridades de gestión competentes de estos 27 viveros. La evaluación se centró en el proceso de selección de proyectos, en las condiciones de los acuerdos de subvención y en el modo en que se realizó un seguimiento posterior de dichas condiciones, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos contractuales.

14

Las normas utilizadas como criterios de auditoría se basan en las buenas prácticas descritas en la guía inteligente publicada por la Comisión Europea y en otros estudios publicados en la materia⁸.

- 7 Por ejemplo, las autoridades de gestión y los organismos intermediarios.
- 8 National Business Incubation Association, *Best practices in action - Guidelines for Implementing First-Class Business Incubation Programs*, segunda edición, 2010. Comisión Europea: *Benchmarking of Business Incubators*, febrero de 2002.

Alcance y objetivos de la fiscalización

15

Una parte integral de la fiscalización consistió en una evaluación comparativa, a partir de los indicadores y cifras principales, de los resultados y la eficiencia del funcionamiento de los viveros seleccionados que habían recibido ayudas del FEDER. En total, 49 viveros⁹ (véase el **anexo**) en los cuatro Estados miembros visitados, así como en Italia y Alemania —dos Estados miembros que también habían asignado importes considerables a la cofinanciación con fondos de la UE del funcionamiento de los viveros—, presentaron información exhaustiva sobre su actividad operativa y situación financiera.

16

Los 49 viveros cofinanciados por el FEDER y recogidos en la muestra se compararon con una referencia basada en los resultados logrados por los 65 viveros certificados por el CEEI¹⁰, también miembros de la Red europea de centros de empresa e innovación (EBN)¹¹ y que, por lo tanto, aplicaban las mejores prácticas reconocidas por la Comisión, en los seis Estados miembros seleccionados. En el presente informe se hace referencia a estos 65 viveros de empresas como los «viveros de referencia».

17

La evidencia de auditoría se recopiló a partir de entrevistas con funcionarios de la Comisión y de los Estados miembros, así como con los directores de proyecto. También se revisaron documentos obtenidos de las autoridades nacionales y de la UE y de los viveros.

- 9 Viveros controlados sobre el terreno (21), así como otros viveros cofinanciados por el FEDER (28).
- 10 Para poder conseguir la certificación del CEEI, un vivero debe someterse a un proceso de acreditación que garantice el cumplimiento de los criterios distintivos del CEEI.
- 11 La EBN es una asociación europea no gubernamental que agrupa alrededor de 200 viveros. Es la única organización acreditada para conceder a los viveros de empresas la etiqueta del CEEI, reconocida por la Comisión Europea.

18

Esta sección comienza con una evaluación de los resultados de los viveros fiscalizados. A continuación, se describen las observaciones derivadas de cada una de las tres preguntas de auditoría del Tribunal.

Las infraestructuras de los viveros eran, en general, de buena calidad, pero sus resultados no han acompañado

19

El Tribunal evaluó los resultados de los viveros fiscalizados y cofinanciados por el FEDER en cuanto al proceso de construcción y equipamiento o remodelación (su realización) y en cuanto a los resultados conseguidos. Estas dos dimensiones se corresponden, aproximadamente, con las dos fases de la ejecución de un proyecto de vivero descritas en el apartado 9.

En la mayoría de los casos, las instalaciones de los viveros estaban bien adaptadas y se habían construido y equipado según lo previsto

20

El Tribunal considera que las instalaciones físicas de un vivero revisten especial importancia para determinados sectores de alto crecimiento (como por ejemplo, la biotecnología y los materiales avanzados), que dependen de que en el vivero puedan disponer de equipamiento que, de otro modo, no se podría permitir. Los viveros deben estar concebidos para proporcionar un espacio de trabajo y reunión que sea cómodo y que esté equipado con equipos de oficina y comunicaciones para fines generales. También es importante crear espacios compartidos de tiempo libre, que animen a los inquilinos a integrarse y a maximizar el potencial de colaboración y de libre intercambio de ideas.

Edificio «Delta», cofinanciado por el FEDER, en el Parque Tecnológico de Breslavia

En la mayoría de los casos, los proyectos de viveros del FEDER ofrecían condiciones bien adaptadas al trabajo.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. Arquitecta: Anna Kościuk.

21

La amplia mayoría de los viveros visitados ofrecía espacios de trabajo atractivos para sus clientes. El perfil de las instalaciones controladas podía variar desde un simple edificio de oficinas hasta laboratorios completamente equipados. De los 27 viveros, 23 ofrecían condiciones adaptadas a las necesidades de trabajo individuales de las PYME que alojaban, y fomentaban la colaboración. Al organizar su espacio físico, los viveros habían tenido en cuenta la importancia del establecimiento de contactos, y facilitaban una zona de ocio utilizable por las empresas alojadas y en la que podían producirse contactos de manera espontánea.

22

La evaluación de esta fase por el Tribunal también incluyó el proceso de planificación y construcción de las instalaciones controladas. Todos los viveros se habían construido conforme a sus documentos de planificación, que, en 23 de 27 casos, detallaban las características previstas de las instalaciones y establecían un calendario fijo para la construcción. La mayoría de los viveros (23 de 27) se había construido conforme a dichos documentos, pero tan solo 15 de 27 se habían completado de acuerdo con los plazos marcados en la solicitud del proyecto.

23

El Tribunal no detectó sobrecostes significativos, y 20 de los 27 proyectos se terminaron dentro de los márgenes del presupuesto establecido. Los sobrecostes se sufragaron con los propios recursos de los solicitantes y no afectaron al presupuesto de la UE.

En comparación, los viveros fiscalizados eran menos eficaces

24

El Tribunal evaluó la eficacia y la eficiencia de los proyectos de viveros en la fase II mediante la medición de su actividad operativa y la evaluación de sus efectos en relación con sus principales objetivos:

- a) el número de planes estratégicos creados con ayuda del vivero;
- b) el número de empresas emergentes incubadas;
- c) el número de empleos creados.

25

Durante el período de referencia, el vivero fiscalizado medio contribuyó a elaborar 20 nuevos planes estratégicos, que dieron lugar a la creación de 15 empresas emergentes y 27 nuevos puestos de trabajo; además, empleó un promedio de 164 personas durante el período de referencia. Ahora bien, las empresas emergentes solo representaban una pequeña proporción de tales empleos.

26

La eficacia de los viveros de referencia certificados por el CEEI, similares en tamaño a los viveros fiscalizados por Tribunal, era mucho mayor. El vivero de referencia medio había ayudado a elaborar hasta 101 nuevos planes estratégicos y contribuido a la creación de 65 nuevas empresas emergentes durante el período de referencia, lo que había dado lugar a la creación de 147 nuevos puestos de trabajo. El apoyo ofrecido a las empresas, más allá de la incubación física (esto es, la oferta de servicios previos a la incubación y de incubación virtual para

emprendedores), había contribuido a esta alta tasa de creación de empresas emergentes. El valor de la incubación virtual queda demostrado por la circunstancia de que el número de empresas emergentes creadas por los viveros fiscalizados supera con creces el número de inquilinos del vivero. En el **cuadro** se ofrece información detallada sobre la eficacia de ambos grupos de viveros de empresas.

Cuadro

Efecto medio logrado por los viveros de empresas

En comparación, los viveros del FEDER fiscalizados eran menos eficaces.

	Promedio en	
	viveros del FEDER fiscalizados	viveros de referencia
Actividad previa a la incubación		
Solicitudes de ayuda	92	738
Planes estratégicos elaborados	20	101
Proyectos de creación de empresa	19	91
Actividad de incubación		
Empresas emergentes creadas (incluidas las no inquilinas)	15	65
Empleos creados en las empresas emergentes	27	147
Empleos creados por cada empresa emergente	1,8	2,3
Actividad posterior a la incubación		
Todos los inquilinos del vivero	26	35
Personal empleado por todos los inquilinos	164	166
Empleados por cada inquilino	6,4	4,7
Actividad posterior a la incubación		
PYME existentes que reciben ayuda	54	168
Empleos creados en las PYME en la fase posterior a la incubación	20	49
Empleos creados por cada PYME en la fase posterior a la incubación	0,4	0,3

Fuente: Datos de referencia del Tribunal de Cuentas para 2011.

27

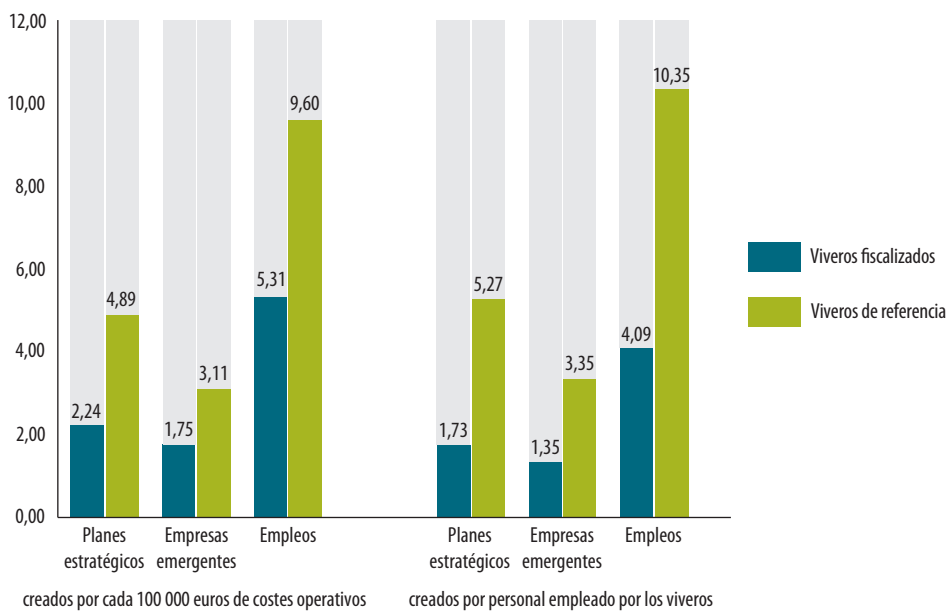
A fin de evaluar la eficiencia, estos resultados se midieron seguidamente en función del nivel de recursos desplegado (coste de las operaciones y personal empleado) y se compararon con los resultados conseguidos por los viveros de referencia del CEEI. En el **gráfico 2** se ofrece información detallada. A título de ejemplo, los viveros fiscalizados generaron de media 5,3 empleos por cada 100 000 euros de costes operativos, frente a los 9,6 empleos generados por los viveros de referencia, lo que origina un coste de alrededor de 18 000 euros por cada puesto de trabajo, en comparación con los 10 400 euros de los viveros de referencia. Existe

una diferencia de magnitud similar entre los viveros fiscalizados por el Tribunal y los viveros del CEEI utilizados como referencia en términos de coste por cada plan estratégico creado y de coste por cada nueva empresa creada. Se pueden extraer conclusiones similares si se considera el número de personal empleado por el vivero como base para efectuar el cálculo.

Gráfico 2

Eficiencia de las operaciones de los viveros de empresas. Resultados de 2011

En comparación, los viveros fiscalizados eran menos eficientes.



Fuente: Datos de referencia del Tribunal de Cuentas para 2011.

28

La mayoría de los viveros cofinanciados por el FEDER y sujetos a fiscalización había iniciado sus operaciones en fecha relativamente reciente y esta falta de experiencia había lastrado sin duda su eficiencia. Sin embargo, la magnitud de la diferencia entre ambos grupos de viveros demuestra los resultados relativamente insuficientes de estos viveros cofinanciados por el FEDER y fiscalizados por el Tribunal. A continuación se analizan las distintas razones posibles para ello, siguiendo la estructura de las tres preguntas de auditoría del apartado 10.

Los viveros del FEDER fiscalizados no habían hecho suficiente uso de las buenas prácticas

29

Un vivero es un sistema complejo cuyo éxito depende de factores externos, como la situación macroeconómica, el ordenamiento jurídico en el que opera y la cultura de emprendimiento del país en el que se encuentra, pero también de las prácticas internas.

30

Conociendo este hecho, el Tribunal examinó la calidad y pertinencia de las prácticas y los procedimientos de los viveros fiscalizados en cuatro ámbitos:

- a) su planificación estratégica interna;
- b) la pertinencia de los servicios prestados a sus clientes;
- c) los sistemas utilizados para realizar un seguimiento de los clientes;
- d) sus modelos de negocio.

Cuando se establecieron los viveros, se prestó muy poca atención a la eficacia de sus funciones de apoyo a las empresas

31

El Tribunal considera que la misión y los objetivos de un vivero deben estar claramente definidos desde su inicio. Es preciso que sus operaciones futuras estén precisadas en un plan estratégico que describa las principales actividades de apoyo a las empresas, así como los recursos humanos y materiales necesarios para que el vivero logre satisfactoriamente sus objetivos de incubación. También debe incluirse información detallada sobre los mecanismos de establecimiento de contactos.

32

Aunque 22 de los 27 viveros fiscalizados habían preparado un plan estratégico en consonancia con las obligaciones formales derivadas de la legislación que rige las ayudas del FEDER¹², solo la mitad de ellos incluía detalles de su actividad y objetivos orientados a los resultados.

12 En los cinco casos restantes no había obligación legal de elaborar un plan estratégico.

33

Un análisis de la documentación de los planes estratégicos reveló insuficiencias que afectaban a factores fundamentales para el buen funcionamiento de un vivero. Con frecuencia no se disponía de descripciones de los programas de incubación, no se habían especificado los recursos que se iban a asignar a los procesos de incubación (por ejemplo, el personal cualificado) y faltaban datos sobre el coste de las actividades de incubación o estaban incompletos. Sin esta información de carácter esencial, no es posible acometer una evaluación fiable de la sostenibilidad económica futura de ningún vivero.

34

La mayoría de los numerosos objetivos incluidos en los documentos de planificación tenían que ver con las propias instalaciones de los viveros, en lugar de centrarse en las actividades que iban a llevar a cabo. Por tanto, no se prestó la suficiente atención a la importancia y a los resultados de los procesos de incubación. Este sesgo hacia los objetivos físicos (por ejemplo, la construcción y el equipamiento) otorgó una importancia indebida a los objetivos de la fase de construcción (fase I) en lugar de centrarse en los objetivos fundamentales de la actividad de incubación (fase II).

Los servicios de incubación tenían solo una relación tangencial con las necesidades de los clientes

35

El Tribunal considera que la principal actividad de cualquier vivero es la de prestar servicios de apoyo empresarial a sus clientes. Se pueden ofrecer una amplia gama de servicios¹³ a los emprendedores, entre los que cabe citar el alquiler de espacios, las tutorías, la formación, la consultoría en varios ámbitos, el establecimiento de contactos, el acceso a la financiación y muchos otros. No obstante, si se pretende lograr resultados de modo eficaz, no se puede ofrecer el apoyo de incubación en forma de simple lista de servicios disponibles. Los viveros más eficaces siguen un planteamiento personalizado y proporcionan un programa de incubación a medida junto con otras iniciativas de apoyo a los emprendedores, como conferencias a cargo de oradores invitados, destinadas a preparar a las PYME de nuevo cuño para operar en el mercado libre.

Servicios ofrecidos

36

En los viveros fiscalizados, el apoyo prestado a las empresas alojadas por lo general adoptó¹⁴ la forma de oficinas subvencionadas (ofrecidas por el 94 % de los viveros). Igualmente se facilitaron los llamados «*soft services*» o servicios auxiliares, de forma gratuita o a bajo precio. Los más comunes fueron el asesoramiento, los cursos de formación y el apoyo en materia legal y de *marketing*, contabilidad y derechos de propiedad intelectual.

13 El informe *State of the Business Incubation Industry*, elaborado por la National Business Incubation Association de los Estados Unidos en 2006, identifica 33 servicios diferentes que un vivero puede ofrecer a las empresas clientes.

14 En el Reino Unido, por norma general, no se ofrecieron descuentos en el precio del alquiler.

Observaciones

37

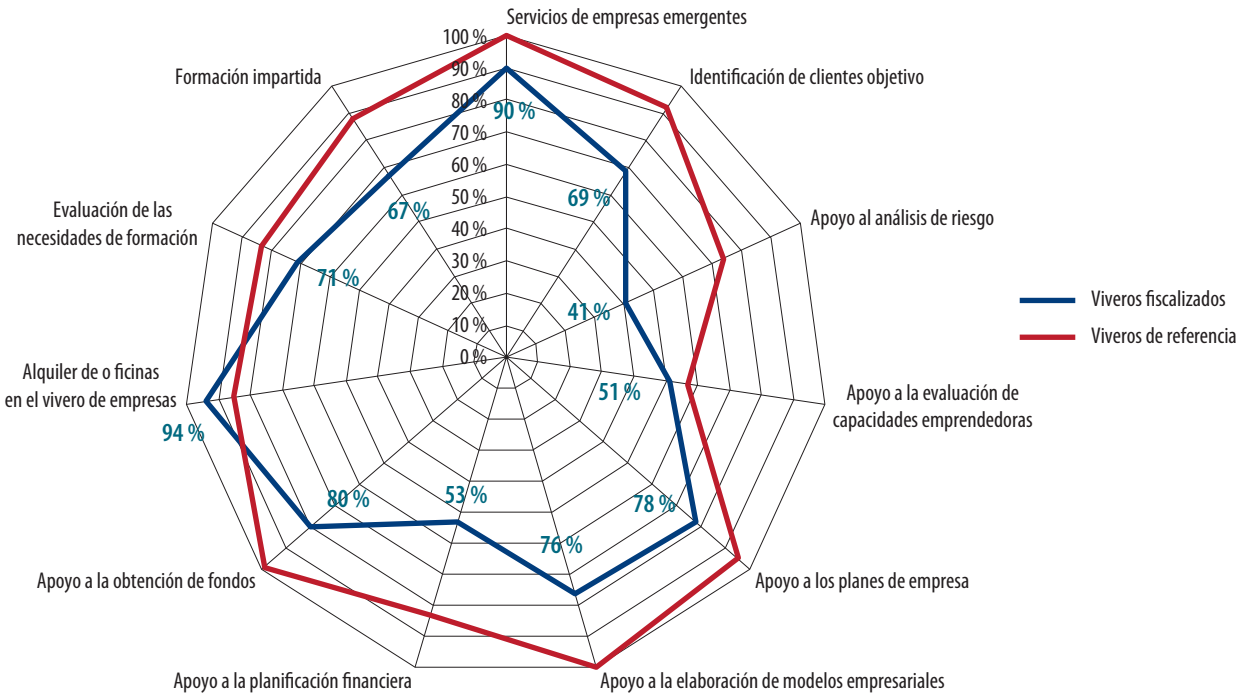
En el **gráfico 3** se muestra la gama de servicios prestados por los viveros cofinanciados por el FEDER y fiscalizados por el Tribunal, en comparación con la gama de servicios pertinentes ofrecidos por los viveros del grupo de referencia del CEEI. En particular, solo un 53 % de los viveros estuvo en condiciones de facilitar asesoramiento sobre planificación financiera y financiación, lo que constituye un motivo de preocupación: el acceso insuficiente a la financiación está reconocido como uno de los principales obstáculos al desarrollo de las PYME¹⁵, y la falta de asesoramiento financiero de los viveros no contribuyó a reducir este problema. Esto lastró la percepción

global de los clientes y de los clientes potenciales sobre el grado de utilidad del apoyo ofrecido por los viveros a las empresas alojadas.

15 *The SME Financing Gap, Volumen I, Theory And Evidence*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ([http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/ cf/_getdocument.cfm?doc_id=624](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=624)).

Gráfico 3 Tipo y frecuencia de los principales servicios ofrecidos por los viveros del FEDER fiscalizados

Los viveros del FEDER fiscalizados ofrecen una gama de servicios más limitada.



Fuente: Datos de referencia del Tribunal de Cuentas para 2011.

Programas de incubación

38

Durante la fiscalización, el Tribunal observó que la gama de servicios relativamente limitada ofrecida por los viveros fiscalizados era consecuencia directa del enfoque que adoptaban ante la incubación. En general, los viveros cofinanciados por el FEDER no intervenían directamente en el desarrollo empresarial de sus clientes ni trabajaban de forma activa con las empresas alojadas a fin de definir y fijar objetivos empresariales para ellas. Los viveros no exigían a las empresas alojadas que colaboraran estrechamente con ellos de este modo; por su parte, las empresas alojadas a menudo no veían las ventajas de compartir información empresarial sensible, y se mostraban reticentes a ello.

39

Escaseaban los programas de incubación estructurados y exhaustivos que contemplaran una cooperación intensiva entre los viveros y sus clientes. Solo 4 de los 27 viveros fiscalizados elaboraron sistemáticamente con cada uno de los clientes un programa de incubación con objetivos específicos en cuanto a resultados y desarrollo. Solo 6 de los 27 viveros fiscalizados fueron objeto de auditorías de calidad destinadas a mejorar la calidad global de los servicios de incubación.

40

Este nivel limitado de cooperación provocó una sensación de «aislamiento» de los viveros y también incidió negativamente en el sentimiento de pertenencia a una comunidad entre los inquilinos, lo cual dificultó las sinergias entre ellos.

Capacidades del personal

41

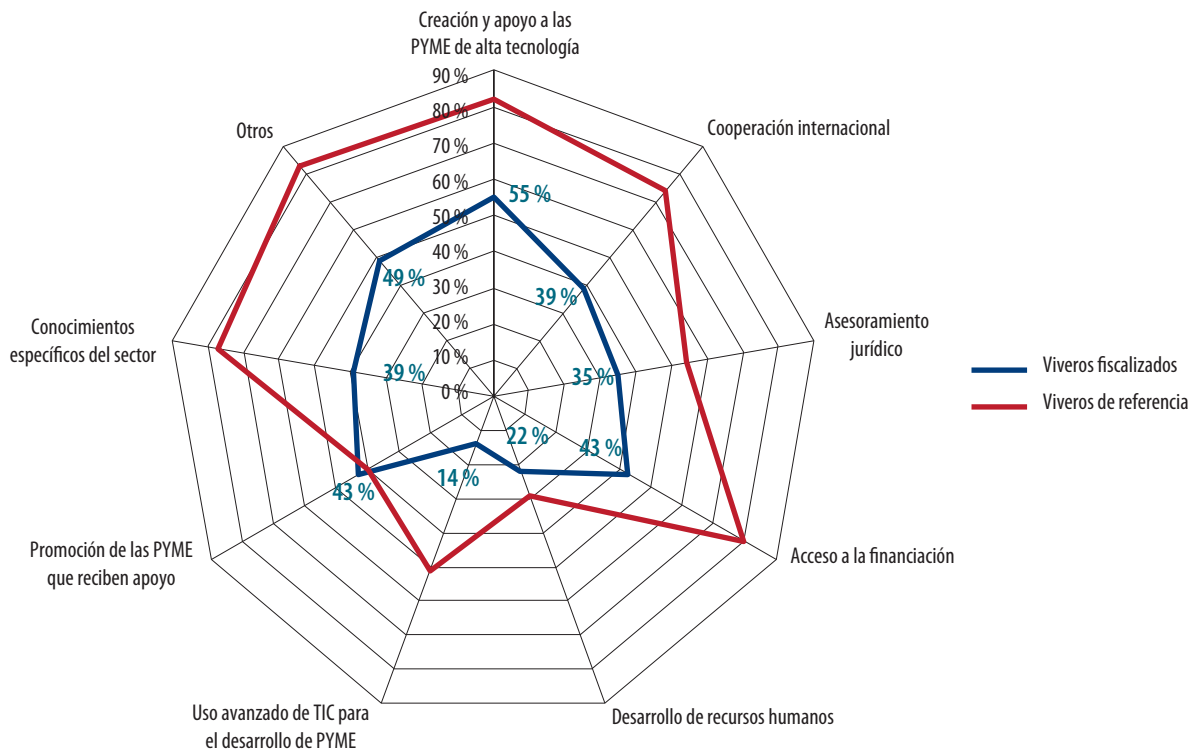
La ausencia de una tradición de cooperación intensiva entre viveros y clientes significó que el personal de los primeros carecía de aliciente para adquirir los conocimientos y capacidades especializados que le hubieran permitido ayudar de modo más eficaz a las empresas alojadas, con lo cual no era capaz de adoptar medidas para aumentar la eficacia del compromiso con las empresas alojadas, creando así un círculo vicioso. La gama de capacidades y conocimientos del personal era menos amplia en los viveros fiscalizados que en los viveros de referencia, según se muestra en el **gráfico 4**.

42

En particular, solo relativamente pocos miembros del personal que participaban directamente en las actividades de incubación de empresas poseían capacidades para ofrecer asistencia más especializada a las empresas en ámbitos como los conocimientos específicos sobre cada sector (39 %) o el acceso a las posibilidades de financiación (43 %).

Comparación de las principales capacidades y conocimientos del personal

La gama de capacidades y conocimientos del personal era menos amplia en los viveros fiscalizados.



Fuente: Datos de referencia del Tribunal de Cuentas para 2011.

43

Una consecuencia adicional de esta falta de cooperación fue que los viveros solo contaban con limitados conocimientos estructurados sobre las necesidades y logros individuales de las empresas que alojaban.

Preincubación e incubación virtual

44

También se detectaron insuficiencias en los programas y un nivel de participación bajo en otros dos importantes ámbitos de la actividad de incubación: el apoyo previo a la incubación [véase el apartado 5 a)] y la incubación virtual (véase el apartado 46). Ambos servicios se prestan a clientes potenciales y a clientes que no tienen necesariamente presencia física en las instalaciones del vivero.

45

Es importante prestar apoyo intensivo previo a la incubación a los emprendedores potenciales porque, en primer lugar, el vivero puede crear así una bolsa de futuros clientes, independientemente de su origen geográfico, y asimismo mejorar su interacción con la comunidad local, aunque ello requiere un importante compromiso de tiempo por parte de su personal. En total, 14 de los 27 viveros fiscalizados no ofrecían este tipo de apoyo. Su ausencia constituyó uno de los motivos del reducido número de consultas recibidas por los viveros, tal y como se muestra en el **cuadro**.

46

La incubación virtual consiste en la provisión de programas de incubación a clientes que no se encuentran en las instalaciones del vivero. Es un servicio que aumenta la eficacia de los viveros (véase el apartado 26). El interés en recibir este tipo de apoyo empresarial depende en gran medida de la calidad y eficacia de los programas de incubación. La existencia de programas de incubación deficientes (véanse los apartados 38 y 39) y las limitaciones en la gama de servicios ofrecidos explican principalmente porque solo 11 de los 27 viveros fiscalizados facilitaron incubación virtual a clientes situados en ubicaciones externas.

Establecimiento de contactos y viveros integrados

47

Los viveros fiscalizados entendían bien la necesidad de establecer contactos y las ventajas que ello conlleva. En total, 19 de esos 27 viveros habían intentado construir una red de partes interesadas conectadas. Asimismo, casi la totalidad de los viveros fiscalizados mantenía vínculos con un socio local reconocido, o estaban integrados en uno. Entre estos socios se incluyen universidades, organizaciones de apoyo empresarial y autoridades públicas. No obstante, pocos viveros habían conseguido establecer satisfactoriamente una red que integrara a todos los tipos de partes interesadas (por ejemplo, universidades, líderes de la industria y sus propias empresas que hubieran sido antiguas empresas clientes, ya en la fase posterior a la incubación).

48

Los viveros tendrían que desempeñar un importante papel en la infraestructura de apoyo empresarial de cada una de las regiones. Sin embargo, solo 14 de los 27 viveros habían sido consultados en algún momento de la preparación de las estrategias de innovación a escala regional. Esta baja cifra demuestra de modo indirecto que a menudo no se reconoce el valor de los viveros como importantes centros de apoyo empresarial.

Los sistemas de seguimiento en los viveros no ofrecían información apropiada sobre la gestión

49

El Tribunal considera que en cada uno de los viveros debe establecerse un sistema de seguimiento, que recopile y registre estadísticas y otros datos pertinentes de la actividad del vivero y de sus clientes. La recopilación de información tiene como finalidad evaluar si los recursos se han invertido de modo eficaz y eficiente, y si han contribuido a lograr los objetivos estratégicos. Estos objetivos solo pueden alcanzarse si los datos empresariales se han obtenido del sistema de gestión del vivero, así como de las empresas incubadas, en forma de indicadores normalizados tanto financieros como de actividad.

50

Solo 15 de los 27 viveros habían puesto en marcha un sistema que permitía observar y registrar con regularidad las actividades de incubación. La recopilación de datos en los demás viveros quedó limitada a las estadísticas obligatorias exigidas por la normativa contable y la legislación fiscal. Con frecuencia, los viveros no pudieron facilitar datos financieros detallados sobre el valor de la asistencia concedida a cada uno de sus clientes, lo que dificulta aún más la evaluación adecuada de su actividad de incubación. La práctica de integrar los datos relativos a la actividad empresarial de los clientes con los datos de seguimiento del vivero era, si cabe, aún menos frecuente. Algunos viveros no recababan información básica de resultados porque realizaban una supervisión limitada del desarrollo de sus clientes. Solo 5 de los 27 viveros emplearon los datos de resultados de sus clientes para mejorar la gestión de sus instalaciones. En el **recuadro 2** se ofrece un ejemplo de un vivero que sí los empleó.

Recuadro 2

Buenas prácticas: sistema de seguimiento integrado

Uno de los viveros fiscalizados de mayor éxito de la República Checa realizaba un seguimiento periódico de los resultados de las empresas alojadas y de la pertinencia y calidad del apoyo que se les ofrecía. Para ello, el vivero había desarrollado un sistema de indicadores clave de resultados, que integraban información exhaustiva sobre su actividad (por ejemplo, el número de sesiones de formación organizadas o el número de conferencias impartidas) y los resultados de las empresas alojadas (por ejemplo, volumen de negocio, número de patentes solicitadas o número de empleos equivalentes a tiempo completo creados). La dirección utilizaba la información resultante para evaluar la eficacia de los programas de incubación.

51

Todos los sistemas de seguimiento utilizados por los viveros que llevaron a cabo mediciones de su actividad incluían indicadores de resultados. No obstante, solo en 10 de los 27 casos se definieron estos indicadores con referencia a las normas establecidas por organismos reconocidos a escala nacional o internacional¹⁶. Esta falta de normalización ha dificultado aún más la comparación de los resultados de cada uno de los viveros con los datos de referencia disponibles o la evaluación de su incidencia en la economía local.

La sostenibilidad financiera de los viveros entraba en conflicto con el objetivo de prestar servicios de incubación adecuados a las empresas correspondientes

52

El Tribunal considera que un modelo de negocio pertinente debería permitir que un vivero logre sus objetivos estratégicos, tomando en consideración las limitaciones económicas. Esto debería implicar que el vivero sea selectivo a la hora de prestar apoyo y servicios a un grupo concreto de inquilinos. Únicamente tendrían que recibir apoyo aquellos emprendedores capaces de presentar ideas empresariales viables, innovadoras y competitivas. Asimismo, deben aplicarse criterios de admisión adecuados y ha de llevarse a cabo una actividad de prospección, a fin de garantizar un número suficiente de candidatos de calidad.

53

La actividad de incubación no suele ser un negocio rentable; el apoyo y los servicios se prestan de forma gratuita o a un precio insuficiente para cubrir los costes del vivero. En el grupo de los 27 viveros fiscalizados, solo 7 se habían asegurado un apoyo financiero continuo de las partes interesadas. En el **recuadro 3** se incluye el ejemplo de un caso de este tipo. Estaba previsto que los otros 20 viveros fueran auto-sostenibles desde el punto de vista financiero, lo que les obligó a centrarse excesivamente en el aspecto financiero de su actividad.

54

En consecuencia, los viveros fiscalizados dependían en gran medida de la renta generada internamente a partir de las actividades de incubación (principalmente el alquiler de oficinas), lo que suponía un 72 % de sus ingresos totales. En el grupo de referencia de viveros del CEEI, esta actividad solo generaba el 34 % de los ingresos, mientras que el resto se cubría con financiación pública y privada.

55

Con el fin de minimizar su déficit estructural, los viveros fiscalizados que no tenían garantizada una financiación continua se vieron obligados a reducir sus costes y maximizar sus ingresos. Las reducciones de costes provocaron inevitablemente una disminución del nivel de apoyo ofrecido y una simplificación de los programas de incubación, y también que hubiera menos recursos disponibles para llevar a cabo actividades de prospección. Habida cuenta de que el alquiler de oficinas constituía la principal fuente de ingresos, los viveros trataron de maximizar dicha actividad.

16 Existen varios organismos que publican este tipo de información, entre ellos la Red europea de centros de empresa e innovación, la asociación *National Business Incubation Association* de los Estados Unidos y la Comisión Europea.

Buenas prácticas: ayuda financiera procedente de la organización matriz

En España, con el fin de garantizar un funcionamiento estable y la sostenibilidad financiera, las Cámaras de Comercio, que son las organizaciones encargadas de gestionar los viveros, se habían comprometido oficialmente a compensar cualquier déficit anual. Este compromiso oficial constituye una prueba tangible de la voluntad de las partes interesadas en los viveros de participar en la política de creación de empresas, lo cual se percibe como una misión pública coherente con la actividad de la organización matriz.

56

El número de solicitantes rara vez fue superior al de unos pocos al mes, incluso en las instalaciones controladas que registraban mayor actividad. En consecuencia, los viveros no tenían muchos incentivos para aplicar un procedimiento de admisión oficial en el que los clientes potenciales se seleccionaran conforme a un examen del nivel de innovación y potencial de crecimiento de las ideas empresariales que proponían. Únicamente 12 de los 27 viveros fiscalizados contaban con dicho procedimiento.

57

La circunstancia descrita permitió que se trasladaran a los viveros empresas con menor potencial de crecimiento, lo que redujo la eficiencia con la que se utilizaban los recursos de los viveros.

58

Debido a la financiación insuficiente y a la falta de fondos procedentes de una fuente externa (por ejemplo, un accionista), 8 de los 27 viveros fiscalizados tuvieron que limitar el alcance de la asistencia que ofrecían una vez que había expirado su acuerdo de subvención con el FEDER. En cuatro casos habían abandonado por completo la actividad de incubación y se habían transformado en edificios de oficinas comerciales ordinarios, sin ninguna función de apoyo empresarial.

Unos criterios de selección deficientes y la falta de objetivos de desarrollo para las empresas alojadas tuvieron consecuencias negativas en la eficacia de los viveros fiscalizados y afectaron adversamente a la eficiencia global de sus actividades de incubación.

Los sistemas de gestión del FEDER no se centraron en la eficiencia de los servicios prestados por los viveros**59**

Los resultados de auditoría descritos, incluidos los correspondientes a los datos de referencia, indican claramente que los viveros fiscalizados no prestaron sus servicios con la eficiencia suficiente, de lo que se deduce que es especialmente importante examinar los sistemas de gestión del FEDER, establecidos por las autoridades de gestión, que cubren el gasto de los fondos públicos. La evaluación a cargo del Tribunal se centró en dos aspectos importantes: el modo de selección de los proyectos que iban a ser cofinanciados y la forma en que se garantizó la sostenibilidad de su funcionamiento.

Observaciones

El procedimiento de selección de los viveros no tuvo debidamente en cuenta determinados elementos fundamentales de la actividad de incubación

60

El Tribunal considera que las autoridades públicas deberían, por lo general, concebir las medidas de ayuda de modo que tengan en cuenta las necesidades identificadas en su política empresarial y garanticen la sostenibilidad y un beneficio adecuado de los fondos públicos invertidos, en forma de nuevas PYME y puestos de trabajo. Para lograrlo, solo habría que seleccionar proyectos para la cofinanciación si se garantiza su sostenibilidad futura.

61

Las dos fases de ejecución de los proyectos descritas en la introducción, en relación con los viveros (véase el apartado 9), se recogen en los procedimientos de gestión del FEDER aplicados por las autoridades de gestión. El FEDER se utiliza normalmente para cofinanciar inversiones en infraestructuras físicas en las regiones de la UE. El proceso de gestión aplicado por las autoridades de gestión se centra principalmente en garantizar la consecución eficaz de realizaciones físicas.

Evaluación y selección de proyectos

62

En el caso de los viveros, este enfoque orientado a la consecución de realizaciones físicas se puede detectar, inicialmente, en la fase de selección de proyectos. En particular, el proceso de evaluación y selección no prestó la suficiente atención a algunos elementos clave de la actividad de incubación, lo cual forma parte de la fase operativa (fase II) de un proyecto.

- a) Cualificación del personal. El procedimiento de selección no permitía evaluar adecuadamente la idoneidad de los miembros del personal encargados de prestar los servicios de incubación empresarial. El Tribunal constató, en particular, que en un tercio de los casos se concedió cofinanciación a proyectos en los que no se había podido demostrar que ningún miembro del personal tuviera los conocimientos ni la experiencia necesarios en la materia en cuestión. En algunos casos, se suponía que se daría respuesta a esta falta de conocimientos especializados mediante proyectos adicionales cofinanciados por el FEDER.
- b) Servicios de incubación. Durante el proceso de aprobación de subvenciones a los viveros, no se evaluó el alcance ni la pertinencia de los servicios de incubación que se iban a ofrecer, como tampoco de los programas de incubación en particular.
- c) Sostenibilidad financiera. No se exigió a los solicitantes que facilitaran información detallada sobre el alcance del apoyo empresarial ni sobre sus costes previstos o resultados esperados, ni tampoco detalles sobre sus estrategias para cubrir cualquier carencia en el gasto operativo y garantizar la prestación continuada de los servicios de incubación.
- d) Incidencia prevista de los proyectos. El procedimiento de evaluación no se utilizó para determinar los beneficios esperados para la economía regional. La falta de criterios normalizados también hizo imposible evaluar la eficiencia de los proyectos planificados en lo que respecta a los costes por cada puesto de trabajo creado o por cada nueva PYME.

Observaciones

Objetivos e indicadores de los proyectos

63

Algunos de los objetivos de los proyectos definidos en la solicitud se cuantificaron mediante indicadores, con metas concretas que era preciso conseguir. Los indicadores de realización se habían aplicado adecuadamente; por ejemplo, se incluyó el número de metros cuadrados de oficinas construidos o el número de impresoras instaladas.

64

No obstante, ninguna de las autoridades de gestión visitadas había utilizado un sistema de indicadores basado en las directrices de buenas prácticas publicadas por un grupo de viveros con experiencia a escala nacional o internacional.

65

Reviste especial importancia definir con precisión los indicadores para fijar objetivos para las operaciones de incubación (fase II). En general, y en gran medida, fueron los propios solicitantes los que definieron los indicadores.

66

La falta de estructura en el uso de indicadores para establecer objetivos específicos de los proyectos y para realizar un seguimiento de la actividad operativa tuvo además consecuencias en la eficiencia global del gasto público. Más concretamente, en la firma de los acuerdos de subvención, las autoridades de gestión no pudieron garantizar que el valor de la subvención del FEDER o que el nivel de cofinanciación fueran proporcionales a los resultados que el solicitante esperaba lograr, o a la repercusión en el espíritu emprendedor a escala local. En la fase

de selección de proyectos no se cuantificaron ni evaluaron los beneficios de la obtención de financiación pública.

Seguimiento y supervisión de los proyectos

67

La creación física de viveros, por lo general, había sido objeto de un seguimiento adecuado. Las autoridades de los Estados miembros habían llevado a cabo inspecciones sobre el terreno y revisiones de la documentación financiera.

68

Sin embargo, las autoridades de los Estados miembros no habían podido calibrar convenientemente la eficacia de los viveros a la hora de conseguir resultados. Uno de los principales motivos era que no se habían adoptado medidas para garantizar que los sistemas de gestión de los viveros cumplirían con su función básica de seguimiento de los resultados. La falta de un seguimiento adecuado de los resultados hizo que no sirvieran para supervisar apropiadamente la consecución de las realizaciones previstas.

No se exigió a los viveros cofinanciados por el FEDER que continuaran con las actividades de incubación durante el tiempo suficiente

69

El Tribunal considera que es necesario prestar especial atención a la sostenibilidad financiera y operativa de los proyectos cofinanciados, a la calidad de los servicios de incubación ofrecidos y a la incidencia positiva prevista en general sobre la economía a escala local y, si es posible, a una escala más amplia.

70

A este respecto, la duración mínima del período de sostenibilidad¹⁷ (cinco años) no se adaptó a las características del proceso de incubación empresarial, ni reflejó con precisión el ciclo de vida de los activos construidos y adquiridos con ayuda del FEDER (entre veinte y treinta años)¹⁸, lo que significó que las autoridades de gestión habían renunciado al control sobre los activos inmediatamente después de que finalizara el período de sostenibilidad mínimo contemplado en el Reglamento de los Fondos Estructurales¹⁹. En el **recuadro 4** se ofrece un ejemplo de cómo un Estado miembro abordó satisfactoriamente este problema.

71

Una vez concluido el período de sostenibilidad, la entidad responsable de la ejecución del proyecto quedaba liberada de sus obligaciones contractuales y podía disponer libremente de los activos que había obtenido. En los proyectos auditados, 8 de los 27 viveros habían detenido total o parcialmente su actividad de incubación una vez concluido el período de sostenibilidad de cinco años.

72

En situaciones semejantes, el beneficio real procedente de la financiación pública se transfería a los propietarios de las instalaciones (por ejemplo, empresas privadas, entidades locales, cámaras de comercio y universidades), y no a los emprendedores o a las empresas emergentes locales. El Tribunal calcula que el valor total de la financiación afectada de este modo podría ascender a alrededor de dos quintas partes de la inversión total del FEDER en los proyectos de incubación auditados, a saber, un importe de 30 millones de euros.

- 17 Período durante el cual el beneficiario está obligado a respetar los compromisos previstos en el acuerdo de subvención.
- 18 El ciclo de vida de los activos en cuestión (principalmente, edificios) estaba determinado por las tasas de depreciación aplicadas en los correspondientes Estados miembros.
- 19 Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

Recuadro 4

Buenas prácticas: período de sostenibilidad

En Polonia, el problema de la brevedad del período de sostenibilidad se había resuelto en el período de programación 2007-2013 respecto de una de las medidas incluidas en el programa operativo horizontal. El período de sostenibilidad contemplado en el acuerdo de subvención se había ampliado a veinte años, y los operadores de los proyectos estaban obligados a transferir toda la financiación pública recibida para la construcción de las instalaciones a las PYME alojadas durante este período, en forma de apoyo empresarial.

Las limitaciones impuestas por la Comisión Europea a la divulgación de conocimientos lastró el fomento de las buenas prácticas

73

La evaluación por el Tribunal de la contribución de la Comisión se centró en las actividades destinadas en un principio a contribuir al desarrollo y a la ejecución de los proyectos de viveros. En particular, el Tribunal evaluó si la Comisión había acumulado un corpus de conocimientos especializados sobre la actividad de incubación y si las directrices sobre buenas prácticas basadas en estos conocimientos se habían divulgado a escala europea.

Iniciativas de la Comisión

74

En el curso de la fiscalización, el Tribunal examinó varias iniciativas de la Comisión, centrándose en aquellas que habían estado vigentes desde el año 2000 y que se referían principalmente a los viveros. Estas iniciativas tenían potencial de contribuir a la acumulación de conocimientos pertinentes en los servicios de la Comisión, así como a la divulgación de estos conocimientos y de las buenas prácticas pertinentes entre las partes interesadas o las autoridades competentes.

75

Cabe mencionar dos iniciativas importantes en relación con la gestión de los conocimientos:

- a) En 2002, la Comisión publicó un estudio de referencia que ofrecía información valiosa sobre la situación de los viveros en Europa, y recomendaba que se repitiera la evaluación comparativa; no obstante, esto nunca se llevó a cabo.
- b) De manera simultánea a esta evaluación comparativa, la Comisión estableció una base de datos de los viveros²⁰. Los datos se actualizaron anualmente hasta 2006, cuando se interrumpió el desarrollo y la actualización del sistema.

Divulgación de conocimientos

76

En relación con la divulgación de los conocimientos especializados sobre los viveros, además del informe de referencia mencionado anteriormente, la Comisión publicó en 2010 una guía inteligente de los viveros basados en la innovación, titulada *The Smart Guide to Innovation-Based Incubators (IBI)*. En dicho documento, que se elaboró conforme a la experiencia de los miembros de la EBN, se describen los principales factores y procesos que influyen en mayor medida en el éxito de la incubación empresarial, y el modo de calibrarlos. No obstante, la guía no facilitaba información de resultados sobre la eficacia de este tipo de apoyo empresarial, y se publicó demasiado tarde para que los viveros fiscalizados pudieran aprovecharla en el momento de su creación. Además, únicamente algunos viveros conocían su existencia.

20 <http://cordis.europa.eu/incubators/about.htm>

77

Las iniciativas antes descritas demuestran que en la última década la Comisión sí que se ha esforzado por recopilar datos sobre la incubación empresarial, pero la falta de continuidad de sus iniciativas ha motivado la pérdida de la experiencia y los conocimientos acumulados. La Comisión no ha llevado a cabo más estudios sistemáticos sobre los viveros, con lo cual no contaba con conocimientos actualizados que pudiera compartir. Dichos conocimientos habrían sido de especial utilidad a los Estados miembros que estaban desarrollando su red de incubación empresarial de manera intensiva, como es el caso de los que se adhirieron a la UE en 2004 y posteriormente.

78

La Comisión no cuenta con una base de conocimientos idónea que sirva para evaluar la eficacia de los viveros, ni para facilitar apoyo avanzado a ninguno de ellos, en particular, a los cofinanciados por el FEDER. El aumento del número de viveros confiere especial importancia al hecho de que la Comisión preste apoyo a los operadores de los viveros, a las autoridades de gestión y a los Estados miembros por igual, en particular al facilitar ejemplos de buenas prácticas, programas de incubación satisfactorios o datos de referencia que las autoridades de gestión puedan utilizar durante la evaluación de las propuestas para la creación de futuros viveros.

79

El FEDER ha aportado una importante contribución financiera a la creación de infraestructuras de viveros de empresas, en particular en los Estados miembros en que este tipo de apoyo empresarial era relativamente escaso. No obstante, el Tribunal considera que la prestación de servicios de incubación —y, en consecuencia, su incidencia general en las empresas a escala local— ha sido bastante limitada, debido a las restricciones financieras y al bajo nivel de actividades de incubación. Este resultado se explica principalmente por la falta de conocimientos especializados sobre prácticas de incubación y por las carencias de los sistemas de gestión.

En general, las instalaciones de los viveros cofinanciadas por el FEDER se habían creado adecuadamente, pero el apoyo empresarial ofrecido a los clientes solo tuvo un éxito relativo

80

Los resultados de los viveros fiscalizados fueron inferiores a los obtenidos por los viveros de referencia. Si bien el FEDER había sido eficaz a la hora de proporcionar infraestructuras a los viveros, no logró garantizar en la misma medida que prestaran un apoyo eficaz y eficiente a sus clientes. Los viveros que habían obtenido ayudas del FEDER funcionaban en instalaciones cofinanciadas, modernas y adaptadas, eran más costosos de gestionar y requerían más personal para crear una empresa emergente que los viveros de referencia.

Los viveros del FEDER fiscalizados no habían hecho suficiente uso de las buenas prácticas

81

Varias posibles razones explican que los viveros fiscalizados fueran menos eficaces y eficientes. La mayoría había comenzado a funcionar hacía relativamente poco tiempo y, sin duda, esta falta de experiencia había lastrado su eficiencia. Los signos más claros eran las insuficiencias y lagunas de los programas de incubación y los modelos de negocio inadecuados, sobre todo en lo relativo a la sostenibilidad financiera. Estas limitaciones llevaron a los equipos de dirección de los viveros a centrarse en la generación de ingresos y no en la prestación de servicios de calidad para empresas emergentes con potencial de rápido crecimiento. Este enfoque orientado a los ingresos hizo que los directivos relajaran los criterios de admisibilidad para los nuevos participantes. En consecuencia, se ofreció un apoyo costoso a empresas de bajo crecimiento, lo que agravó aún más la ineficiencia en el uso de los recursos públicos invertidos en los viveros.

82

Los viveros no fueron capaces de ofrecer asistencia global e individualizada a sus clientes. La gama de servicios ofrecida era limitada. La mayoría de los viveros fiscalizados no ofrecían apoyo a los futuros emprendedores en la fase previa a la incubación, ni a los clientes no residentes. Los programas de incubación eran de carácter básico y no tenían en cuenta las necesidades individuales específicas ni los objetivos de desarrollo empresarial de sus clientes. Al no existir una estrecha cooperación entre ellos, los viveros carecían de conocimientos detallados sobre su nivel de desarrollo, lo cual incidía adicionalmente de forma negativa en la calidad del apoyo empresarial ofrecido.

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 1

La Comisión debería exigir a los Estados miembros que las autorizaciones para la creación de nuevos viveros con la cofinanciación de la UE estén supeditadas a las siguientes consideraciones:

- a) Los viveros deberían crearse conforme a planes estratégicos realistas y pormenorizados, que presten especial atención a la sostenibilidad de su actividad de incubación sin fines de lucro.
- b) Desde el comienzo, la actividad de incubación debería correr a cargo de personal debidamente cualificado, que pueda respaldar de forma individualizada a clientes y futuros emprendedores potenciales.
- c) Los viveros deberían aplicar un enfoque anticipativo para buscar y captar nuevos clientes, independientemente de su origen geográfico, y centrarse en los que tengan ideas empresariales innovadoras y potencial de rápido crecimiento, con el fin de maximizar la eficiencia de la financiación pública y, por tanto, el valor añadido de los fondos de la UE.
- d) El proceso de incubación para cada empresa cliente debería comenzar con la preparación de un programa de incubación detallado y personalizado. Habría que realizar un seguimiento de la ejecución de este programa y evaluar en qué medida se han alcanzado los objetivos de la empresa.
- e) Los viveros deberían ofrecer sus servicios a empresas no residentes, para que la ayuda de incubación tenga una repercusión más amplia en la comunidad empresarial local y aumente las posibilidades de contactos.
- f) Los viveros deberían establecer un sistema de seguimiento que no solo se base en los datos obtenidos a raíz

de su propia actividad, sino también en los datos empresariales de los clientes que reciben su asistencia.

Los sistemas de gestión fueron eficaces para garantizar la realización de las infraestructuras, pero no para garantizar la prestación de apoyo de incubación empresarial eficiente

83

En la mayoría de los casos, los sistemas de gestión habían aportado eficacia para garantizar la consecución de realizaciones físicas (por ejemplo, los edificios) conforme al calendario y las condiciones previstas, pero no garantizaron la prestación eficaz y eficiente de los servicios de incubación (por ejemplo, el asesoramiento y la formación). Debería haberse prestado mayor atención a la gestión de los servicios de incubación a largo plazo.

84

Las autoridades de los Estados miembros que seleccionaron los proyectos para la cofinanciación no prestaron la suficiente atención a los efectos previstos de la actividad de incubación ni a la viabilidad de los modelos de negocio de los viveros. Ello acarreó graves consecuencias, ya que afectó a los objetivos que se habían establecido para cada uno de los viveros y tuvo posteriores repercusiones en la sostenibilidad de las actividades de incubación. Esta última cuestión es realmente preocupante, porque la duración del período de sostenibilidad no refleja correctamente la naturaleza de los proyectos de viveros cofinanciados por el FEDER, lo que acarrea un riesgo importante de que los sistemas en vigor permitan que una parte significativa del valor de la financiación pública pase a los propietarios del vivero una vez concluido el período de sostenibilidad.

Recomendación 2

La Comisión debería exigir a las autoridades de los Estados miembros que incorporen los siguientes elementos en el diseño de los procedimientos para seleccionar y supervisar los proyectos de viveros cofinanciados por el FEDER:

- a) En los criterios de selección de proyectos, debería hacerse más hincapié en los resultados esperados de dichos proyectos que en obtener realizaciones físicas.
- b) Durante el proceso de evaluación del proyecto, y en el momento en que se definen las obligaciones contractuales, debería recurrirse en mayor medida a conocimientos especializados en las actividades de incubación de empresas.
- c) El nivel de ayudas públicas debería basarse en la previsión definida de resultados para los proyectos de viveros. El valor de los pagos del FEDER tendría que estar vinculado a los resultados conseguidos por los viveros.
- d) El período de sostenibilidad debería ajustarse para que se corresponda con el ciclo de vida real de los activos del vivero cofinanciados por el FEDER.

La Comisión no adoptó las suficientes medidas para facilitar el intercambio de conocimientos y de buenas prácticas

85

Si bien la Comisión se ha esforzado por informarse sobre las actividades y características de un gran número de viveros en Europa, el apoyo que ofrece no capitaliza dicho esfuerzo. La guía inteligente, de reciente publicación, ofrece una valiosa visión global de los principios de la incubación de empresas, pero no es lo suficientemente detallada y omite información importante acerca del proceso de incubación, como por ejemplo los datos de referencia para los indicadores clave. Las actividades emprendidas por la Comisión para divulgar los conocimientos pertinentes y fomentar las buenas prácticas resultaron demasiado limitadas para mitigar el riesgo de fracaso de los viveros cofinanciados de reciente creación.

Recomendación 3

La Comisión debería:

- a) Actualizar sus conocimientos sobre la eficacia y la eficiencia de la incubación de empresas, y aplicar estos conocimientos con vistas a garantizar que la ayuda del FEDER se adapta bien a las necesidades del sector de incubación de empresas.
- b) Reanudar sus esfuerzos de apoyo a la comunidad de viveros, en particular a los que reciben ayudas de la UE, organizando por ejemplo intercambios de conocimientos y experiencias con los organismos competentes de los Estados miembros. La iniciativa debe estar destinada a todos los viveros, que podrían presentar sus experiencias exitosas, intercambiar conocimientos y obtener acceso al apoyo de homólogos a escala europea.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo en su reunión del día 9 de abril de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Lista de viveros de empresas fiscalizados

Nombre del vivero de empresas	Visitado	Encuestado
República Checa		
Agentura pro ekonomický rozvoj Vsetínska, o.p.s. Podnikatelský inkubátor Vsetín	X	X
BIC Ostrava spol.s r.o.		X
Podnikatelský inkubátor Nymburk příspěvková organizace	X	X
South Moravian Innovation centre	X	X
STEEL IT Třinec Institut EuroSchola, o.s.		X
TechnoPark Pardubice, k.s.	X	X
Vědeckotechnický park Plzeň, a.s.	X	X
Vědeckotechnický park Rožtoky Trigema a.s.		X
VŠB – TU Ostrava		X
VÚSH, a.s. Podnikatelský inkubátor Brno-Jih		X
Alemania		
BGI Biotechpark Gatersleben Infrastrukturgesellschaft mbH		X
Merseburger Innovations- und Technologiezentrum GmbH		X
Mitteldeutsches Multimediazentrum Halle GmbH		X
TechnologieZentrum Dresden GmbH		X
TGZ Halle Technologie- und Gründerzentrum Halle GmbH		X
Italia		
Zi3T: Società per la Gestione dell'Incubatore di Imprese e per il Trasferimento Tecnologico dell'Università degli Studi di Torino		X
BIC Pieve di Bono		X
Bioindustry Park Silvano Fumero Spa		X
Incubatore Comune di Ultimo		X
Incubatore Università degli Studi di Firenze (Strutture di Via Nizza e Strada del Drosso)		X
Pépinrière d'Entreprises Espace Aosta		X
Polo Scientifico e Tecnologico di Navacchio		X
Sistema di Incubazione Policentrico Metropolitan Comune di Firenze		X
Tecnogrande Spa		X
Polonia		
Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. Beskidzki Inkubator Technologiczny w Bielsku-Białej		X
Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości Sp. z o.o.	X	X
Bełchatowsko – Kleszczowski Park Przemysłowo – Technologiczny		X
Fundacja Uniwersytetu im. A.Mickiewicza w Poznaniu	X	X
Inkubator Technologiczny ARTERION/Fundacja Wspierania Przedsiębiorczości i Nauki	X	X
Łódzki Regionalny Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o.	X	X
Śląski Park Przemysłowo – Technologiczny Sp. z o.o.	X	X
Stowarzyszenie Inicjatyw Społeczno – Gospodarczych Inkubator Technologiczny w Białogardzie		X
Wrocławski Park Technologiczny S.A.	X	X

Nombre del vivero de empresas	Visitado	Encuestado
España		
BIC Granada		X
Parque Tecnológico de Andalucía	X	
Vivero de empresas de Badajoz	X	
Vivero Castilleja de la Cuesta		X
Vivero de Azuaga		X
Vivero de Plasencia	X	X
Vivero de Puertollano	X	X
Vivero de Vigo		X
Vivero Nuevo Torneo Sevilla	X	X
Vivero de Alcalá de Guadaíra	X	
Vivero Salamanca		X
Vivero Talavera de la Reina	X	X
Reino Unido		
Chester Innovation Economy Centre	X	X
Core Technology Facility	X	X
Daresbury Incubator	X	X
InfoLab21	X	X
Power Technologies Innovation Centre	X	X
Technium Springboard		X
The Media Factory	X	X
Swansea Technium II	X	
Aberystwyth Technium	X	
PONTIO – Bangor University	X	

Resumen

I
Para mejorar la competitividad de las PYME se requiere una combinación de apoyo financiero y no financiero, así como un marco jurídico y administrativo favorable para ellas. Así se refleja, por tanto, en el marco regulador para el nuevo período de programación 2014-2020. El apoyo a la competitividad de las PYME es una de las máximas prioridades de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE). La nueva generación de programas alberga la posibilidad de revisar y orientar mejor el apoyo a las PYME, así como de desarrollar una combinación de políticas coherente y global que aproveche la totalidad de instrumentos disponibles, incluyendo los financieros, los servicios de apoyo a las PYME y la opción de recurrir a la contratación pública.

Respuesta conjunta a los apartados III y IV

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal en relación con la contribución financiera del FEDER para la creación de una infraestructura empresarial.

La Comisión observa que la calificación de modestos para los resultados obtenidos por los viveros fiscalizados es consecuencia de la comparación de los resultados de los viveros de creación más reciente con los parámetros establecidos por viveros asentados y con más experiencia.

En particular, en los Estados miembros que se adhirieron a la UE a partir de 2004, este tipo de infraestructura empresarial no existía en el pasado y está empezando a construirse actualmente, entre otros, con la ayuda de los Fondos Estructurales. Por tanto, no hay mucha experiencia adquirida y se necesitan esfuerzos adicionales para aprender a utilizar estas infraestructuras de manera eficaz y así respaldar adecuadamente nuevas ideas empresariales y empresas emergentes.

IV
Los datos presentados en los informes de los Centros Europeos de Empresas e Innovación y de la Asociación Internacional de Parques Científicos y Tecnológicos e Innovación podrían servir de parámetros de referencia y complementar la evaluación.

V

La reforma de la política de cohesión para el período 2014-2020 ofrece al comité de seguimiento del programa operativo correspondiente los incentivos necesarios para aprobar criterios de selección que garanticen la máxima repercusión de este tipo de inversiones. Los países y las regiones deben decidir con antelación los objetivos que pretenden alcanzar con los recursos disponibles y determinar con precisión cómo van a medir los progresos realizados en la consecución de los mismos para cada eje prioritario. De este modo, se facilitan el seguimiento y el debate periódicos de la utilización de los recursos financieros.

VI

La Comisión Europea creó, en 1984, los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI), a través de cuyo sistema de garantía de calidad ofrecen, desde entonces, su apoyo continuo.

Con el objetivo de que las autoridades de gestión conozcan mejor este campo, la Comisión Europea redactó una «Guía de Estrategias Regionales de Innovación (RIS, por sus siglas en inglés)» y, además, ofreció orientación basada en la experiencia de diferentes generaciones de estrategias regionales de innovación. Los proyectos y redes destinatarios de ayudas ofrecieron también orientación. La Comisión ha elaborado numerosas iniciativas para fomentar lo anterior, entre las que se incluye la denominada «Las regiones, por el cambio económico» (iniciada en 2006). Es una plataforma de aprendizaje para las regiones de la UE que incluye la conferencia anual con el mismo nombre y los premios RegioStars, una base de datos para dar a conocer los programas y redes interregionales de rápida implantación, financiados por los programas Interreg IVC y Urbact II.

En junio de 2008, la Comisión aprobó la iniciativa en favor de las pequeñas empresas «Ley de la Pequeña Empresa» (SBA, por sus siglas en inglés), un marco político global para las PYME dirigido a la UE y a sus Estados miembros. El espíritu emprendedor es una cuestión prioritaria incluida en la SBA, que establece un enfoque más global para afrontar todos los problemas que obstaculizan el espíritu emprendedor a escala nacional y de la UE. Este trabajo se ha visto reforzado por el Plan de acción sobre emprendimiento 2020, aprobado a principios de 2013. Dentro de este marco general, la Comisión sigue apoyando el sistema de certificación de calidad CEEI.

VII

En el marco de la política de cohesión, la Comisión no participa en la selección de los proyectos, excepto en el caso de la aprobación de los proyectos de gran envergadura.

Sin embargo, el nuevo marco regulador para el período 2014-2020 garantiza que, a través del contenido de los programas aprobados y de la intervención lógica en función de los indicadores de resultado en relación con los objetivos y de las realizaciones englobadas en los ejes prioritarios, la selección de proyectos corresponde a los Estados miembros de acuerdo, en la medida de lo posible, con la recomendación del Tribunal.

Asimismo, basándose en el marco de rendimiento establecido para cada uno de los programas operativos, la Comisión está habilitada para fomentar y evaluar la ejecución de los programas a través de metas e indicadores. Si la evaluación del rendimiento demuestra que una cuestión prioritaria no ha alcanzado las metas establecidas y que el Estado miembro no ha seguido los pasos necesarios para resolver el problema, la Comisión puede suspender la totalidad o parte de un pago intermedio o aplicar, en última instancia, correcciones financieras. La reserva de eficacia no debe destinarse a programas de este tipo.

En el marco jurídico para el período 2014-2020, la Comisión refuerza también los requisitos de financiación previos, con el fin de garantizar que se cumplen las condiciones necesarias para su aplicación efectiva. En lo relativo a las PYME, los requisitos previos hacen referencia a las acciones específicas realizadas por los Estados miembros para respaldar el fomento del espíritu emprendedor, teniendo en cuenta la «Ley de la Pequeña Empresa».

Además la Comisión, a través de su trabajo activo y continuo con los Estados miembros, asesorará a las autoridades de gestión para incluir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo en el proceso de selección y en los criterios de selección de los viveros de empresas. A partir de ahora, es necesario incluir en los criterios de selección la contribución a los resultados esperados del eje prioritario.

VII a)

La Comisión coincide plenamente en la necesidad de crear los viveros de empresas conforme a planes estratégicos realistas y pormenorizados que estén integrados en la estrategia global de desarrollo regional. Se recomienda encarecidamente a los Estados miembros la aplicación de estrategias de especialización inteligente.

VII b)

Se está formando a personal, en particular en los Estados miembros que se adhirieron a la UE a partir de 2004, en cuanto a incubación de actividades empresariales. El motor principal es la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de las infraestructuras de incubación recién construidas, ya que hasta ahora no se poseían conocimientos en ese ámbito y dichas infraestructuras de incubación de reciente construcción impulsan el proceso de formación.

VII c)

La Comisión está de acuerdo. El período de programación 2014-2020 condiciona las actividades de incubación a la existencia de una estrategia de desarrollo adecuada. Los viveros se crean principalmente para favorecer el desarrollo económico endógeno de una región y para responder a las necesidades y al potencial identificados por la estrategia económica (o de innovación).

VII d)

La Comisión está de acuerdo. La Comisión aconsejará a los Estados miembros que incluyan la recomendación del Tribunal como requisito a tener en cuenta al seleccionar las operaciones y al elaborar los contratos de apoyo entre los organismos intermediarios y la dirección de las instalaciones de los viveros.

VII e)

La Comisión está de acuerdo en principio pero, según el principio de subsidiariedad, corresponde a los Estados miembros considerar esta recomendación en función de sus objetivos en cuanto al crecimiento económico endógeno. La Comisión recomendará a los Estados miembros que fomenten la apertura de los servicios de los viveros a empresas no residentes con una estrategia bien definida, con el fin de garantizar beneficios para la comunidad empresarial local. También les aconsejará que creen redes y enlaces con otros viveros para fomentar el intercambio de conocimientos y para promover la coincubación, especialmente a escala transfronteriza tanto dentro como fuera de la UE.

VII f)

La Comisión está de acuerdo y recomendará a los Estados miembros que animen a los viveros a crear tales sistemas de seguimiento sin aumentar la carga administrativa a los clientes que reciben ayudas pero, dado que algunas empresas podrían considerar confidencial su información comercial, solo puede efectuarse con carácter voluntario.

En el marco de la gestión compartida de los Fondos Estructurales no existe base jurídica para que la Comisión exija explícitamente la incorporación de estos elementos al diseño de los procedimientos.

La Comisión, en su papel de supervisora, alentará a los Estados miembros a seguir la citada recomendación. No obstante, en el marco de la gestión compartida, los Estados miembros son los responsables de la selección, ejecución y supervisión de los proyectos.

La Comisión considera que la recomendación del Tribunal indicada en los apartados g) y j) debe dirigirse a los Estados miembros.

VII g)

La Comisión está de acuerdo. Esta recomendación coincide con la orientación hacia los resultados de la política de cohesión reformada y la Comisión Europea aconsejará que se incluya en los criterios de selección pertinentes.

VII h)

La Comisión está de acuerdo. La adquisición de conocimientos especializados en incubación de empresas, particularmente en los Estados miembros que se adhirieron a partir de 2004, se ha producido principalmente mediante un aprendizaje basado en la experiencia. Ahora es más probable encontrar expertos en los países con cierta experiencia en la incubación que puedan difundir sus conocimientos para formar a otros agentes implicados en esta actividad como, por ejemplo, las oficinas de empleo. La Comisión aconsejará a los Estados miembros que sigan esta recomendación.

VII i)

La Comisión está de acuerdo en principio. La contribución del FEDER a este proyecto se basa en un análisis de costes y beneficios derivado del plan estratégico. Sin embargo, factores externos que no siempre pueden conocerse previamente, así como el nivel de ayudas del sector público por puesto de trabajo creado, pueden influir en el resultado de un vivero de empresas. Sería por tanto difícil vincular los pagos del FEDER a los resultados.

VII j)

La Comisión no está de acuerdo y considera que el período de sostenibilidad, tal como lo define el Tribunal, se debe corresponder con el período de durabilidad de las operaciones, según se define en el artículo 71 del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC). No existe base jurídica para la imposición por parte de la Comisión de un ajuste del período de durabilidad según la vida real de los activos de los viveros de empresas más allá de los cinco años.

En este contexto, la Comisión toma nota de las buenas prácticas identificadas por el Tribunal en algunos Estados miembros.

VII k)

La Comisión reconoce la necesidad de continuar actualizando sus conocimientos. En 2014, la Comisión va a publicar un informe sobre la creación, gestión y evaluación de los parques científicos y tecnológicos de la UE, que proporcionará asesoramiento y orientación y que se difundirá entre las autoridades de gestión.

VII I)

La Comisión está de acuerdo y subraya que la nueva orientación de la Red Europea para las Empresas (EEN, por sus siglas en inglés) (2015-2021) ya tiene en cuenta esas recomendaciones. La EEN debe participar en la conexión de los servicios de apoyo regionales para las PYME (incluidos los viveros) con las buenas prácticas a escala europea.

También se pide a los socios de la red Enterprise Europe Network que cooperen con otras redes europeas y que pongan en marcha acciones como la promoción y orientación conjuntas.

Introducción

01

En el marco regulador para el nuevo período de programación 2014-2020, la Comisión hizo referencia al importante papel que juegan las PYME en la economía: las PYME deben financiarse principalmente con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

Alcance y objetivos de la fiscalización

16

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del Tribunal de que el sistema de certificación de la EBN (Red europea de centros de empresa e innovación), financiado por la Comisión, fomenta las mejores prácticas. En la muestra del Tribunal, los viveros cofinanciados por el FEDER se comparan con viveros certificados por el CEEI en base a un amplio abanico de criterios.

Observaciones

Respuesta conjunta a los apartados 21 a 23

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del Tribunal.

26

El tamaño de los viveros de empresas es uno de los muchos factores que garantizan la comparabilidad de la eficacia de los viveros del FEDER fiscalizados con la población de referencia. La Comisión señala que también son importantes otros factores externos como una economía regional, un perfil de viveros y el tipo de empresas que alojan y los principios de deficiencias del mercado.

El principal papel de los viveros del FEDER es fomentar el desarrollo de las empresas emergentes. El apoyo ofrecido a las empresas más allá de la incubación física puede lograrse por otros medios. Por ejemplo en Reino Unido, el apoyo a las empresas lo prestan, a menudo, empresas de servicios que ofrecen asesoramiento empresarial muy variado.

27

En relación con el ejemplo citado por el Tribunal, la Comisión señala que el coste por puesto de trabajo creado para evaluar la eficiencia del vivero puede variar de un país a otro ya que los costes iniciales, la depreciación y la política contable, así como el nivel salarial en los diferentes Estados miembros, repercuten en este indicador.

28

Los resultados relativamente insuficientes de los viveros del FEDER fiscalizados incluidos en la muestra del Tribunal pueden también atribuirse al hecho de que los viveros CEEI están sujetos al control de calidad del sistema de certificación de estos centros. Véase también la respuesta al apartado 16.

29

El rendimiento a nivel interno depende de las capacidades de gestión, de la organización, del sistema de motivación y del sistema de innovación local. La Comisión recomendará a los Estados miembros que apliquen sistemas de calidad o de acreditación a los viveros financiados por el FEDER.

32

La Comisión acoge con satisfacción la afirmación en la evaluación del Tribunal de que 22 de los 27 proyectos fiscalizados habían preparado un plan estratégico en consonancia con las obligaciones derivadas de la legislación que rige las ayudas del FEDER.

La Comisión reconoce que, en algunos casos, los planes estratégicos, a pesar de cumplir el criterio formal de selección, no incluían objetivos cuantificables ni indicadores de resultados apropiados. No obstante, en el marco de la gestión compartida, la selección de los proyectos es responsabilidad de los Estados miembros. Esto significa que, a la hora de seleccionar los viveros de empresas, el Estado miembro (la autoridad de gestión) debe, en primer lugar, verificar la calidad de la solicitud y de los justificantes del proyecto (por ejemplo, la calidad de los planes estratégicos).

33

Tal como se indica en la respuesta al apartado 32, la selección de los proyectos en el marco de la gestión compartida corresponde a los Estados miembros. La Comisión no es responsable ni está capacitada para verificar todos esos detalles para cada una de las solicitudes.

34

En algunos Estados miembros, especialmente en los que se adhirieron a la UE a partir de 2004, se ha prestado especial atención a la construcción de la infraestructura física debido a la falta de experiencia previa en la ejecución de viveros de empresas. Con el fin de disponer de un vivero de empresas totalmente operativo, se requieren tiempo y un ecosistema local de innovación eficaz. Este es el proceso que se va aplicar con el nuevo enfoque hacia los resultados de la política de cohesión.

36

Tal como se explica en el apartado 34, la infraestructura empresarial (por ejemplo, los viveros de empresas) está subdesarrollada en la mayoría de los Estados miembros que se adhirieron a la UE a partir de 2004. El FEDER financió la construcción de viveros de empresas y la prestación de servicios auxiliares básicos en el período 2007-2013. Pronto se hizo evidente que la financiación de los servicios auxiliares se subestimaba, por lo que están previstas mejoras para el período de programación 2014-2020.

37

Los viveros tienen diferentes etapas de ciclo vital y su oferta depende de su grado de madurez y de los ecosistemas en que operan. Aunque la Comisión comparte el punto de vista de que debería ofrecerse una amplia gama de servicios que permita una buena incubación, los servicios que se ofertan se van desarrollando al tiempo que avanza el ciclo vital de los viveros.

38

El FEDER financió la construcción de viveros de empresas pero no se prestó atención a la cooperación entre las empresas y los viveros. En los Estados miembros que se adhirieron a la UE a partir de 2004, se debió a la falta de conocimiento empresarial (planificación estratégica, conocimientos de gestión, etc.) por ambas partes, por la de los viveros (infraestructuras nuevas y personal no cualificado para gestionarlas) y por la de las empresas. Lo mismo es válido para los Estados miembros de la Europa de los quince, en los que con las inversiones se pretendía complementar la infraestructura del sistema de innovación.

Además, las empresas alojadas no están obligadas a colaborar con el personal del vivero ya que pueden recurrir a servicios externos para establecer su plan estratégico. Compartir información sensible puede tener consecuencias negativas para las empresas alojadas, a no ser que se firme un acuerdo de confidencialidad.

Los servicios a las empresas pueden prestarlos servicios externos en lugar de confiárselos al personal de los viveros.

39

La Comisión remite a su respuesta anterior al apartado 38.

40

Como ha señalado el Tribunal, los clientes se sienten atraídos por el espacio de oficinas subvencionado más que por los servicios prestados. Se debe seleccionar cuidadosamente a los inquilinos, que han de poseer un perfil previsto en el programa de incubación. Como la selección de los proyectos y la definición de los criterios de selección forman parte de las competencias nacionales, la Comisión recomendará a los Estados miembros que tengan en cuenta estos aspectos.

41

Los servicios especializados pueden ofrecerlos proveedores externos, ya que los servicios internos son de carácter más general. La adquisición de conocimientos y experiencia del personal de los viveros puede ser costosa, provocando que los viveros nunca consigan los beneficios deseados.

43

La Comisión considera que la falta de cooperación entre los viveros y los clientes puede ser una consecuencia directa de la reticencia de los clientes a compartir información sensible.

44

La Comisión considera que los fondos de la Unión Europea desembolsados tienen un impacto positivo en el desarrollo de las entidades que no tienen presencia física en las instalaciones del vivero pero utilizan sus servicios y cooperan con los inquilinos.

45

En este período de programación solo se crearon viveros de empresas en los Estados miembros que se adhirieron a partir de 2004, por lo que se necesitó tiempo para desarrollar más la cooperación entre los viveros y sus clientes, así como con sus clientes potenciales. Otro factor que limitó la cooperación fue la calidad del personal gestor de los viveros de empresas, que poseía competencias empresariales a menudo insuficientes. Por último, algunos viveros carecían de capacidad organizativa para proporcionar apoyo previo a la incubación en la medida en que, para proporcionar este tipo de apoyo, suelen requerirse recursos propios adicionales.

Lo mismo es válido para los Estados miembros de la Europa de los Quince, en los que con las inversiones se pretendía complementar la creación de una infraestructura del sistema de innovación.

47

Se sabe que la cooperación entre el sector empresarial, las universidades y los centros de I+D es escasa en los Estados miembros que se adhirieron a la UE a partir de 2004 y la Comisión ha intentado resolver este problema en el actual período de programación mediante el establecimiento, en la medida de

lo posible, de mecanismos de coordinación apropiados. Esta cuestión ha causado, por tanto, un impacto en las actividades de los viveros de empresas y en sus intentos de relacionarse con centros de I+D y universidades.

48

El papel desempeñado por los viveros de empresas en la infraestructura empresarial de cada una de las regiones difiere según el Estado miembro y cada contexto nacional específico.

En el nuevo período de programación, la elaboración de una estrategia de especialización inteligente, que incluya una amplia consulta a los agentes implicados en la innovación, es una condición indispensable para acceder a la financiación del FEDER.

49

Ya que es necesario incluir en los criterios de selección la contribución a los resultados esperados del eje prioritario, la Comisión aconsejará a las autoridades de gestión que incluyan la recomendación del Tribunal de Cuentas, relativa a la creación de un sistema de seguimiento en cada vivero de empresas, en el proceso de selección y en los criterios de selección.

53

La actividad de incubación debe ser sostenible una vez finalice la cofinanciación del FEDER. El criterio de sostenibilidad forma parte de los criterios de selección de proyectos. En línea con el principio de buena gestión financiera, la continuidad de la operación debería garantizarse sin depender completamente de la financiación pública.

56

Un vivero proporciona principalmente espacios de alquiler para empresas alojadas, especialmente en la primera fase de su ciclo de vida empresarial. Sin embargo, con el fin de garantizar la viabilidad financiera, se invita a los solicitantes potenciales a ocupar el espacio disponible.

La Comisión considera, asimismo, que uno de los principales objetivos de los viveros financiados por el FEDER era crear puestos de trabajo y no solo PYME de alta tecnología.

58

La oferta de los viveros puede examinarse desde dos perspectivas: servicios prestados e instalaciones. En cuanto a estas últimas, el FEDER ha alcanzado el objetivo de proporcionar locales adecuados para oficinas. La función de proveedor de servicios pueden realizarla agentes externos.

La ausencia de financiación externa es un problema frecuente en el apoyo a las PYME o a las actividades de I+D. Los viveros de empresas se crearon a escala regional y después del período de sostenibilidad, tal como se define en el Reglamento del FEDER, se permitía cambiar a otras actividades. Esto se debió principalmente a una definición inadecuada de los criterios de selección, por lo que, en el nuevo período de programación y conforme al principio de subsidiariedad, la Comisión recomendará a las autoridades de gestión que presten más atención a este asunto en concreto mediante el establecimiento de criterios de selección más exigentes en el proceso de selección de operaciones.

59

En el marco de la gestión compartida, la Comisión no participa en la selección de los proyectos salvo en el caso de la aprobación de los proyectos de gran envergadura.

De hecho, así lo indica el artículo 125 del RDC [Reglamento (UE) nº 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013], en el que se establece que los criterios de selección son competencia de la autoridad de gestión, con la aprobación del comité de seguimiento.

De conformidad con el artículo 48, apartado 3, del RDC, la Comisión participará en los trabajos del comité de seguimiento, pero solo a título consultivo.

Por tanto, la Comisión Europea asesorará a las autoridades de gestión para incluir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo en el proceso de selección y en los criterios de selección de los viveros de empresas. Además, a partir de ahora es necesario incluir en los criterios de selección la contribución a los resultados esperados del eje prioritario.

60

Para el período de programación 2014-2020, la Comisión solicita a los Estados miembros que cumplan la condición previa de puesta en marcha de una estrategia de especialización inteligente que deberá desarrollarse mediante un proceso de descubrimiento de oportunidades empresariales con una estrecha participación de las empresas, con el fin de adaptar los esfuerzos de investigación a las necesidades empresariales.

Respuesta conjunta a los apartados 62 a 62 c)

En el marco jurídico para el período 2007-2013, el proceso de evaluación y selección de proyectos es competencia de las autoridades nacionales, la autoridad de gestión y el comité de seguimiento, mientras que la Comisión solo tiene un papel consultivo.

En el marco jurídico para el período 2014-2020, es ahora necesario incluir, en los criterios de selección, la contribución de las operaciones a los resultados esperados de un eje prioritario.

62 d)

Las inversiones en viveros de empresas suponen un factor habilitador, más que un motor de crecimiento. Los viveros de empresas no pueden generar crecimiento económico por sí mismos sino que necesitan combinarse con otros factores externos. Además, las intervenciones pueden tener efectos externos significativos con influencia, tanto negativa como positiva, en el desarrollo de una región. Por tanto, el establecimiento de un vínculo directo entre la inversión en un vivero de empresas y los beneficios regionales requiere una evaluación detallada.

La Comisión evalúa los objetivos de los ejes prioritarios de los programas operativos, que no tienen que ser únicamente relativos a la creación de puestos de trabajo sino, por ejemplo, al desarrollo de nuevos productos o al fomento de las exportaciones.

64

Con relación a los Estados miembros que se adhirieron a partir de 2004, están todavía (y de forma continuada) aprendiendo a definir correctamente los indicadores y a evaluar la aplicación. Esto también afecta al seguimiento de los viveros de empresas, que son infraestructuras empresariales de reciente construcción.

66

La Comisión señala que aunque el sistema de selección de proyectos, que es responsabilidad de los Estados miembros, era correcto, no garantizó que el nivel de cofinanciación fuera proporcionado a la repercusión en las iniciativas emprendedoras a escala local. Las autoridades de gestión establecieron un conjunto de indicadores para supervisar los resultados de los programas operativos durante su aplicación y no durante las operaciones. La Comisión recomendará a los Estados miembros que hagan mayor hincapié en la supervisión de las operaciones.

68

La Comisión remite a su respuesta al apartado 66.

70

La recomendación del Tribunal va más allá de la obligación reglamentaria del Reglamento del FEDER que establece un período de durabilidad de cinco años.

71

No existe ninguna base jurídica para que la Comisión imponga obligaciones adicionales a los beneficiarios en lo relativo a actividades de incubación tras el período de sostenibilidad de cinco años.

Es competencia de las autoridades nacionales decidir, según los criterios de selección y las condiciones para la concesión de la subvención al proyecto, ampliar el período de sostenibilidad más allá de la duración establecida en el reglamento correspondiente.

75 a)

A la antigua evaluación comparativa le ha seguido una acción con enfoque más delimitado para acotar y estimular las mejores prácticas en los viveros europeos solicitantes de acreditación mediante el sistema de certificación CEEL y en aquellos que quieren continuar siendo miembros. La Comisión, como propietaria de la certificación CEEL y del comité de la marca de calidad CEEL (BQMC)¹, contribuye a la labor de animar a los Centros de Empresas e Innovación, de dentro y fuera de Europa, a reforzar su calidad y sus prácticas con vistas a obtener la certificación CEEL.

Para obtener esta certificación, los centros deben someterse a un proceso de acreditación para

comprobar que se ajustan a los criterios específicos necesarios (sistema de calidad de la EBN).

La concesión de sublicencias de esta certificación ha sido gestionada por la EBN desde 2002 conforme a un contrato de concesión de licencias de certificación celebrado con la Comisión. El actual contrato de concesión de licencias se celebró en 2009 por un período de 5 años y, en la actualidad, la Comisión está estudiando las opciones para el futuro. Se aconsejará a la EBN el establecimiento de acciones destinadas a promover más su sistema de referencia y a fomentar una mayor aceptación.

75 b)

La base de datos de los viveros se inició en el contexto de un proyecto de establecimiento de contactos para los viveros financiados en el marco del 6º PM, junto con proyectos similares de establecimiento de contactos para las oficinas de transferencia de tecnología y para los fondos de riesgo. En los comités del programa PIC, los Estados miembros cuestionaron cada vez más el valor de los «proyectos de establecimiento de contactos» puros y pidieron la creación de proyectos que apoyen la cooperación en temas de interés común como «normalización e innovación», «innovación en los servicios» y similares. En estos proyectos, se dio preferencia a una integración vertical de diversos agentes de innovación (PYME, emprendedores, centros de formación, administración, etc.) sobre organizaciones similares de establecimiento de contactos de toda Europa. Para los viveros, los proyectos 1 +2 de Eurooffice (lo que hoy es el Club Soft Landing de la EBN) aplicaron este nuevo enfoque para colaborar más estrechamente con sus miembros, en lugar de que estos aumentaran en número. Los proyectos desarrollados y analizados coordinaron paquetes de servicios entre los viveros participantes, fomentando así una rápida internacionalización de las empresas emergentes alojadas en ellos.

Además, aunque ya no existe información de referencia, los emprendedores pueden acceder fácilmente a la información de cada uno de los viveros directamente a través de sus sitios web, debido a la mejora de las tecnologías en relación con internet.

¹ Decisión sobre la concesión de la licencia CEEL a nuevas organizaciones candidatas; renovación o retirada de las licencias existentes; selección de los CEEL que han de fiscalizarse; presentación de propuestas de cambios para el sistema de certificación y calidad CEEL; modificación y aprobación de su reglamento interno.

77

La Comisión está preparando sistemáticamente directrices que puedan utilizarse en el período de programación 2014-2020. Los Estados miembros también están obligados a presentar, cada año y para cada programa operativo, un informe anual de ejecución que ofrezca un resumen de los resultados de la aplicación de los Fondos Estructurales.

78

La Comisión reconoce la necesidad de continuar actualizando sus conocimientos. En 2014, la Comisión va a publicar un informe sobre la creación, gestión y evaluación de los parques científicos y tecnológicos de la UE, que proporcione asesoramiento y orientación y que se difunda ampliamente entre las autoridades de gestión en los próximos meses.

Conclusiones y recomendaciones

80

La Comisión observa que la calificación de modos para los resultados obtenidos por los viveros fiscalizados es consecuencia de la comparación de los resultados de los viveros de creación más reciente con los parámetros establecidos por viveros asentados y con más experiencia.

En general, los viveros incluidos en la muestra del Tribunal estaban relativamente peor dotados en cuanto a personal que los viveros de referencia en todas las funciones clave como la orientación y el apoyo a los emprendedores.

81

La Comisión comparte la opinión del Tribunal sobre la falta de experiencia de algunos viveros. En los Estados miembros que se adhirieron a la UE a partir de 2004, este tipo de infraestructura empresarial no existía en el pasado y está empezando a construirse actualmente, entre otros, con la ayuda de los Fondos Estructurales. Por tanto, no hay mucha experiencia adquirida y se necesitan esfuerzos adicionales para aprender a utilizar estas infraestructuras de manera eficaz y así respaldar adecuadamente nuevas ideas empresariales y empresas emergentes.

82

Los viveros tienen diferentes etapas de ciclo vital y su oferta depende de su grado de madurez y de los ecosistemas en que operan. Aunque la Comisión comparte el punto de vista de que debería ofrecerse una amplia gama de servicios que permita una buena incubación, los servicios que se ofertan se van desarrollando al tiempo que avanza el ciclo vital de los viveros.

Recomendación 1

En el marco de la política de cohesión, la Comisión no participa en la selección de los proyectos salvo en el caso de la aprobación de los proyectos de gran envergadura.

Sin embargo, el nuevo marco regulador para el período 2014-2020 garantiza que, a través del contenido de los programas aprobados y de la intervención lógica en función de los indicadores del resultado de los objetivos y de las realizaciones englobadas en los ejes prioritarios, la selección de proyectos corresponde a los Estados miembros de acuerdo, en la medida de lo posible, con la recomendación del Tribunal.

Asimismo, basándose en el marco de rendimiento establecido para cada uno de los programas operativos, la Comisión está capacitada para fomentar y evaluar la ejecución de los programas a través de metas e indicadores. Si la evaluación del rendimiento demuestra que una cuestión prioritaria no ha alcanzado las metas establecidas y que el Estado miembro no ha seguido los pasos necesarios para resolver el problema, la Comisión puede suspender la totalidad o parte de un pago intermedio o aplicar, en última instancia, correcciones financieras. La reserva de eficacia no debe destinarse a programas de este tipo.

En el marco jurídico para el período 2014-2020, la Comisión refuerza también los requisitos de financiación previos, con el fin de garantizar que se cumplen las condiciones necesarias para su aplicación efectiva. En lo relativo a las PYME, los requisitos previos hacen referencia a las acciones específicas realizadas por los Estados miembros para respaldar el fomento del espíritu emprendedor, teniendo en cuenta la «Ley de la Pequeña Empresa».

Además, la Comisión, a través de su trabajo activo y continuo con los Estados miembros, asesorará a las autoridades de gestión para incluir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) en el proceso de selección y en los criterios de selección de los viveros de empresas. A partir de ahora, es necesario incluir en los criterios de selección la contribución a los resultados esperados del eje prioritario.

Recomendación 1 a)

La Comisión Europea coincide plenamente en la necesidad de crear los viveros de empresas conforme a planes estratégicos realistas y pormenorizados que estén integrados en la estrategia global de desarrollo regional. Se recomienda encarecidamente a los Estados miembros la aplicación de las estrategias de especialización inteligente que se están desarrollando.

Recomendación 1 b)

Se está formando a personal, en particular en los Estados miembros que se adhirieron a la UE a partir de 2004, en cuanto a incubación de actividades empresariales. El motor principal es la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de las infraestructuras de incubación recién construidas, ya que hasta ahora no se poseían conocimientos en ese ámbito y dichas infraestructuras de incubación de reciente construcción impulsan el proceso de formación.

Recomendación 1 c)

La Comisión está de acuerdo. El período de programación 2014-2020 condiciona las actividades de incubación a la existencia de una estrategia de desarrollo adecuada. Los viveros se crean principalmente para favorecer el desarrollo económico endógeno de una región y para responder a las necesidades y al potencial identificados por la estrategia económica (o de innovación).

Recomendación 1 d)

La Comisión está de acuerdo. La Comisión aconsejará a los Estados miembros que incluyan la recomendación del Tribunal como requisito a tener en cuenta al seleccionar las operaciones y al elaborar los contratos de apoyo entre los organismos intermediarios y la dirección de las instalaciones de los viveros.

Recomendación 1 e)

La Comisión está de acuerdo en principio pero, según el principio de subsidiariedad, corresponde a los Estados miembros considerar esta recomendación en función de sus objetivos en cuanto al crecimiento económico endógeno. La Comisión recomendará a los Estados miembros que fomenten la apertura de los servicios de los viveros a empresas no residentes con una estrategia bien definida, con el fin de garantizar beneficios para la comunidad empresarial local. También les aconsejará que creen redes y enlaces con otros viveros para fomentar el intercambio de conocimientos y para promover la coincubación, especialmente a escala transfronteriza tanto dentro como fuera de la UE.

Recomendación 1 f)

La Comisión está de acuerdo y recomendará a los Estados miembros que animen a los viveros a crear tales sistemas de seguimiento sin aumentar la carga administrativa a los clientes que reciben ayudas pero, dado que algunas empresas podrían considerar confidencial su información comercial, solo puede efectuarse con carácter voluntario.

83

El FEDER financió la construcción de viveros de empresas y la prestación de servicios auxiliares básicos en el período 2007-2013. Pronto se hizo evidente que la financiación de los servicios auxiliares se subestimaba, por lo que están previstas mejoras para el período de programación 2014-2020.

La Comisión recomendará a las autoridades de gestión que presten más atención a este aspecto en particular mediante el establecimiento de criterios de selección más exigentes en el proceso de selección de operaciones para el período de programación 2014-2020.

84

La Comisión considera que el informe del TCE está dirigido a entidades fuera de la competencia de la Comisión, concretamente los Estados miembros.

No existe ninguna base jurídica para que la Comisión imponga obligaciones adicionales a los beneficiarios en lo relativo a actividades de incubación tras el período de durabilidad de cinco años.

Es competencia de las autoridades nacionales decidir, según los criterios de selección y las condiciones para la concesión de la subvención al proyecto, ampliar el período de durabilidad más allá de la duración establecida en el reglamento correspondiente.

Recomendación 2

En el marco de la gestión compartida de los Fondos Estructurales no existe base jurídica para que la Comisión exija explícitamente la incorporación de estos elementos al diseño de los procedimientos.

La Comisión, en su papel de supervisora, alentará a los Estados miembros a seguir la citada recomendación. No obstante, en el marco de la gestión compartida, los Estados miembros son los responsables de la selección, ejecución y supervisión de los proyectos.

La Comisión considera que la recomendación del Tribunal indicada en los apartados a) y d) debe dirigirse a los Estados miembros.

Recomendación 2 a)

La Comisión está de acuerdo. Esta recomendación coincide con la orientación hacia los resultados de la política de cohesión reformada, y la Comisión Europea aconsejará que se incluya en los criterios de selección pertinentes.

Recomendación 2 b)

La Comisión está de acuerdo. La adquisición de conocimientos especializados en incubación de empresas, particularmente en los nuevos Estados miembros, se ha producido principalmente mediante un aprendizaje basado en la experiencia. Ahora es más probable encontrar expertos en los países con cierta experiencia en la incubación que puedan difundir sus conocimientos para formar a otros agentes implicados en esta actividad como, por ejemplo, las oficinas de empleo. La Comisión aconsejará a los Estados miembros que sigan esta recomendación.

Recomendación 2 c)

La Comisión está de acuerdo en principio. La contribución del FEDER a este proyecto se basa en un análisis de costes y beneficios derivado del plan estratégico. Sin embargo, factores externos que no siempre pueden conocerse previamente, así como el nivel de ayudas del sector público por puesto de trabajo creado, pueden influir en el resultado de un vivero de empresas. Sería por tanto difícil vincular los pagos del FEDER a los resultados.

Recomendación 2 d)

La Comisión no está de acuerdo y considera que el período de sostenibilidad, tal como lo define el Tribunal, se debe corresponder con el período de durabilidad de las operaciones, según se define en el artículo 71 del RDC. No existe base jurídica para la imposición por parte de la Comisión de un ajuste del período de durabilidad según la vida real de los activos de los viveros de empresas más allá de los cinco años.

En este contexto, la Comisión toma nota de las buenas prácticas identificadas por el Tribunal en algunos Estados miembros.

85

La Comisión Europea creó, en 1984, los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI), a través de cuyo sistema de garantía de calidad ofrecen, desde entonces, su apoyo continuo.

Con el objetivo de que las autoridades de gestión conozcan mejor este campo, la Comisión Europea redactó una «Guía de Estrategias Regionales de Innovación (RIS, por sus siglas en inglés)» y, además, ofreció orientación basada en la experiencia de diferentes generaciones de estrategias regionales de innovación. Los proyectos y redes destinatarios de ayudas ofrecieron también orientación. La Comisión ha elaborado numerosas iniciativas para fomentar lo anterior, entre las que se incluye la denominada «Las regiones, por el cambio económico» (iniciada en 2006). Es una plataforma de aprendizaje para las regiones de la UE que incluye la conferencia anual con el mismo nombre y los premios RegioStars, una base de datos para dar a conocer los programas y redes interregionales de rápida implantación, financiados por los programas Interreg IVC y Urbact II.

Respuestas de la Comisión

En junio de 2008, la Comisión aprobó la iniciativa en favor de las pequeñas empresas «Ley de la Pequeña Empresa» (SBA, por sus siglas en inglés), un marco político global para las PYME dirigido a la UE y a sus Estados miembros. El espíritu emprendedor es una cuestión prioritaria incluida en la SBA, que establece un enfoque más global para afrontar todos los problemas que obstaculizan el espíritu emprendedor a escala nacional y de la UE. Este trabajo se ha visto reforzado por el Plan de acción sobre emprendimiento 2020, aprobado a principios de 2013. Dentro de este marco general, la Comisión sigue apoyando el sistema de certificación de calidad CEEI.

Recomendación 3 a)

La Comisión reconoce la necesidad de continuar actualizando sus conocimientos. En 2014, la Comisión va a publicar un informe sobre la creación, gestión y evaluación de los parques científicos y tecnológicos de la UE, que proporcione asesoramiento y orientación y que se difunda entre las autoridades de gestión.

Recomendación 3 b)

La Comisión está de acuerdo y subraya que la nueva orientación de la Red Europea para las Empresas (EEN, por sus siglas en inglés) (2015-2021) ya tiene en cuenta esas recomendaciones. La EEN debe participar en la conexión de los servicios de apoyo regionales para las PYME (incluidos los viveros) con las buenas prácticas a escala europea.

También se pide a los socios de la Red Europea para las Empresas que cooperen con otras redes europeas y que pongan en marcha acciones como la promoción y orientación conjuntas.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago:

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

En los últimos años, la Unión Europea (UE) ha cofinanciado proyectos de viveros de empresas en el contexto de su política de cohesión con ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Esta cofinanciación se ajusta a las prioridades políticas de la UE, en particular a las estrategias de Lisboa y Europa 2020 que ponían el acento en la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PYME), debido al importante papel que desempeñan en la generación de crecimiento y empleo. En este informe, el Tribunal de Cuentas Europeo examina si los proyectos de viveros citados apoyaron satisfactoriamente a las PYME emergentes.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

