

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Reforzar la eficacia de la política energética de la UE en favor de las PYME, en particular de las microempresas» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 44/19)

Ponente: **Francis DAVOUST**

El 16 de julio de 2009, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Reforzar la eficacia de la política energética de la UE en favor de las PYME, en particular de las microempresas».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de junio de 2010.

En su 464º Pleno de los días 14 y 15 de julio de 2010 (sesión del 14 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 157 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A escala de la Unión Europea:

- adoptar un enfoque de la política energética del tipo «Pensar primero a pequeña escala» (*Think small first*), garantizando la participación de las pequeñas empresas y microempresas en el proceso legislativo y la realización de evaluaciones de impacto hasta las empresas más pequeñas, favoreciendo en enfoque sectorial;
- crear un foro de diálogo permanente con las organizaciones de PYME sobre el impacto de la política energética de la UE en las empresas, en especial sobre las más pequeñas;
- definir, en contacto con las organizaciones empresariales afectadas, las medidas a tener en cuenta por los programas europeos para permitir a estas empresas adaptarse mejor a las orientaciones de la Unión Europea;
- analizar el impacto de los programas de ecoeficiencia sobre las distintas categorías de PYME, y difundir una guía de las mejores prácticas;
- simplificar las formas de acceso y de utilización de los programas de la Unión Europea que existen en el sector de la eficiencia energética para las PYME;
- aprobar un plan de apoyo a las innovaciones ecoenergéticas y crear un instrumento financiero de apoyo a la innovación adaptado a las necesidades de las pequeñas empresas y microempresas;
- crear un marco para reforzar la presencia y la actividad de las «empresas de servicios energéticos» (ESCO) (Energy Service Companies – Sociétés de prestation de services d'énergie) a escala nacional favorable a las pequeñas empresas;

- simplificar el acceso de las pequeñas empresas a los fondos estructurales, concretamente por medio de sus organizaciones;

- crear un marco favorable a la difusión de la microgeneración en los Estados miembros.

1.2 A escala nacional:

- crear un foro nacional de diálogo con las organizaciones de PYME;
- desarrollar programas de formación y de información mediante campañas sectoriales y ventanillas únicas, situadas de forma prioritaria en las organizaciones intermedias de empresas afectadas;
- ayudar a la financiación de las inversiones, reducir los costes de los seguros y crear incentivos fiscales;
- crear sinergias financieras entre la UE, los Estados miembros y las organizaciones empresariales que favorezcan el establecimiento de distintas formas de ayuda a las pequeñas empresas;
- crear, en las organizaciones intermedias, asesores medioambientales y energéticos, así como servicios independientes de diagnóstico y de asesoramiento energético.

1.3 A escala regional:

- incluir tanto el acompañamiento y el asesoramiento energético como la formación, el apoyo a la innovación y la financiación de inversiones entre las prioridades de los programas regionales;
- respaldar la microgeneración mediante los fondos estructurales.

2. Introducción

2.1 Antecedentes del dictamen

2.1.1 La Unión Europea ha creado una política de fortalecimiento de la eficiencia energética que es también uno de los aspectos de la estrategia UE 2020. Su principal repercusión sobre las PYME es la modificación profunda de su acceso a la energía y su utilización racional en la empresa. Hasta el día de hoy los trabajos de la Unión Europea relativos a la eficiencia energética no han tratado específicamente de la situación de las pequeñas empresas y microempresas, por lo que no se conocen sus repercusiones sobre este tipo de empresas.

2.1.2 En este contexto es necesario recordar que, en su dictamen «Mejora de las políticas y programas sobre eficiencia energética por parte de los usuarios finales», de 1 de octubre de 2009 ⁽¹⁾, el CESE recomendaba intensificar los esfuerzos destinados a lograr la participación sistemática de los usuarios finales, especialmente de las pequeñas empresas; en particular: 1) reforzar la vertiente sectorial de las políticas de la Unión Europea, 2) simplificar los programas europeos sobre energía, 3) analizar el impacto de las políticas de eficiencia energética sobre los usuarios finales, especialmente las PYME, y cuantificar sus resultados y 4) crear a escala europea un grupo de expertos y una red de organismos independientes que trabajen en aras de la eficiencia energética y que estén orientados a los usuarios finales, especialmente a las PYME y a las empresas artesanales.

2.2 Objeto del dictamen

2.2.1 El CESE considera necesario abordar el asunto según el enfoque del *Small Business Act* y del principio «Pensar primero a pequeña escala» (*Think small first*), como base para la reflexión y la elaboración de las políticas y los programas de la Unión Europea. El dictamen se concentra en los efectos de la política energética de la UE en las pequeñas empresas y microempresas, que representan el 92 % de las empresas de la Unión Europea ⁽²⁾.

2.3 Marco y límites del dictamen

2.3.1 El dictamen del CESE tiene por finalidad aportar los elementos básicos para incitar a las autoridades europeas a tener en cuenta a las PYME, y especialmente a las pequeñas empresas y microempresas, en las futuras políticas de la Unión Europea. No trata la cuestión de la «integración de consideraciones medioambientales» del empleo, pero sí tiene en cuenta las medidas de acompañamiento de los trabajadores en el contexto de la adaptación de las empresas a las prioridades de la política energética.

⁽¹⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 39.

⁽²⁾ En 2007, de más de 20104 millones de empresas en la UE-27, 18,16 millones son microempresas (menos de 10 empleados), 1,49 millones son pequeñas empresas (entre 10 y 25 empleados), 303 400 son medianas (entre 26 y 250 empleados), 159 000 son grandes empresas (de más de 250 empleados). Las microempresas representan el 30 % del total de puestos de trabajo, el 21 % en el caso de las pequeñas empresas, el 17 % en el de las medias, y el 33 % las grandes. Fuentes: MIE. *Business & Policy Research*, Eurostat.

3. Observaciones generales

3.1 El impacto general de la política energética en las pequeñas empresas

El CESE subraya que los objetivos de la política energética de la UE pueden ofrecer importantes oportunidades de desarrollo a determinados tipos de PYME y, por consiguiente, de creación de nuevos puestos de trabajo. En este contexto son posibles cuatro situaciones diferentes en las que se pueden encontrar las pequeñas empresas y microempresas en materia de política energética.

3.1.1 **Las consumidoras de energía:** la mayor parte de las pequeñas empresas y microempresas se enfrentan a cuatro problemas: 1) no reconocen aún las ventajas de una utilización más racional de la energía, 2) no miden el impacto de las medidas de ahorro de energía sobre sus actividades y sobre su mano de obra, 3) no saben qué opciones elegir, ni con quién realizarlas y 4) carecen de recursos financieros para sus inversiones ecoenergéticas, las cuales, además, se amortizan a muy largo plazo.

3.1.1.1 Esta falta de información se debe, en particular, al hecho de que, debido a su tamaño, no disponen de personal interno especializado en las cuestiones energéticas y medioambientales.

3.1.1.2 El problema de la amortización de la inversión: las inversiones destinadas a reducir el consumo energético pueden alcanzar cifras muy elevadas, mientras que la tasa de recuperación puede ser muy pequeña a corto plazo. En la mayoría de los casos los costes no pueden transferirse a las actividades de producción o de servicio y los ahorros energéticos realizados sólo pueden compensar las inversiones a muy largo plazo.

Esta recuperación de la inversión suele ser superior a cinco años, lo que supone un freno para las pequeñas empresas.

3.1.2 **Las empresas instaladoras** de productos y sistemas, o que prestan un mantenimiento, destinados a mejorar la utilización de la energía desempeñan un papel de divulgación de las técnicas ecoenergéticas entre los consumidores. Se encuentran especialmente afectadas:

3.1.2.1 *Las actividades del sector de la construcción*, con la creación de sistemas de ecoconstrucción y de utilización de productos ecoenergéticos, o de instalación de sistemas de energías renovables: las pequeñas empresas que instalan productos innovadores señalan la existencia de reticencias por parte de las compañías de seguros para conceder las garantías necesarias, como las garantías decenales obligatorias, con el pretexto de que la estabilidad o la eficacia del producto en el tiempo no han sido demostradas aún. Estas reticencias frenan la introducción de las ecotecnologías por parte de los consumidores.

El CESE propone: 1) desarrollar programas de formación para los profesionales de la construcción sobre las nuevas técnicas de ecoconstrucción y los ecomateriales, así como sobre los nuevos enfoques para evaluar la eficacia energética de los edificios y 2) reducir el coste de los seguros mediante la creación, a escala de la UE, de un instrumento financiero o de otro tipo que permita reducir el coste de los riesgos que asumen las aseguradoras.

3.1.2.2 *Las actividades de los servicios de instalación y de mantenimiento de equipos de reducción del consumo de energía para los particulares y las empresas.*

Las PYME de este sector sufren la competencia directa de los grandes productores de energía que intervienen en todo el territorio nacional por medio de estructuras directamente creadas y controladas por ellos. Siendo totalmente dependientes de los grandes grupos que las controlan, están más interesadas en la venta tradicional de energía que en la mejora de la eficiencia energética de sus clientes.

El CESE: 1) considera que las autoridades europeas y nacionales deben supervisar este mercado al objeto de garantizar la plena transparencia y evitar las situaciones de abuso de posición dominante, y 2) pide que se desarrollen programas de formación para que las PYME refuercen su papel de prescriptores y de asesores de los particulares y de las empresas.

3.1.3 ***Las pequeñas empresas que diseñan y fabrican productos destinados a ahorrar energía*** son especialmente innovadoras en el sector de los materiales y aparatos duraderos.

3.1.3.1 En la práctica, las pequeñas empresas innovadoras deben hacer frente a numerosas dificultades para poner a punto sus productos, patentarlos (¿patente europea?) y colocarlos en el mercado. Se enfrentan a menudo a situaciones de cuasi monopolio de los grandes grupos o de los grandes laboratorios industriales, así como a sistemas de certificación cada vez más complejos que llegan a estrangular la innovación y prohibir el acceso al mercado de las innovaciones de las pequeñas empresas.

3.1.3.2 El CESE considera que es preciso emprender varias acciones:

- poner en marcha un plan de la Unión Europea, a semejanza del programa americano SBIRE, destinado a ayudar a las organizaciones intermedias de las pequeñas empresas⁽³⁾ a detectar las innovaciones ecoenergéticas, sostener su puesta a punto, su certificación y su patentabilidad y facilitar su acceso al mercado;
- crear un instrumento financiero flexible y de fácil acceso para sostener, a un tipo cero o muy reducido, las innovaciones de materiales y aparatos duraderos;
- crear procedimientos técnicos simplificados, neutros y accesibles de normalización y certificación de las innovaciones ecoenergéticas de las pequeñas empresas y velar por que la normalización y la certificación no sean usadas como barreras de entrada a los mercados de la eficiencia energética. Ello podría evitarse exigiendo un análisis de impacto para toda norma técnica europea armonizada antes de su adopción definitiva.

⁽³⁾ Las organizaciones intermedias representativas de las pequeñas empresas son, en función de los Estados miembros, entre otras: las cámaras de oficios y de artesanía, las cámaras de comercio, las organizaciones sectoriales de ramas de actividad, las asociaciones de empresas. Reconocidas por los poderes públicos debido a su representatividad, actúan en favor del conjunto de las empresas de su demarcación territorial y llevan a cabo acciones agrupadas y colectivas en su favor.

3.1.4 ***Las pequeñas empresas productoras de energía: el caso de la microgeneración***

3.1.4.1 A pesar de ser una oportunidad subestimada, pero que se desarrolla en muchos Estados miembros, la «microgeneración», generación de energía por las empresas, es un método alternativo. La central energética puede ser alimentada mediante fuentes renovables a escala local. Esta técnica, particularmente adaptada a las pequeñas empresas, emplea la energía de una forma más racional y da como resultado 1) una reducción de los gastos generales, 2) garantizar el suministro de energía incluso en caso de cortes, 3) reforzar el nivel de producción de energía interna en la UE, 4) contribuir a la lucha contra el calentamiento climático y 5) favorecer la creación de empleo al nivel local.

3.1.4.2 El CESE pide a la Comisión que establezca un marco jurídico y operativo propicio a la difusión de este sistema incitando a los Estados miembros a eliminar los distintos tipos de obstáculos que frenan su desarrollo. La Comisión debería, en particular, 1) analizar lo que existe y difundir las mejores prácticas y 2) inscribir la microgeneración y su desarrollo entre las medidas que pueden ser financiadas mediante los Fondos Estructurales así como por los distintos fondos de desarrollo rural.

4. Observaciones particulares

4.1 *La falta de un foro permanente de diálogo entre las instituciones europeas y las organizaciones representativas de las distintas categorías de PYME*

4.1.1 El CESE acoge favorablemente el establecimiento por parte de la Comisión Europea de un diálogo con los representantes de las PYME. Sin embargo, no existe por el momento ninguna acción estratégica estructurada dirigida específicamente a las pequeñas empresas y microempresas⁽⁴⁾. Esta laguna tiene tres efectos negativos:

- no es posible saber si las iniciativas existentes y futuras están adaptadas a las pequeñas empresas;
- no se conoce su nivel de aplicación, y difícilmente llegará a conocerse si se sigue con el actual enfoque político global, que adolece de un desconocimiento de las situaciones prácticas;
- aunque muchos Estados miembros han iniciado acciones de concertación con las organizaciones de empresas, no se conocen las medidas adoptadas, lo que impide inspirarse en las buenas prácticas y en los éxitos o en los fracasos.

⁽⁴⁾ El Consejo Europeo de los días 23 y 24 de marzo de 2006 pidió que se tuvieran en cuenta los distintos tipos de PYME y que se diese prioridad a las pequeñas empresas mediante la aplicación del principio «*think small first*» como principio rector de toda la legislación de la Unión Europea o nacional.

4.1.2 El CESE no discute la utilidad de los grupos de consulta de empresa, pero estos no pueden en ningún caso sustituir la experiencia de las organizaciones intermedias generales, como las cámaras de artesanos o de comercio, y las organizaciones sectoriales de ramas, que actúan sobre las empresas y las asesoran individualmente de manera adaptada. La Comisión debe definir las prioridades esencialmente con estas organizaciones intermedias.

4.1.3 Un enfoque de arriba abajo demasiado global a escala de la Unión Europea llevará a adoptar una serie de decisiones que no serán aplicables. El CESE recomienda una nueva cultura de la cooperación mediante un enfoque de abajo arriba, conforme al *Small Business Act for Europe*. Una de las medidas que deben adoptarse urgentemente es la creación, tanto a escala de la Unión Europea como de los Estados miembros, de tal tipo de foro entre las instituciones y las organizaciones de empresas, en particular de pequeñas empresas y microempresas.

4.2 No hay información sobre el efecto de los programas europeos en las empresas más pequeñas

4.2.1 Hay una serie de programas de la Unión Europea que intervienen en favor de la eficiencia energética de las PYME en general. El CESE observa que se desconoce el impacto de estos programas sobre las pequeñas empresas y microempresas y que no hay ningún estudio europeo que precise en qué medida se han beneficiado de ellos. Esta falta de conocimiento es de lamentar: de una parte, porque no se conocen las mejores prácticas y no es posible establecer guías de buenas prácticas; y de otra, porque no permite a la Comisión proponer programas y acciones adaptados a las realidades de las pequeñas empresas.

4.2.2 El CESE pide a la Comisión: 1) que en el menor plazo posible lleve a cabo un análisis independiente del impacto de los programas sobre las PYME, orientados particularmente a las pequeñas empresas y microempresas, con un análisis de los problemas detectados, y 2) que elabore una guía de las mejores prácticas.

4.3 El papel fundamental de las regiones y de los territorios

4.3.1 La lucha contra el cambio climático y la gestión de la utilización de la energía deben convertirse en una de las grandes prioridades de la futura política de cohesión territorial. Las entidades territoriales son las que impulsan los planes climáticos territoriales y son activas en materia de apoyo a la innovación, incluidas los ahorros de energía, en forma de agrupaciones regionales, de polos de innovación y de centros de recursos, que se dirigen especialmente a las empresas más pequeñas.

4.3.2 Sin embargo, las autoridades administrativas y las entidades territoriales ignoran a menudo las limitaciones y las necesidades de las distintas categorías de PYME.

El CESE exhorta a los responsables territoriales a crear o reforzar una concertación con los interlocutores económicos y sociales de los territorios sobre la eficiencia energética y a orientar las prioridades de los Fondos Estructurales hacia medidas destinadas a la gestión de la energía, especialmente en las empresas

más pequeñas. Una de las prioridades del FEDER debería ser la información y la formación de los pequeños empresarios y de sus empleados, la creación o el refuerzo de los servicios de acompañamiento y de asesoría prestadas por las organizaciones intermedias y sectoriales de empresas, la creación de fuentes de financiación fácilmente accesibles y el apoyo individual o de conjunto a toda forma de innovación.

4.3.3 El CESE muestra su preocupación por el escaso impacto que tienen los Fondos Estructurales sobre las pequeñas empresas, apenas entre un 1 y un 2 % en algunas regiones, a causa concretamente de exigencias administrativas y financieras inadaptadas. Es indudable que la actual gestión de los Fondos Estructurales no les permitirá beneficiarse de ellos correctamente. El CESE pide a las instituciones de la Unión Europea y a los Estados miembros que definan las simplificaciones necesarias con las organizaciones de PYME, en particular de las pequeñas empresas y microempresas.

4.4 La difícil movilización de la financiación en favor de la inversión

4.4.1 La mayoría de las PYME se enfrentan con serias dificultades para financiar sus inversiones destinadas a una utilización más racional de la energía y una producción ecorresponsable. Hoy en día los bancos no son siempre favorables a la financiación de tales proyectos a causa de la escasa cuantía de sus importes (de 20 a 25 000 euros) y a la ausencia de personal especializado en la evaluación de esos proyectos considerados de riesgo.

4.4.2 La barrera de las subvenciones de los programas de la Unión Europea: si bien hay una serie de programas de la Unión Europea que pueden afectar a las PYME, en la práctica las pequeñas empresas y las microempresas no pueden tener acceso a ellos directamente. Tienen que participar en acciones conjuntas estructuradas por las organizaciones intermedias. Pero, en este caso también, las exigencias administrativas y financieras y el frecuente desconocimiento de los servicios instructores de la Comisión de las realidades de las pequeñas empresas y microempresas llevan con demasiada frecuencia a la denegación de las propuestas.

4.4.2.1 En este sentido, el CESE subraya que el necesario aseguramiento de los presupuestos públicos europeos penaliza la actividad económica y social de los ciudadanos y de las pequeñas empresas, así como el nivel de empleo de los territorios. Desea que, en el marco de la revisión del Reglamento Financiero, la Comisión inicie una reflexión de carácter general sobre este tema.

4.4.3 El CESE pide que se simplifique la financiación de las inversiones y se racionalicen los sistemas de ayuda a la financiación a todos los niveles. Deberían adoptarse varias iniciativas:

— facilitar el acceso de las cooperativas de crédito, de los bancos *de proximidad* y de los diversos organismos financieros a los fondos del BEI y del FEI para la financiación de inversiones en proyectos de racionalización de energía;

- aumentar los sistemas de garantía bancaria de las PYME, para favorecer estas inversiones e instaurar un sistema de garantía-riesgo que permita a las compañías aseguradoras cubrir las inversiones ecoenergéticas;
- estimular la utilización del microcrédito para inversiones de escasa cuantía y formar a los empleados de los bancos locales en la evaluación objetiva de los proyectos presentados por las PYME;
- revisar el Reglamento Financiero de la UE para flexibilizar o adaptar las exigencias y relanzar las primas exploratorias y de viabilidad;
- reforzar la creación de contratos de rendimiento energético por parte de las ESCO – Empresas de servicios energéticos – en particular para las microempresas.

5. Por una política favorable al acompañamiento y al asesoramiento

5.1 Información y formación

5.1.1 La información de todo tipo de empresas debe ser una de las prioridades del programa de acción de la Unión Europea, pero esta información debe estar orientada y adaptada al sector de actividad en cuestión y utilizar todos los canales, en particular las organizaciones de empresas. En varios Estados miembros ya se han desarrollado campañas por parte de los poderes públicos y de las organizaciones intermedias y profesionales sectoriales. Este objetivo puede ser alcanzado mediante:

- una campaña europea de información difundida por las organizaciones nacionales y regionales, y la elaboración de una guía de las mejores prácticas;
- el apoyo a las campañas de información sectoriales de las organizaciones profesionales;

- la creación o el refuerzo de ventanillas únicas para el medio ambiente y la energía al nivel territorial más próximo a la empresa;
- apoyo a la contratación, al nivel regional, de asesores en materia medioambiental y energética por parte de las organizaciones territoriales intermedias.

5.1.2 La formación de los empresarios y la «integración de consideraciones medioambientales» en el empleo son unas de las prioridades de la adaptación al desarrollo sostenible. El CESE pide que una parte concreta del Fondo Social Europeo se consagre a la formación de empleadores y empleados de pequeñas empresas y microempresas en el ámbito de la eficiencia energética.

5.2 Acompañamiento y asesoramiento a las empresas

5.2.1 En el caso de las pequeñas empresas y microempresas, las políticas de eficiencia energética podrán aplicarse efectivamente mediante un acompañamiento personalizado. En diversas regiones las entidades territoriales sostienen, directamente o con el apoyo de los Fondos Estructurales, servicios de auditoría independientes y de asesoramiento energético a las empresas.

Para el CESE, la prioridad en este ámbito debe concederse a la creación o al apoyo a la creación de servicios de diagnóstico independientes, de asesoramiento energético y de auditoría, especialmente en las organizaciones intermedias de empresas y en las organizaciones profesionales sectoriales.

5.3 Acometer una política fiscal incentivadora

5.3.1 A fin de animar a las pequeñas empresas a invertir en la mejora de la eficiencia energética de su actividad, el CESE exhorta a los Estados miembros a 1) incentivar las inversiones materiales y en asesoría, recurriendo a auditorías y formaciones, y 2) hacer extensibles a las pequeñas empresas que realizan inversiones de ahorro energético las disposiciones nacionales de incentivos financieros ya concedidos a los particulares.

Bruselas, 14 de julio de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI