



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 11 de octubre de 2023
(OR. en)

14023/23

ECOFIN 1011
UEM 293
AGRISTR 53
PECHE 429
CADREFIN 137
SOC 671

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	5 de octubre de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 571 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Evaluación <i>ex post</i> del programa de apoyo a las reformas estructurales

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2023) 571 final.

Adj.: COM(2023) 571 final



Bruselas, 5.10.2023
COM(2023) 571 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Evaluación *ex post* del programa de apoyo a las reformas estructurales

{SWD(2023) 322 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Evaluación *ex post* del programa de apoyo a las reformas estructurales

INTRODUCCIÓN

Las reformas estructurales son esenciales para modernizar las economías, fomentar la inversión, crear empleo y mejorar el nivel de vida. Las reformas son procesos complejos por su propia naturaleza.

En mayo de 2017 se adoptó el Reglamento (UE) 2017/825, relativo a la creación del programa de apoyo a las reformas estructurales («el Reglamento del programa de apoyo a las reformas estructurales»). Se concibió como una herramienta para prestar apoyo técnico a las autoridades nacionales y ayudar a los Estados miembros a diseñar y ejecutar reformas estructurales institucionales, administrativas y favorables al crecimiento.

El presupuesto del programa de apoyo a las reformas estructurales («el programa») ascendió a 222,8 millones EUR durante el período 2017-2020. El programa fue gestionado por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales, que, el 1 de enero de 2020, se convirtió en la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales (DG Apoyo a las Reformas Estructurales).

METODOLOGÍA

Un contratista externo independiente llevó a cabo un estudio de evaluación que sirviera de base para la evaluación *ex post* del programa. El estudio se llevó a cabo durante un período de once meses a partir del 11 de octubre de 2021. Abarcó 826 proyectos financiados por el programa de 2017 a 2020, cuyos beneficiarios estaban distribuidos por todos los Estados miembros.

Con el fin de recoger datos sólidos, de acuerdo con las directrices de la UE para la mejora de la legislación, el contratista usó una metodología compleja que consistía en realizar un trabajo de documentación exhaustivo (entre otras cosas, extrajo información de la DG Apoyo a las Reformas Estructurales de su herramienta de control interno, con datos hasta noviembre de 2021), actividades de consulta a las partes interesadas (entrevistas con las principales partes interesadas, una consulta pública abierta, una encuesta a las principales partes interesadas y grupos temáticos) y estudios de casos exhaustivos (treinta proyectos en ocho Estados miembros y un proyecto plurinacional que abarcaba diecisiete Estados miembros).

El contratista llevó a cabo todas las tareas bajo la supervisión de un grupo director interservicios y siguiendo las indicaciones de la DG Apoyo a las Reformas Estructurales. La calidad y la representatividad de los datos recogidos se consideraron sólidas y significativas, lo que nos permitió extraer conclusiones y ofrecer respuestas fiables y válidas a las preguntas de evaluación.

CONSTATAIONES PRINCIPALES

De conformidad con las directrices para la mejora de la legislación, la evaluación *ex post* del programa se articula en torno a los cinco criterios siguientes:

- **Pertinencia**

- **Eficacia**
- **Eficiencia**
- **Coherencia** (consistencia)
- **Valor añadido de la UE** (valor adicional al que habrían generado los países de la UE actuando de forma independiente)

Objetivo general

El objetivo general del programa era contribuir a las reformas institucionales, administrativas y estructurales favorables al crecimiento en los Estados miembros prestando apoyo a las autoridades nacionales. El apoyo también se concibió para ayudar a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro a prepararse para incorporarse a esta.

En general, según la información disponible, la ejecución del programa fue satisfactoria en términos de eficacia, eficiencia y coherencia. El programa también se consideró muy pertinente para cubrir las necesidades de las autoridades beneficiarias y de los Estados miembros y aportaba «valor añadido de la UE».

Eficacia

El programa alcanzó con éxito su objetivo general y ha logrado que el programa de reformas de los Estados miembros avance de manera significativa. La consecución efectiva de los diferentes tipos de reformas dependió también de los mayores esfuerzos de los Estados miembros y no solo de los resultados de otros programas e instrumentos de la UE.

Cuando los proyectos no han generado todos los resultados e impactos previstos, esto suele reflejar mayores dificultades en el proceso de reforma y no tanto deficiencias inherentes a los proyectos o a la prestación de apoyo técnico. No obstante, se espera que en el futuro se produzca un mayor impacto político, ya que alrededor de un tercio de todos los proyectos evaluados seguían en curso durante el estudio de evaluación *ex post*.

Además, las recomendaciones de algunos proyectos del programa se integraron como hitos en los planes nacionales de recuperación y resiliencia, lo que garantizaba que se produciría un impacto al alcanzarse los hitos¹. Por lo tanto, se necesitaría más tiempo para que se generen los resultados y efectos esperados, debido a la larga cadena lógica entre la prestación de apoyo técnico y los resultados e impactos esperados.

La participación activa de las autoridades beneficiarias y su sentido de responsabilidad respecto a los proyectos es fundamental para obtener los resultados. Su participación es esencial, no solo durante la ejecución y el seguimiento del proyecto, sino también en la fase previa a la ejecución, en lo que respecta a la definición de los objetivos y plazos del proyecto, la asunción de responsabilidad y el compromiso con el cambio.

Al tiempo que absorbían el apoyo técnico y aplicaban sus recomendaciones, las autoridades beneficiarias a veces carecían de la capacidad administrativa necesaria, lo que afectó al buen funcionamiento de los proyectos de apoyo técnico y a la aplicación de las recomendaciones resultantes. Aunque la prestación de apoyo técnico no conlleva costes para las autoridades beneficiarias, a veces carecían de recursos financieros suficientes para aplicar las recomendaciones de los proyectos y las reformas correspondientes.

¹ El Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor en febrero de 2021; en ese momento, muchos proyectos financiados por el programa habían logrado los resultados esperados y habían posibilitado la formulación de recomendaciones decisivas para definir hitos y objetivos en los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

En general, las actividades de comunicación rara vez se incluyeron en el diseño de los proyectos, a pesar del aumento del número de iniciativas de comunicación en las rondas de 2019 y 2020 del programa. Sin embargo, el compromiso y la comunicación con las partes interesadas externas durante la prestación de apoyo técnico fue crucial, ya que la ejecución eficaz de estas actividades contribuyó a aumentar la legitimidad, la calidad y la sostenibilidad de las reformas y a reducir la resistencia organizativa al cambio.

Eficiencia

El programa ha demostrado tener éxito para atraer muchas solicitudes de alta calidad en relación con el presupuesto disponible. Además, el programa pudo apoyar proyectos de tamaño y presupuesto cada vez mayores, aumentando así el potencial de los proyectos para generar un mayor impacto. La creciente demanda de apoyo técnico de los Estados miembros y un nivel suficiente de competencia entre las solicitudes del programa permitieron que las autoridades seleccionaran propuestas de alta calidad.

En general, las partes interesadas del programa —entre ellas las autoridades beneficiarias, las autoridades de coordinación y los proveedores— coincidieron en que la contribución financiera del programa era proporcional a las necesidades y al alcance estimado del apoyo técnico y consideraron que los proyectos del programa eran un instrumento fácil de utilizar y rentable. Los costes de los controles sobre los pagos anuales totales en la DG Apoyo a las Reformas Estructurales eran comparables a los de otros programas de la UE en régimen de gestión directa. La DG Apoyo a las Reformas Estructurales obtuvo buenos resultados en la ejecución del presupuesto del programa.

Concretamente, la evaluación y selección de las solicitudes de apoyo técnico se completaron a tiempo y en consonancia con el objetivo establecido en el Reglamento Financiero, en comparación con otros programas de la UE. Dado que uno de los criterios de selección para que el programa financiara un proyecto era la urgencia de la reforma, los Estados miembros esperaban que cada proyecto se desarrollara lo antes posible, a fin de garantizar que las reformas siguieran siendo pertinentes y se ejecutaran a tiempo.

En términos generales, las partes interesadas que participaron en el programa valoraron positivamente la claridad, la transparencia y la facilidad de uso de los procedimientos administrativos del programa y la proporcionalidad de la carga administrativa. Un ámbito en el que existe margen de mejora es el relacionado con la necesidad de seguir desarrollando y perfeccionando las prácticas de seguimiento y evaluación de los proyectos.

La DG Apoyo a las Reformas Estructurales coordinó de manera eficiente y eficaz el apoyo técnico prestado a los Estados miembros con otros servicios de la Comisión. Sin embargo, según el estudio, durante el período 2017-2020 podría haber existido una cooperación más estrecha con otros servicios de la Comisión para difundir y aprovechar al máximo los resultados del apoyo técnico, una vez finalizados los proyectos.

Coherencia

Se considera que el programa es una herramienta política coherente con una lógica interna clara, que guarda coherencia con los objetivos establecidos en el Reglamento del programa de apoyo a las reformas estructurales, sin lagunas, incoherencias o solapamientos importantes en la estructura interna de los proyectos. El diseño del programa aportó una flexibilidad considerable al seleccionar las actividades de los proyectos que mejor se adaptaban a los objetivos específicos de cada proyecto y a las necesidades de los beneficiarios.

La estructura y las actividades del programa se fueron ajustando con el tiempo, con vistas a responder mejor a los nuevos retos emergentes y alcanzar sus objetivos de manera más eficaz,

por ejemplo, mediante la introducción de convocatorias específicas de solicitudes que respondieran a las nuevas necesidades emergentes de los Estados miembros. Sin embargo, la naturaleza diferenciada de los proyectos implica que podría ser necesario un esfuerzo adicional para difundir y aprovechar al máximo los resultados de los proyectos entre grupos de destinatarios más amplios, de modo que pueda generarse un mayor impacto.

Los datos también demuestran que el programa de apoyo a las reformas estructurales era muy coherente con otros programas e instrumentos de la UE (como el FSE, el FEDER, la Iniciativa Horizonte 2020 y los programas COSME y Fiscales), así como con los de los propios Estados miembros. Esto se debe a que abordó diferentes aspectos relativos a objetivos, cuestiones y grupos destinatarios similares. Al compartir algunos temas con otros programas de la UE, los proyectos financiados por el programa de apoyo a las reformas estructurales complementaron en gran medida esos proyectos al proporcionar apoyo técnico a medida a las autoridades nacionales en ámbitos sectoriales específicos.

En términos de objetivos coherentes, el programa de apoyo a las reformas estructurales reforzó los programas de reforma más amplios de los Estados miembros y de la UE, entre otras cosas, abordando las recomendaciones específicas por país (REP) formuladas como parte del proceso del Semestre Europeo. En general, las partes interesadas del programa valoraron muy positivamente la contribución de este al proceso del Semestre. En algunos casos, los proyectos financiados por el programa ayudaron a definir, aclarar y aplicar mejor las REP y a proporcionar directrices específicas para que los Estados miembros las implementaran. En otros casos, se utilizaron los resultados de los proyectos financiados por el programa para formular estas recomendaciones.

Aunque, en general, había suficientes mecanismos para garantizar los vínculos y la integración entre el programa y el proceso del Semestre Europeo / las REP, el estudio justificativo de la evaluación *ex post* puso de manifiesto que no se realizaba un seguimiento suficiente de la manera en que los proyectos financiados por el programa contribuían a cumplir las REP. Asimismo, faltaban referencias a los proyectos del programa en los informes por país del Semestre Europeo.

Valor añadido de la UE

El programa generó valor añadido de la UE al proporcionar a los Estados miembros un acceso a conocimientos técnicos a escala internacional mejor del que habrían tenido en ausencia de dicho programa. Incluso en los pocos casos en que los beneficios de los proyectos podrían haberse obtenido sin el apoyo técnico de la UE, su alcance habría sido mucho menor o se habría materializado más tarde. Por tanto, se generó un valor añadido de la UE en términos de refuerzo de los procesos de reforma en los Estados miembros y de aumento de la contribución a la consecución de los objetivos políticos de la UE, en particular los del Semestre Europeo.

El programa tuvo importantes repercusiones transfronterizas a escala de la UE que van más allá de los Estados miembros a título individual. Estas repercusiones incluían ayudar a los Estados miembros a aplicar las políticas y prioridades de la UE a escala nacional, como la promoción de los valores europeos, así como ayudarlos a compartir buenas prácticas entre ellos. En general, los beneficiarios utilizaron activamente estas buenas prácticas y lecciones aprendidas una vez finalizados los proyectos pertinentes financiados por el programa.

Pertinencia

Se consideró que el programa era un instrumento muy pertinente, bien adaptado para mejorar las capacidades administrativas de los Estados miembros para diseñar y llevar a cabo las reformas necesarias con el fin de abordar los retos a los que se enfrentan.

Las autoridades beneficiarias y otras partes interesadas valoraron positivamente los diferentes aspectos del diseño y la estructura del programa y su pertinencia para alcanzar los objetivos de reforma. Al mismo tiempo, los objetivos de los proyectos de apoyo técnico coincidían en gran medida con los principales objetivos de reforma y los desafíos a los que se enfrentan los Estados miembros.

El apoyo técnico prestado por el programa tuvo gran importancia para atender las necesidades de las autoridades beneficiarias y de los Estados miembros, tanto en términos del método de ejecución (es decir, los proveedores de apoyo técnico internacional suministrados por la Comisión), como de la naturaleza del apoyo prestado (es decir, adaptado a las necesidades de cada autoridad beneficiaria). De manera única, eficaz y eficiente, el programa responde a la necesidad de los Estados miembros de acceder a conocimientos técnicos de alto nivel a escala internacional cuando estén diseñando o llevando a cabo reformas.

Al mismo tiempo, cuando el programa se utilizó como opción de emergencia, no resultó muy adecuado para abordar la reforma o al desarrollo de capacidades sobre el terreno, ya que estaba limitado por el calendario establecido en las convocatorias de solicitudes.

A pesar de haber recibido la contribución del programa a lo largo de muchos años, las autoridades beneficiarias seguían necesitando el apoyo técnico que este proporcionaba. La creciente necesidad de apoyo técnico también se puso de manifiesto por el creciente número de solicitudes de los Estados miembros, así como por el aumento del presupuesto medio para los proyectos.

PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

A continuación figuran, agrupadas por temas, las lecciones principales que se han extraído de la ejecución del programa, cuya aplicación puede contribuir a mejorar el diseño y la gestión de futuros programas de apoyo técnico.

Compromiso de las partes interesadas

- **La comunicación activa con las partes interesadas externas y su participación** fueron cruciales durante la prestación de apoyo técnico: aumentaron la legitimidad, la calidad y la sostenibilidad de las reformas y redujeron la resistencia organizativa al cambio.
- **La participación de las autoridades beneficiarias** fue clave en la ejecución de los proyectos de apoyo técnico y en el proceso de reforma, con el fin de facilitar una ejecución más fluida de los proyectos y sus resultados.
- **La estrecha participación de las autoridades nacionales de coordinación** fue importante en el seguimiento de la ejecución de los proyectos de apoyo técnico, en el debate sobre sus progresos y en la adopción de medidas de seguimiento para utilizar los resultados tras la finalización de los proyectos.

Dimensión transfronteriza

- Uno de los elementos esenciales del programa era proporcionar a los Estados miembros acceso a **conocimientos técnicos a escala internacional** a los que, de otro modo, no habrían podido acceder.
- **Los intercambios de funcionarios** sirvieron como base para un mayor uso del asesoramiento entre iguales en las administraciones nacionales en el futuro. Los conocimientos acumulados de los funcionarios de los Estados miembros representaron una enorme fuente de entendimiento especializado y capacidades.

- **La difusión de los resultados** de los proyectos de apoyo técnico dentro de los Estados miembros y entre ellos fomentó el intercambio y la reproducción de buenas prácticas.
- La **dimensión transnacional** del programa, por ejemplo a través de proyectos que brindan apoyo a varios Estados miembros y mediante una mejor difusión de los resultados entre un público más amplio, fue fundamental para reforzar el «valor añadido de la UE».

Función mediadora de la Comisión Europea

- **La reducción de la complejidad** de los proyectos de apoyo técnico hizo que su ejecución fuera más fácil y eficaz.
- La capacidad de ofrecer **soluciones adaptadas** dio lugar a una baja carga administrativa para las autoridades beneficiarias y a una orientación continua para ellas, y contribuyó a facilitar y legitimar las reformas.
- La Comisión desempeñó un papel valioso a la hora de **facilitar la colaboración entre las posibles autoridades beneficiarias** de diferentes Estados miembros que tenían necesidades y prioridades similares.

Ejecución eficaz de las reformas y coordinación con otros procesos de la UE

- La mejora del **seguimiento y la evaluación** contribuyeron a una ejecución más eficiente del programa y a mejorar la difusión y el aprovechamiento de los resultados del apoyo técnico. Un sistema de seguimiento sólido puede permitir evaluar el impacto de las acciones y reformas, así como su sostenibilidad a lo largo del tiempo.
- En los casos en los que se efectuó, el **seguimiento de la contribución del programa al proceso del Semestre Europeo** y la aplicación de las REP específicas en contextos nacionales concretos fue importante para comprender lo que funcionaba bien y lo que podía mejorarse.
- El apoyo técnico también fue crucial en ámbitos en los que el objeto de la solicitud es menos frecuente, como la asistencia en la **aplicación y ejecución de la legislación de la UE**.

Instrumento de apoyo técnico

En 2021 el instrumento de apoyo técnico sustituyó al programa de apoyo a las reformas estructurales como principal programa para prestar apoyo técnico durante el período 2021-2027.

El instrumento de apoyo técnico se diseñó sobre la base de varias recomendaciones propuestas en la evaluación intermedia del programa de apoyo a las reformas estructurales y teniendo en cuenta algunas de las conclusiones de esta evaluación *ex post*, como las relativas a lograr una participación más activa de las partes interesadas, centrarse en mayor medida en la dimensión transfronteriza y prestar más atención al seguimiento y la evaluación.