



Marisa Álvarez Suárez*

EL INSTRUMENTO DE APOYO TÉCNICO A LAS REFORMAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea creó en 2017 una herramienta que presta asistencia técnica a las Administraciones de los Estados para apoyarles en el diseño, la implementación y la evaluación de sus reformas estructurales. Este instrumento de apoyo técnico ha sido usado por todos los Estados miembros —incluido España— desde su inicio en múltiples áreas y en más de 1.400 proyectos distintos. En 2021 el instrumento se ha reformado para, entre otros objetivos, vincularlo a los Planes de Recuperación y Resiliencia. Las autoridades valoran, en general, muy favorablemente su uso, aunque se plantean posibles vías de mejora para incrementar su eficacia y utilidad.

Palabras clave: asistencia técnica, reformas estructurales, Plan de Recuperación.

Clasificación JEL: H00, K23, L50, P00.

1. Introducción

El Instrumento de Apoyo Técnico (Technical Support Instrument —TSI—) es una herramienta de la Comisión Europea cuyo objetivo principal es proporcionar asistencia técnica a los Estados miembros para el diseño, la implementación y la evaluación de sus reformas institucionales, estructurales y administrativas. Es un instrumento dirigido específicamente a autoridades públicas.

Este instrumento es el heredero del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSP) creado por la Comisión en 2017 y

regulado en el Reglamento (UE) 2021/240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un instrumento de apoyo técnico. Desde su creación en 2017 ha prestado ya asistencia técnica a más de 1.400 proyectos de todos los Estados de la Unión Europea.

Es importante resaltar que mediante este instrumento la Comisión Europea no presta financiación directa. Es decir, este instrumento no proporciona dinero a los Estados, sino que la asistencia técnica se licita por la Comisión Europea y se presta directamente o a través de diversos medios como, por ejemplo, otras organizaciones internacionales (OCDE, Banco Mundial, etc.), expertos de las Administraciones de diferentes países o —lo que es más habitual— por consultoras especializadas o expertos del sector privado. A estos efectos la ▷

* Autoridad Nacional de Coordinación del Instrumento de Apoyo Técnico a las Reformas.

Las opiniones vertidas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de su autora y no representan necesariamente las de ninguna institución.

Versión de septiembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3151.7496>

Comisión tiene firmados varios convenios marco con consultoras de reconocido prestigio. Los proyectos no requieren cofinanciación por parte de los Estados.

El tipo de actuaciones que la Comisión considera que pueden encuadrarse como asistencia técnica y, por tanto, pueden ser susceptibles de ser financiadas con este instrumento es flexible y amplio. Por ejemplo, se considera asistencia técnica los servicios prestados por expertos especializados, las recogidas de datos y elaboración de estadísticas, la elaboración de estudios, investigaciones o consultorías específicas, la organización de eventos de difusión, proyectos de comunicación, seminarios y conferencias, la puesta en marcha de acciones de formación, etc.

El TSI actúa sobre ámbitos concretos que se consideran prioritarios o estratégicos para los Estados miembros, como, por ejemplo, gobernanza y Administración pública, gestión presupuestaria, crecimiento y entorno empresarial, mercado de trabajo, sanidad y servicios sociales, acceso a la financiación, etc. Especialmente se centra en aquellas reformas orientadas al crecimiento económico, la creación de empleo y la inversión sostenible, así como en la preparación, modificación y revisión de los Planes de Recuperación y Resiliencia.

En este artículo se resumirán los antecedentes, las principales características y elementos definitorios de este instrumento, su uso en España y unas primeras impresiones en relación con la evaluación de su funcionamiento.

2. Antecedentes

El Reglamento (UE) 2017/825 del Parlamento Europeo y del Consejo creó el Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales para el

periodo 2017 a 2020, con un presupuesto inicial de 142.800.000 euros (si bien en 2018 se aprobó una dotación adicional de 80 millones para el periodo 2019-2020). El objetivo del programa era «reforzar la capacidad de los Estados miembros para preparar y ejecutar reformas estructurales y administrativas que propicien el crecimiento, incluso mediante asistencia en el uso eficiente y efectivo de los fondos de la Unión».

Este instrumento tenía una fuerte vinculación con las reformas que los países debían implementar de acuerdo con el Semestre Europeo y financiaba actuaciones que tuvieran —según se establecía en el propio reglamento— «valor añadido europeo». El programa estaba gestionado por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea creado en 2015 e, inicialmente, integrando servicios específicos creados para Grecia y Chipre.

El programa tuvo una buena acogida por parte de los diferentes Estados miembros y un uso intenso y creciente desde su inicio. En el primer año de su funcionamiento se presentaron 254 solicitudes por parte de dieciséis Estados. En solo dos años (2019) todos los Estados ya habían presentado solicitudes y el número de estas se había prácticamente doblado (580).

Por ello, la propia Comisión, en la evaluación intermedia del programa publicada en 2020, se mostraba satisfecha con el funcionamiento del programa y reconocía su potencial de reforma y expansión.

En este sentido, una primera propuesta de reforma fue presentada por la Comisión en 2018. Esta propuesta tenía carácter integral y preveía la creación, mediante un nuevo reglamento, de un novedoso Programa de Apoyo a las Reformas con un presupuesto de 25.000 millones de euros a repartir entre tres instrumentos complementarios: i) un instrumento para proporcionar apoyo financiero (Reform ▷

Delivery Tool) a las reformas estructurales en el contexto del Semestre Europeo que estaría dotado de 22.000 millones de euros; ii) un instrumento de apoyo técnico (Technical Support Instrument) concebido como sucesor directo del SRSP, y iii) un mecanismo de convergencia (Convergence Facility) para prestar una asistencia específica a los Estados candidatos a entrar en la zona euro.

Esta primera propuesta de reforma integral se vio fuertemente condicionada por la irrupción de la pandemia de la COVID-19 a principios de 2020 y sus importantes consecuencias económicas y sociales. En la Unión Europea los esfuerzos se focalizaron en nuevas necesidades y prioridades orientadas a fomentar la recuperación y la resiliencia económica del mercado interior y a la transición verde y digital. La propuesta de Programa de Apoyo a las Reformas se sustituyó por el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y por un nuevo Instrumento de Apoyo Técnico a las Reformas—heredero directo del SRSP—, ambos aprobados en reglamentos independientes.

Así, el nuevo TSI se configuró como un sucesor reforzado del SRSP y ha mantenido sus principales elementos y funcionamiento, aunque sus prioridades fundamentales y objetivos se han modificado. Se mantiene el objetivo general de promover la cohesión a través de las reformas y su vinculación con las iniciativas propias de los Estados, el Semestre Europeo y los Planes Nacionales de Reforma. Asimismo, el propio reglamento hace referencia como objetivo específico del instrumento a proporcionar ayuda concreta para la preparación, modificación, aplicación y revisión de los Planes de Recuperación y Resiliencia¹. Esta referencia a la

¹ Además, el TSI también puede prestar asistencia para preparar la adhesión a la zona euro de países candidatos y para la implementación de programas de ajuste de la zona euro.

posibilidad de uso del TSI para los planes es también continua en el Reglamento de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En definitiva, frente a la posibilidad de establecer un instrumento específico para la asistencia técnica de los Planes de Recuperación con medios especializados se ha optado por reformar un Programa de la Comisión ya existente anteriormente para dar cabida a dicho apoyo técnico.

Por otra parte, la conversión del SRSP en el TSI supuso también un incremento considerable de su dotación presupuestaria. El presupuesto del TSI actual es de 864 millones de euros para el periodo 2021-2027 para los veintisiete Estados (aproximadamente 115 millones por año). Adicionalmente, los países pueden también solicitar la transferencia a este instrumento de otros recursos asignados en régimen de gestión compartida (incluyendo los del propio Plan de Recuperación)² y también solicitar la asistencia técnica del TSI asumiendo directamente su coste.

3. Funcionamiento del TSI

La asistencia técnica financiada por el TSI para proyectos concretos y prioritarios puede ser solicitada por todos los Estados miembros. Para ello, anualmente se abre, por parte de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea, una convocatoria ordinaria en la que los Estados miembros pueden presentar sus proyectos. ▷

² En este sentido, el artículo 7.2 del Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dicta que los Estados miembros podrán proponer que se incluyan en sus Planes de Recuperación y Resiliencia, como costes estimados, los pagos por apoyo técnico adicional. Es decir, se prevé la posibilidad de liberar fondos del Plan para financiar actuaciones del TSI, pero siempre que dichos costes no superen el 4% de la dotación financiera total de cada plan.

El funcionamiento y procedimiento del instrumento se detalla, en general, en el propio reglamento de funcionamiento del organismo.

Los proyectos que se presentan a la Comisión para su posible selección tienen que ser elaborados exclusivamente por las Administraciones públicas (potenciales autoridades beneficiarias). La Comisión distribuye los proyectos en varias áreas de trabajo como, por ejemplo:

- Gobernanza, Administración pública y reforma institucional.
- Entorno empresarial y crecimiento.
- Salud, asuntos sociales y educación.
- Gestión de los ingresos y finanzas públicas.
- Acceso a financiación y mercados financieros.
- Transición verde y digital.

El TSI puede ser utilizado tanto para prestar apoyo específico (reformas e inversiones concretas de los Planes de Recuperación) como para apoyo general u horizontal. En relación con la ayuda horizontal a prestar para avanzar en la ejecución de los Planes de Recuperación,

el TSI contempla diversas medidas, como pueden ser acciones de capacitación de personal, desarrollo de sistemas de evaluación, puesta en marcha de proyectos piloto, asistencia en materia de ayudas de Estado, estrategias de comunicación, etc.

Los proyectos son presentados a la Comisión por los Estados miembros mediante un procedimiento específico (rellenando unos formularios tipo en una plataforma puesta en marcha por la propia Comisión) y exclusivamente a través de una Autoridad Nacional de Coordinación (ANC). Es decir, las relaciones con la Comisión se canalizan a través de un único punto de contacto.

Las ANC remiten a la Comisión cada año (antes de la fecha límite del 31 de octubre en las convocatorias ordinarias) los proyectos que sus Estados presentan para posible financiación del instrumento. Con carácter previo a esta fecha límite, la Comisión, junto a las ANC, realiza varios trabajos preparatorios de difusión y formativos para informar a las posibles autoridades beneficiarias de la existencia del instrumento y apoyarlas en la elaboración de sus solicitudes. ▷

CUADRO 1
ÁREAS DE TRABAJO DEL TSI

Administración pública y gobernanza	Ingresos y finanzas públicas	Crecimiento y clima de negocios	Mercado de trabajo, educación, salud y servicios sociales	Sector financiero y acceso a financiación
<ul style="list-style-type: none"> — Anticorrupción y antifraude — Mejora de la regulación — Administración central y local — Administración digital — Gobernanza y tecnologías de la información — Recursos humanos — Reforma judicial 	<ul style="list-style-type: none"> — Ingresos públicos — Planificación fiscal — Presupuestos — Aduanas — Gestión de deuda y caja — Gastos públicos — Marco fiscal — Rendición de cuentas — Política fiscal — Cumplimiento fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> — Mejora de la regulación, licencias e inspecciones — Clima — Política de consumidores y competencia — Economía digital, I+D+i — Energía — Medio ambiente y recursos naturales — Inversiones, gestión público-privada y empresas públicas — IDE y comercio — Transición justa — Pymes, turismo y otros sectores — Transporte y movilidad 	<ul style="list-style-type: none"> — Cuidados a largo plazo — Salud digital — Educación inclusiva — Educación primaria — Educación universitaria e investigación — Innovación social — Migración y gestión de fronteras — Salud pública — Resiliencia de los sistemas de salud — Protección y servicios sociales — Educación de adultos — Educación vocacional y formación 	<ul style="list-style-type: none"> — Blanqueo de capitales — Bancos — Mercados de capitales — Gestión de crisis — Formación financiera — Finanzas verdes — Insolvencia — Seguros y pensiones

Fuente: Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea.

Las ANC pueden establecer una priorización entre los proyectos presentados. Esta priorización no es vinculante para la Comisión, pero es tomada en cuenta por ella en su proceso de selección.

La Comisión analizará la solicitud de ayuda, basándose, tal y como establece el propio reglamento:

... en la urgencia, amplitud y profundidad de los retos detectados, las necesidades de apoyo en los ámbitos de actuación de que se trate, el análisis de los indicadores socioeconómicos y la capacidad institucional y administrativa general del Estado miembro de que se trate. (Comisión Europea, 2018-2022)

Es decir, estos serían los criterios específicos que consideraría la Comisión para decidir la selección definitiva de los proyectos presentados, que se hará, en todo caso, teniendo en cuenta los principios de transparencia, igualdad de trato y buena gestión financiera.

Una primera preselección en cada convocatoria ordinaria suele ser realizada a finales de diciembre o enero. Esta preselección será posteriormente ratificada a partir de febrero y recogida en un Plan de Cooperación y Apoyo que, con carácter anual, se firma entre el Estado miembro y la Comisión y se remite al Parlamento Europeo y al Consejo. Este plan definirá más específicamente las áreas prioritarias sujetas a financiación y la dotación presupuestaria estimada.

La Comisión puede prestar orientaciones sobre los ámbitos que considera de prioridad estratégica y en los que existe, por tanto, mayor probabilidad de que los proyectos presentados sean seleccionados. Para la convocatoria de 2022, por ejemplo, la Comisión estableció las siguientes prioridades:

- Recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo.
- Medidas de resiliencia y recuperación vinculadas a la pandemia de la COVID-19.
- Implementación del Green Deal europeo.
- Transición digital, especialmente relevante en el ámbito de competitividad.

En la convocatoria de 2022 (la primera en la que el TSI se desplegó en toda su amplitud) la Comisión presentó varias novedades del instrumento: los denominados «proyectos multipaís» y los llamados «proyectos estrella» (*flagship projects*). Este tipo de proyectos estaban orientados a racionalizar el número de solicitudes presentadas por los países (que en 2021 superó las 700) para facilitar la gestión de los proyectos por parte de la Comisión y hacer un uso eficiente de los recursos públicos incrementando la ratio de seleccionados *versus* presentados.

- Los *proyectos multipaís*, tal y como su nombre indica, deben ser propuestas sobre un ámbito o prioridad concreta que tengan como beneficiario a más de un Estado de la Unión. Estos proyectos pueden ser presentados directamente por varios países de forma conjunta o ser el resultado de una agrupación hecha por la Comisión ante varias solicitudes de carácter similar. Las iniciativas requieren de una cooperación importante entre diferentes Estados y están, en general, basados en el intercambio de buenas prácticas de referencia.
- Los *proyectos estrella* son proyectos propuestos por la propia Comisión sobre una prioridad específica que se entiende afecta a varios Estados miembros. Estos proyectos son flexibles y, ▷

aunque tengan carácter horizontal, pueden adaptarse a las particularidades de cada país. Pueden ser proyectos que la propia Comisión predefine y a los que los Estados se unen si así lo desean o proyectos presentados directamente por los Estados en determinados ámbitos específicos. Para la convocatoria del año 2022, la Comisión ofreció a los Estados miembros la participación en trece proyectos estrella.

PROYECTOS ESTRELLA

Tres proyectos digitales

1. Academia de la UE de finanzas digitales de supervisión.
2. Habilidades para la transformación digital de los sistemas de salud y de cuidados.
3. Desarrollo de servicios de las Administraciones públicas desde un enfoque resiliente, innovador y centrado en las personas.

Cinco proyectos para una transición verde

1. Superación de la brecha de financiación medioambiental con instrumentos de políticas públicas.
2. *Recharge and refuel*. Movilidad urbana limpia, inteligente y justa.
3. Apoyo a la ola de restauración de edificios (*renovation wave*).
4. *Greening taxes*. Aplicar en la práctica el principio «quien contamina paga».
5. Apoyo a la implementación de la Transición Justa.

Cinco proyectos de interés general para la UE

1. Apoyo al ecosistema turístico.
2. Integración de nacionales de terceros países en los Estados miembros.
3. Implementación de la European Child Guarantee en los Estados miembros.
4. *Mainstreaming* de género en las políticas públicas y en los procesos presupuestarios.
5. Incremento de la cooperación y la calidad de las Administraciones públicas regionales y locales.

Fuente: Comisión Europea, 2022.

Adicionalmente, cabe tener en cuenta que, de conformidad con el Reglamento, la Comisión puede realizar convocatorias extraordinarias del instrumento vinculadas a necesidades concretas y bajo criterios específicos con un presupuesto limitado a no más del 30% del presupuesto anual. Así, por ejemplo, en 2021 se realizó una convocatoria dedicada en exclusiva a proyectos vinculados con los Planes de Recuperación y Resiliencia con un presupuesto de 9 millones de euros. Asimismo, en 2022 se realizó una convocatoria específica vinculada a proyectos para paliar los efectos de la guerra rusa con Ucrania.

Una vez que se produce la selección de los proyectos susceptibles de recibir asistencia técnica a través del TSI, la Comisión inicia un diálogo con las autoridades beneficiarias con el objetivo de definir cuestiones vinculadas al diseño y la ejecución e implementación de los proyectos («entregables», plazos, prestador de la asistencia técnica, etc.). El plazo de aportación de «entregables» a la autoridad beneficiaria dependerá mucho del tipo de asistencia que se ha de prestar, pero suele estar entre los doce y veinticuatro meses desde la presentación de la solicitud.

Por último, cabe señalar que la Comisión realiza un seguimiento y evaluación continua de los proyectos seleccionados y su estado ▷

FIGURA 1
CRONOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO TSI



Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento (UE) 2021/240.

de situación, y mantiene contactos periódicos con las Autoridades Nacionales de Coordinación para identificar posibles propuestas y vías de mejora de implementación del instrumento.

4. EITSI/SRSP en España

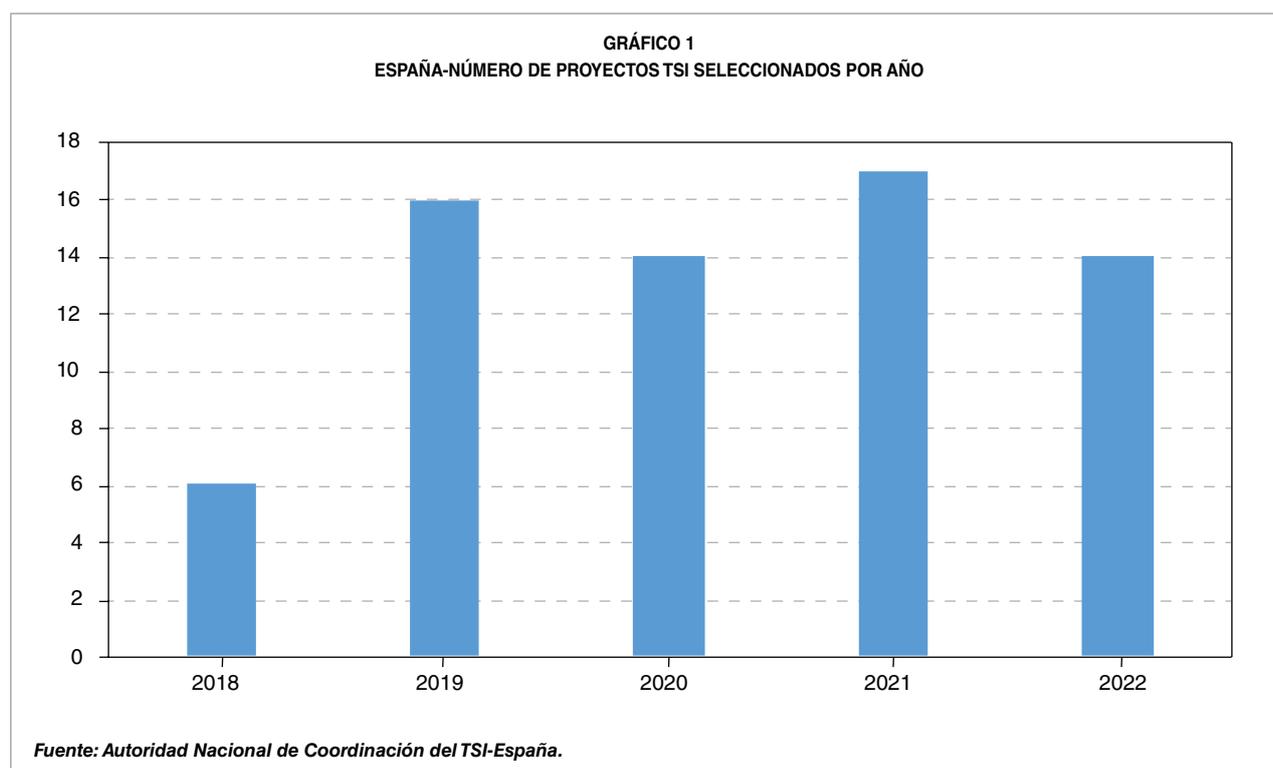
España, al igual que otros Estados miembros, ha sido beneficiario de la asistencia técnica que brinda el TSI desde prácticamente sus inicios.

Así, desde el año 2018, en España se han financiado con el SRSP/TSI del orden de 67 proyectos individuales específicos (aproximadamente un 5% del total de proyectos financiados por el instrumento para toda la Unión Europea). De estos proyectos, 36 fueron financiados por el SRSP como antecesor del TSI en materias como protección del medioambiente, clima de negocios, empleo y servicios sociales,

educación y formación, reforma fiscal, insolvencia y Administración pública. A destacar, durante este periodo, los proyectos presentados en materia de digitalización de la Justicia, eficiencia del gasto público, lucha contra el fraude y eficacia del sistema sanitario.

Desde el punto de vista de proyectos individualizados destacaría el año 2021, en el que España obtuvo asistencia técnica financiada por la Comisión Europea en diecisiete proyectos. Si bien en el año 2022, aunque se redujo el número de proyectos individuales seleccionados por la Comisión a catorce, hay que tener en cuenta que España participó junto a otros países en tres proyectos adicionales multipaís.

En general, la media por año actual está en torno a quince proyectos individuales seleccionados anualmente por una cuantía de entre 300.000 y 500.000 euros (aunque se han financiado proyectos por cuantías superiores e inferiores). Además, España ha participado ▷



en las convocatorias extraordinarias que se han ido realizando y en diversos proyectos estrella o multipaís. En particular, ha participado o está actualmente participando en proyectos formativos de la Comisión relativos a la Directiva de Solvencia, a presupuestación verde, a la elaboración del Plan de Transición Justa y a formación en finanzas digitales. La ratio de proyectos seleccionados *versus* proyectos presentados ha fluctuado entre un mínimo de un 20% en 2018 y un máximo del 65% en 2022.

España, como se ha comentado, ha presentado proyectos en multitud de ámbitos estratégicos distintos y en diversas áreas. En el Anexo 1 se recoge una selección de alguno de los proyectos significativos financiados para España en el periodo 2018-2022.

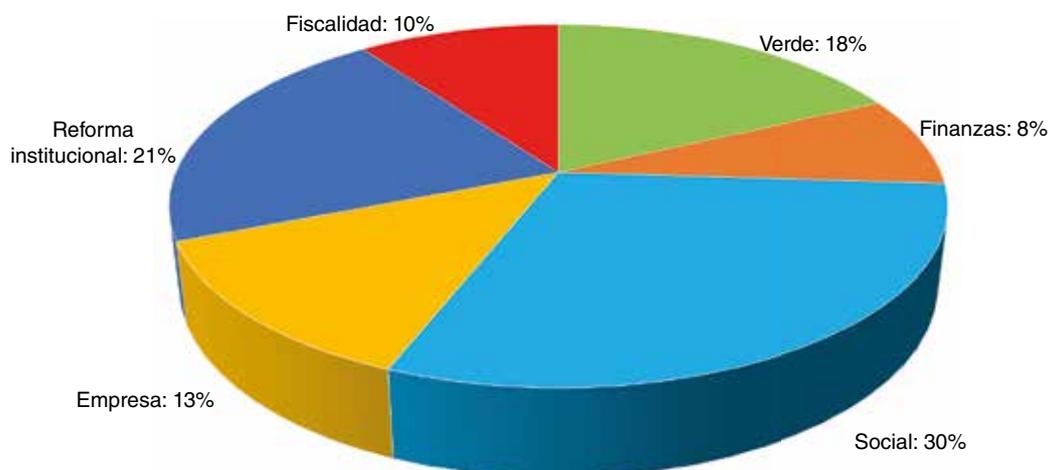
Como puede verse en el Gráfico 2, aproximadamente un 30% de los proyectos seleccionados para España se centran en el área social (que incluye educación, mercado laboral, salud, política social, etc.), un 21% en el área de reforma institucional (especialmente cuestiones

vinculadas a la Administración digital) y un 18% en el área verde (cuestiones vinculadas con la transición verde, incluyendo economía circular y transición energética). Ello refleja que, como es lógico, la asistencia técnica prestada por este instrumento desde 2018, y muy especialmente desde 2020, ha sido paralela a las prioridades de política económica y social que fueron marcadas en la Agenda del Cambio aprobada por el Consejo de Ministros en 2019 y en el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España puesto en marcha en 2021.

Con relación a su cuantía, cabría hacer referencia en particular a proyectos españoles específicos presentados igualmente en el ámbito verde y digital y a la reducción de gasto de las Administraciones públicas.

El procedimiento de coordinación y de presentación de solicitudes en España se hace siguiendo las indicaciones de la Comisión Europea, el Plan de Cooperación y Apoyo firmado anualmente y las previsiones establecidas ▷

GRÁFICO 2
ESPAÑA-PORCENTAJE DE PROYECTOS TSI POR ÁREA (2018-2022)



Fuente: Autoridad Nacional de Coordinación del TSI-España.

en el reglamento que regula el TSI. La Autoridad Nacional de Coordinación, anteriormente del SRSP y actualmente del TSI, en España desde el año 2018 es la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital³. Esta función se ejerce a través de la Subdirección de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia, tal y como se recoge en el Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Con anterioridad a 2018, las funciones de Autoridad Nacional de Coordinación eran ejercidas por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda.

La Autoridad Nacional de Coordinación se ocupa, entre otras funciones, de la coordinación interna de los trabajos preparatorios de la convocatoria ordinaria y las posibles convocatorias extraordinarias, y presta apoyo a las potenciales autoridades beneficiarias para la presentación de los proyectos. En la convocatoria anual ordinaria, las potenciales autoridades beneficiarias deben presentar a la Autoridad Nacional de Coordinación sus propuestas de proyectos antes del plazo interno establecido (en España es el 15 de octubre).

Tal y como se ha comentado, en última instancia, la ANC es la encargada de presentar los proyectos de España, en su caso de forma priorizada, a la Comisión a través de una plataforma creada al efecto y donde las autoridades beneficiarias han subido previamente sus proyectos.

³ La Dirección General de Política Económica ejerce otras competencias vinculadas al instrumento, como puede ser el seguimiento y coordinación de la política económica y de reformas estructurales de impacto económico, la elaboración del Programa Nacional de Reformas y la interlocución ante la Comisión Europea en el marco del Semestre Europeo.

En principio, el instrumento está abierto a ser solicitado por las diferentes Administraciones públicas, aunque debe tenerse en cuenta el carácter limitado a políticas de carácter estratégico para el país. De los 67 proyectos seleccionados por la Comisión desde la creación del instrumento, aproximadamente 10 de ellos han sido presentados directamente por diferentes comunidades autónomas (de forma individual o con otras comunidades, con organismos estatales o con autoridades locales). Hasta el momento no se han presentado proyectos individuales de entes locales.

5. Evaluación del TSI

Tal y como se ha comentado, la Comisión mantiene contactos periódicos con las ANC (talleres y reuniones *workshop*) para, entre otras cuestiones, evaluar el instrumento y proponer, en su caso, vías de mejora. Existe además una red específica de las ANC.

Por su parte, la ANC en España realiza una labor continua de seguimiento del estado de situación de la ejecución de los diferentes proyectos y ha mantenido contactos con las diferentes autoridades beneficiarias para conocer su opinión en relación con el funcionamiento del instrumento y, en su caso, realizar propuestas de perfeccionamiento.

Del seguimiento realizado por la Autoridad Nacional de Coordinación de España y por la propia Comisión se concluye que las autoridades beneficiarias hacen, en general, una valoración favorable del instrumento y consideran que es una buena oportunidad para aprovechar los recursos que ofrece la Comisión y para acceder fácilmente a asistencias técnicas a nivel internacional. En particular: ▷

- Se valora especialmente la facilidad de solicitud de los fondos, la elevada ratio de probabilidad de selección y el trabajo de gestión realizado por la Comisión. El hecho de que sea la propia Comisión la que se ocupa de la licitación de los proyectos y contratación de la asistencia técnica incrementa la eficiencia al liberar a los Estados de realizar un trabajo de administración que ocupa recursos.
- Las autoridades beneficiarias valoran positivamente el papel de la Comisión durante la implementación de los proyectos. Una vez licitados estos, el papel de la Comisión pasa a ser de intermediación y supervisión de las empresas u organismos adjudicatarios. Las autoridades beneficiarias han destacado la buena comunicación con la Comisión y su implicación en estas tareas, así como la flexibilidad para adaptar el proyecto cuando ha sido necesario.
- En este mismo sentido, es necesario resaltar la labor de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión, que ha ido asumiendo paulatinamente un incremento de la carga de trabajo importante a medida que se incrementaba la dotación y los proyectos seleccionados. Especialmente también importante es la labor de los coordinadores-país de dicha dirección que se mantienen en contacto continuo con las ANC facilitando en todo momento la buena marcha del procedimiento.
- Adicionalmente, las autoridades beneficiarias están, en general, satisfechas con las empresas u organismos que han llevado a cabo o están implementando la asistencia técnica. Si bien es cierto que ha habido problemas puntuales con

algunos proyectos que se han intentado solventar.

Como elementos mejorables podrían tenerse en consideración las siguientes cuestiones:

- La necesidad de promover una gestión eficiente del mecanismo por la propia Comisión y por las ANC intentando incrementar la ratio de proyectos seleccionados *versus* proyectos presentados, promoviendo también la fusión de proyectos de diferentes ámbitos y concentrando la presentación en aquellos de verdadera calidad, prioridad estratégica y con verdadero impacto. En la convocatoria en curso para el año 2023 se está haciendo un especial esfuerzo para promover estas cuestiones.
- Se ha puesto de manifiesto, igualmente, algunas cuestiones meramente técnicas —de funcionamiento de la plataforma— o logísticas de funcionamiento de las ANC y la Comisión. En este sentido, se consideraría muy positivo que se proporcionaran indicaciones precisas que ayuden a la organización interna de la convocatoria y a la presentación de proyectos. Así mismo, se consideraría conveniente incrementar la cooperación entre ANC y la Comisión para compartir información sobre el estado de situación, el seguimiento de los proyectos ya seleccionados y la difusión, cuando se considere conveniente, de los mismos. Se están poniendo en marcha y analizando varias iniciativas para trabajar en este sentido.
- Aunque la presentación de proyectos a la Comisión es relativamente sencilla, la puesta en marcha y su ejecución supone una carga de trabajo adicional ▷

importante para las autoridades beneficiarias, lo que puede limitar la capacidad de absorción del instrumento. Esta cuestión ha sido visible para toda la Unión Europea en la convocatoria de 2022, en la que los Estados miembros presentaron considerablemente menos proyectos que en la convocatoria anterior, rompiendo con la tendencia creciente hasta el momento (512 proyectos en la convocatoria de 2022 frente a 706 en la convocatoria de 2021). Ello pudo ser debido a un mayor esfuerzo para la racionalización de la presentación de proyectos por parte de la Comisión (con la puesta en marcha de los proyectos multipaís y los proyectos estrella comentados), lo que se valora muy positivamente. No obstante, cabe tener también en cuenta que la capacidad administrativa de los Estados estaba inmersa en la preparación e implementación de sus Planes de Recuperación, por lo que la presentación de menos proyectos pudo verse influida por este hecho.

- La puesta en marcha de algunos proyectos y su ejecución se ha retrasado en relación con lo previsto. Estos retrasos han sido más habituales en la convocatoria del año 2021, momento que coincidió con la pandemia de la COVID-19 y con la transición del SRSP al TSI.
- En relación con lo anterior, la asistencia técnica que se presta por parte del TSI para los Planes de Recuperación no se ajusta de manera totalmente óptima a los plazos urgentes de las reformas estructurales establecidas en los mismos. Tal y como se ha comentado, los proyectos financiados por el TSI pueden llegar a demorarse entre uno y dos años,

cuando los compromisos del plan recogidos en las Council Implementing Decisions para los desembolsos de los fondos en relación con las reformas establecidas en los planes son mucho más perentorios. Además, por su propia configuración, el TSI presta financiación a proyectos, en general, de cuantía no demasiado elevada, por lo que, en principio, no puede cubrir por su envergadura grandes asistencias técnicas vinculadas a importantes reformas (aunque existen fórmulas de flexibilización de este aspecto, como, por ejemplo, trocear los proyectos en diferentes fases para que puedan, en su caso, y si son seleccionadas, ser financiadas con cargo a diversas convocatorias).

En definitiva, el TSI es un instrumento bien valorado por las autoridades, que evalúan positivamente los resultados obtenidos hasta el momento pero que plantean puntuales problemas de implementación que están siendo tenidos en cuenta por su posible potencial, en un futuro, para restar eficacia al instrumento, e incluso desincentivar su uso.

6. Conclusión

El TSI es una herramienta de asistencia técnica que la Comisión Europea ha puesto a disposición de los Estados miembros para ayudarles a realizar sus reformas estructurales. Es un instrumento novedoso y, por ello, relativamente desconocido entre las diferentes Administraciones de los mismos. No obstante, al ser una herramienta que se configura «a medida» y de forma flexible y cuya solicitud es sencilla, su uso por parte de las Administraciones ▷

públicas de los diferentes países de la Unión Europea ha sido intenso y creciente.

España ha sido beneficiaria de este instrumento desde su creación. Los ámbitos en los que ha solicitado asistencia técnica están alineados con las grandes prioridades de política económica establecidas actualmente en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, especialmente en ámbitos sociales, transformación ecológica y digital.

En este sentido, el TSI se ha reconfigurado para poder prestar asistencia a los países en el diseño, implementación y evaluación de sus Planes de Recuperación. Sin embargo, sería deseable una mayor flexibilización del instrumento para que su uso pudiera ajustarse mejor a los plazos y compromisos establecidos en dichos planes.

En cualquier caso, hay que destacar que la Comisión trabaja con los Estados miembros de manera continua para adaptar el instrumento a las necesidades específicas de la Unión. Dado el carácter novedoso de esta herramienta, puede considerarse que su implementación hasta el momento ha sido un éxito. Sin perjuicio de lo anterior, el propio reglamento que regula el instrumento prevé la realización, por parte de la Comisión, de informes anuales de ejecución, y la elaboración de un informe de evaluación intermedio del funcionamiento a presentar en 2025. Será a partir de la publicación de dicho informe cuando se puedan plantear, en su caso, reformas más en profundidad para garantizar un funcionamiento óptimo de esta herramienta.

Bibliografía

Comisión Europea. (2017-2019). *Structural Reform Support Programme: Annual monitoring reports*. https://ec.europa.eu/info/publications/annual-monitoring-reports_en

Comisión Europea. (2018). Comunicación COM (2018) 391 final, de 31 de mayo de 2018, de la Comisión. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:391:FIN>

Comisión Europea. (2021-2022). *Technical Support Instrument: Financing Decisions and Annual Work Programmes*. https://ec.europa.eu/info/publications/technical-support-instrument-financing-decisions-and-annual-work-programmes_es

Comisión Europea y Autoridad Nacional de Coordinación de España. (2018-2022). *Cooperation and Support Plans SRSP/TSI*.

Directorate General for Structural Reform Support. (2020). *Mid-term evaluation of the Structural Reform Support Programme (SRSP) 2017-2020. Final evaluation report*. European Commission. <https://data.europa.eu/doi/10.2887/656262>

Gobierno de España. (2019). *La Agenda del Cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible*. https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/190208_agenda_del_cambio.pdf

Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 50, de 27 de febrero de 2020, pp. 17790 a 17823. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-2739>

Reglamento (UE) 2017/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, relativo a la creación del programa de apoyo a las reformas estructurales para el periodo 2017 a 2020 y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 1305/2013. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 129, de 19 de mayo de 2017, pp. 1 a 16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32017R0825> ▷

Reglamento (UE) 2021/240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un instrumento de apoyo técnico. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 57, de 18 de febrero de 2021, pp. 1 a 16. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.057.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A057%3ATOC

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 57, de 18 de febrero de 2021, pp. 17 a 75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32021R0241>

Páginas Web

Autoridad Nacional de Coordinación España-TSI. https://portal.mineco.gob.es/es-es/economia-yempresa/unidadmercado/asistencia_reformas/Paginas/asistencia_reformas.aspx

Comisión Europea-DG REFORM. https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support_en

Comisión Europea-TSI. https://ec.europa.eu/info/overview-funding-programmes/technical-support-instrument-tsi_es

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://planderrecuperacion.gob.es/> ▷

ANEXO 1
EJEMPLOS DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL TSI/SRSP EN ESPAÑA EN EL PERIODO 2018-2022

TÍTULO	MÁS INFORMACIÓN
Promoting Cyber Justice in Spain Through Change Management and Improving Data Collection	https://www.coe.int/en/web/cepej/promoting-cyberjustice-in-spain-through-change-management-and-improvement-of-data-collection
Spending Review: Medications dispensed by prescription	https://www.airef.es/es/spending-review-estudio-2-medicamentos-dispensados-a-traves-de-receta-medica/
Design of a coastal protection strategy for several regions that considers the effects derived from climate change	https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/estrategias-proteccion-costa/illes-balears/estrategia-proteccion-baleares.aspx https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/estrategias-proteccion-costa/cadiz/estrategia-proteccion-cadiz-malaga-almeria.aspx
Measures Towards the Design of a System for the Identification, Evaluation and Recognition of Basic Competences in Adults	https://ec.europa.eu/info/files/designing-model-assessment-validation-and-recognition-basic-skills-spain_es
Transport Infrastructure Spending Review	http://www.oecd.org/gov/supporting-better-decision-making-in-transport-investment-in-spain-310e365e-en.htm
Rethinking the Role of the Private Sector in the Provision of Public Services, with a View to Enhancing the Sustainability of Spain's Public Sector Budget and Fairness in Public Services' Cost Burden-sharing	https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/asistencia_reformas/Paginas/guia_colaboracion_publico_privada_estaciones_depuracion_aguas_residuales.aspx
ICT Strategic Plan for the Administration During the Period 2021-2024	https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio-2019/Octubre/Noticia-2019-09-30-Secretaria-General-Administracion-Digital-inicia-elaboracion-Plan-Estrategico-2021-2024.html?idioma=en
Improving Public Health Actions Through Implementing Public Health Surveillance and Health Promotion Interventions	https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/Project_Structural_Reform_Support_EU.htm
Alignment of the General State Budget with the Sustainable Development Goals of Agenda 2030	https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/en-GB/Presupuestos/InformesImpacto/Paginas/Informe2030.aspx
Strategic Governance Plan for Rural Depopulation In RESOE	https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Kick-off%20RESOE%20agenda.pdf
Support to design a Road Map to Foster Cooperation Between Universities, Research & Innovation Institutions and the Wide Economy	http://oe.cd/roadmap-innova-es
Fuente: Elaboración propia.	