



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

ES

# Dictamen 08/2022

(Con arreglo al artículo 322, apartado 1, del TFUE)

sobre la propuesta  
de Reglamento del Parlamento  
Europeo y del Consejo  
por el que se establece  
un Fondo Social para el Clima,  
revisada por el Consejo  
[Expediente interinstitucional  
2021/0206  
(COD), de 30 de junio de 2022,  
10775 2022]

# Índice

	Apartados
<b>Introducción</b>	<b>01-04</b>
<b>Observaciones generales</b>	<b>05-09</b>
<b>Observaciones específicas</b>	<b>10-32</b>
Planes sociales para el clima	10-14
Financiación subvencionable	15-19
Financiación del Fondo	20-24
Marco de control y rendimiento	25-32
<b>Observaciones finales</b>	<b>33-36</b>

# Introducción

**01** El 14 de julio de 2021, la Comisión publicó una propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo Social para el Clima<sup>1</sup> dentro del paquete de medidas «Objetivo 55» para apoyar el logro de reducir al menos un 55 % las emisiones de gas de efecto invernadero en 2030 frente a los niveles de 1990, como se acordó en la [Legislación europea sobre el clima](#)<sup>2</sup>.

**02** El [régimen de comercio de derechos de emisión \(RCDE\)](#)<sup>3</sup> fija un precio al carbono mediante la fijación de un límite máximo a las emisiones de determinados sectores de la economía, cuyo valor se reduce cada año. En la revisión del RCDE de la UE, también dentro del [paquete de medidas Objetivo 55](#), la Comisión propone establecer un RCDE independiente para el transporte por carretera y los edificios<sup>4</sup>, lo que podría dar lugar a un aumento previsto en los costes de transporte y calefacción. Con el fin de abordar las repercusiones sociales del nuevo RCDE, el Fondo Social para el Clima («el Fondo») prestaría ayuda financiera a hogares vulnerables, microempresas y usuarios del transporte afectados. La [ilustración 1](#) muestra las principales características del Fondo, que cuenta con una dotación de hasta 59 000 millones de euros para el período 2027-2032.

**03** Para su propuesta, la Comisión se basó en el artículo 91, apartado 1, letra d); el artículo 192, apartado 1, y el artículo 194, apartado 1, letra c), del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE). El 28 de junio de 2022, el Consejo decidió añadir el artículo 322 del TFUE a la base jurídica, puesto que la propuesta modificada del Consejo contenía una excepción a lo dispuesto en el artículo 22, apartado 2, del

---

<sup>1</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima – [COM\(2021\) 568](#).

<sup>2</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/1119](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática.

<sup>3</sup> [Directiva 2003/87/CE](#), por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

<sup>4</sup> Propuesta de Directiva que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757 ([COM\(2021\) 551 final](#)).

Reglamento Financiero<sup>5</sup>. El 22 de noviembre de 2022, el Consejo solicitó al Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) un dictamen sobre el texto de su revisión de la propuesta de la Comisión (orientación general alcanzada por el Consejo de Medio Ambiente, en lo sucesivo, «la propuesta»)<sup>6</sup>.

### Ilustración 1 – Principales elementos del Fondo Social para el Clima



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta.

Iconos: Esta ilustración se ha diseñado utilizando recursos de Flaticon.com © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

**04** Sin embargo, al emitir el presente Dictamen, nos enfrentamos a los siguientes retos externos, que limitaron nuestra capacidad de ofrecer una visión más exhaustiva de distintas cuestiones cubiertas por la propuesta:

- El Consejo solo solicitó el dictamen del Tribunal el 22 de noviembre de 2022 con el objeto de recibirlo preferiblemente a mediados de diciembre para el último diálogo tripartito político, lo cual nos dejó muy poco tiempo para llevar a cabo nuestro trabajo. Por ejemplo, no comprobamos la exactitud de los cálculos en el reparto de la financiación de los fondos entre los Estados miembros.
- Esta propuesta está estrechamente interrelacionada con las propuestas legislativas sobre la revisión del RCDE de la UE, que también se encuentra actualmente en fase de negociación. Las decisiones significativas sobre la revisión

<sup>5</sup> Créditos por ingresos afectados.

<sup>6</sup> Expediente interinstitucional 2021/0206 (COD) de 30 de junio de 2022, 10775 2022.

del RCDE podrían cambiar elementos clave de la propuesta sobre el Fondo Social para el Clima (calendario, sectores, etc.).

- o La propuesta no incluye los anexos con la lista de indicadores comunes ni la plantilla para los planes sociales para el clima, lo que limita nuestro alcance.

# Observaciones generales

## Observaciones generales: puntos clave

La propuesta:

- tiene por objeto abordar el déficit de inversión y el impacto social del aumento estimado de los precios de la energía y los combustibles;
- genera incertidumbre sobre los ingresos y la adecuación de la financiación;
- aumenta el riesgo de doble financiación y solapamientos con otros fondos públicos;
- se emitió sin una evaluación de impacto específica;
- puede aumentar la carga administrativa asociada a los requisitos de gestión, información y auditoría.

**05** El Fondo Social para el Clima tiene por objeto reducir el déficit de inversión para la transición hacia la neutralidad climática abordando las consecuencias sociales del aumento de la factura energética derivada de la creación de un nuevo mercado de carbono de la UE para las emisiones de los sectores de los edificios y el transporte por carretera.

**06** El Fondo se financiará mediante subastas de derechos de emisión en el marco del RCDE de la UE<sup>7</sup>. Sin embargo, aún no se ha finalizado la revisión del RCDE de la UE para cubrir las emisiones del transporte por carretera y de los edificios. No queda claro cuándo se pondrán a disposición los ingresos y si serán proporcionales a los ambiciosos objetivos del Fondo y a las correspondientes necesidades de inversión.

**07** La propuesta prevé una financiación adicional destinada a la eficiencia energética y la descarbonización del transporte, lo que se suma a los otros fondos de la UE, como el [Fondo de Modernización](#), el [Fondo de Transición Justa](#), los [Fondos Estructurales y de Inversión Europeos](#), el [Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#) o [InvestEU](#), así como la financiación nacional o regional. Es importante que los Estados miembros aborden la cuestión de la coordinación y complementariedad de distintas fuentes de financiación, así como el riesgo de doble financiación<sup>8</sup>. No hemos hallado ningún análisis exhaustivo realizado por la Comisión de los logros de estos fondos hasta ahora, ni de lo que

---

<sup>7</sup> Artículo 9 de la propuesta.

<sup>8</sup> [Dictamen 06/2020](#) sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

todavía se necesita para alcanzar los objetivos climáticos de la UE. Dicho análisis garantizaría una mejor orientación y gestión del Fondo.

**08** En lugar de realizar una evaluación de impacto específica para la propuesta, la Comisión utilizó la evaluación de impacto de septiembre de 2020, «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030»<sup>9</sup>. La asignación financiera estimada de 59 000 millones de euros en el período 2027-2032<sup>10</sup> para el Fondo se basó en la evaluación de impacto del RCDE<sup>11</sup> concluida en julio de 2021. Estas evaluaciones de impacto no pudieron tener en cuenta el importante efecto de la guerra en Ucrania en el mercado de la energía, lo que plantea interrogantes sobre si proporcionan una base adecuada y suficiente para la propuesta.

**09** Los beneficios potenciales de un instrumento independiente como el Fondo Social para el Clima no están claros, y la multiplicación de instrumentos que financian proyectos del mismo tipo añadirá un mayor grado de complejidad a la financiación de la UE. Los nuevos recursos proporcionados por el Fondo aumentarán probablemente la presión sobre la capacidad de gasto de los Estados miembros, muchos de los cuales ya sufren retrasos en la absorción de los fondos de la UE. Una posible consecuencia de esto es que no se preste suficiente atención a las cuestiones relativas al rendimiento y la optimización de recursos<sup>12</sup>. También es probable que el nuevo marco y la labor de programación resultante aumenten la carga administrativa de los Estados miembros, lo que implicará más procesos de información y seguimiento, auditoría y aprobación de la gestión.

---

<sup>9</sup> COM (2020) 562 final.

<sup>10</sup> La Comisión propuso inicialmente un importe de 72 200 millones de euros para el período 2025-2032.

<sup>11</sup> SWD(2021) 602 final.

<sup>12</sup> Informe Especial 17/2018: Las medidas de la Comisión y los Estados miembros en los últimos años del período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados.

# Observaciones específicas

## Planes sociales para el clima

### Planes sociales para el clima: puntos clave

Conforme a nuestra observación previa de auditoría sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la propuesta debería:

- garantizar la coherencia y la complementariedad con otros planes nacionales;
- aclarar lo que se puede considerar un cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos;
- establecer hitos y objetivos claros, así como los procedimientos para la suspensión de los pagos;
- garantizar que los pagos estén vinculados al coste derivado de la consecución de hitos y objetivos.

**10** Los planes sociales para el clima («los planes») servirán de base para el desembolso de la contribución financiera del Fondo. Los planes establecen las **medidas e inversiones** a disposición de los hogares, las microempresas y los usuarios del transporte afectados por la incorporación al RCDE de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los edificios y del transporte. Sería útil aclarar la diferencia entre los conceptos de «medidas» e «inversiones», que no se explica en la propuesta. Asimismo, aún no se ha definido la noción de «pobreza energética»<sup>13</sup>, a pesar de que este término se emplea en toda la propuesta.

**11** Los planes sociales para el clima deben ser coherentes y **complementarse** con otros planes y programas estratégicos nacionales, como los planes nacionales de energía y clima, los planes de recuperación y resiliencia, los programas operativos de la política de cohesión, los planes territoriales de transición justa y los planes estratégicos de la política agrícola común. Es posible que estos planes también deban actualizarse de acuerdo con los planes sociales para el clima, lo que aumenta significativamente la carga administrativa de las autoridades nacionales. La propuesta no especifica un plazo para que los Estados miembros presenten sus planes sociales para el clima.

**12** El apoyo del Fondo no sustituiría a los **gastos presupuestarios nacionales**<sup>14</sup> ordinarios. No es una novedad la ayuda a la renta prestada por los Estados miembros a

---

<sup>13</sup> Véase la propuesta de Directiva relativa a la eficiencia energética (versión refundida) COM(2021) 558 final.

<sup>14</sup> Artículo 12 de la propuesta.

los hogares de renta baja, por ejemplo, subvencionando sus costes de calefacción y electricidad. La ayuda directa a la renta prestada por el Fondo podría emplearse para el mismo tipo de costes, con el riesgo de sustituir los gastos nacionales existentes. La propuesta debe aclarar el concepto de gasto presupuestario nacional ordinario a fin de evitar la doble financiación y los solapamientos.

**13** La propuesta establece que la Comisión efectuará pagos a los Estados miembros si se da el cumplimiento satisfactorio de los **hitos y objetivos** de los planes sociales para el clima<sup>15</sup>. En la propuesta no se explica el significado de «cumplimiento satisfactorio», lo que otorga a la Comisión un amplio margen de discreción. A fin de garantizar la transparencia y la igualdad de trato, deben especificarse más detalladamente los principios clave aplicados para evaluar el «cumplimiento satisfactorio».

**14** Las disposiciones generales para el desembolso de fondos a partir de la consecución de hitos y objetivos son similares a las utilizadas para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)<sup>16</sup>. Algunas de nuestras observaciones de auditoría anteriores sobre los hitos y objetivos del MRR también podrían ser pertinentes para el Fondo, a saber:

- Algunos hitos y objetivos no estaban claros, lo que aumentaba el riesgo de pagos indebidos. Por lo tanto, destacamos la importancia de definir adecuadamente los hitos y objetivos para cubrir todas las etapas clave de la aplicación<sup>17</sup>.
- El importe abonado en un tramo específico no se basaba necesariamente en los costes estimados para alcanzar los hitos y objetivos en la solicitud de pago, sino más bien en el resultado de las negociaciones con el Estado miembro en cuestión<sup>18</sup>. Con respecto a los hitos y objetivos parcialmente cumplidos, no estaba claro el modo en que la Comisión y los Estados miembros calcularían los importes de los pagos parciales I. En consecuencia, recomendamos a la Comisión que

---

<sup>15</sup> Artículo 19 de la propuesta.

<sup>16</sup> Artículo 5 de la propuesta y artículos 2 y 4 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

<sup>17</sup> [Informe Especial 21/2022](#): La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución.

<sup>18</sup> [Informe Especial 21/2022](#): La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución.

elaborara una metodología clara para determinar el importe de los pagos objeto de suspensión<sup>19</sup>.

- o Los hitos y objetivos estaban orientados a las realizaciones o contenían indicadores de recursos, que generalmente se referían al gasto de una cierta cantidad de fondos. Evitar los indicadores de impacto, centrarse en los indicadores de realizaciones e introducir indicadores de recursos para hitos y objetivos limita considerablemente la flexibilidad necesaria durante la ejecución y la posibilidad de medir el rendimiento y el impacto del Fondo.

## Financiación subvencionable

### Financiación subvencionable: puntos clave

- o Los pagos directos podrían retrasar la transición energética, por lo que hace falta una mejor orientación.
- o Las transferencias procedentes de los programas en régimen de gestión compartida podrían socavar las salvaguardias establecidas.

**15** El aumento de la **eficiencia energética** es una medida clave que debe ser financiada por los planes sociales para el clima. Las inversiones en la eficiencia energética deben superar algunos obstáculos tales como la división de incentivos entre los propietarios y los inquilinos de los edificios, los grandes costes iniciales y los períodos de amortización, que a menudo son largos. Consideramos que nuestras observaciones de auditoría anteriores sobre proyectos de eficiencia energética pueden ser pertinentes para el Fondo (véase la [ilustración 2](#)).

---

<sup>19</sup> Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2021, capítulo 10.

## Ilustración 2 – Observaciones de auditoría relativas a la eficiencia energética de la UE



**En nuestro informe sobre eficiencia energética en los edificios:**

- Constatamos que, en la mayoría de los casos, los Estados miembros asignaron el presupuesto a los proyectos por orden de llegada de las solicitudes, por lo que no pudieron evaluar sus costes y beneficios relativos, lo que significa que rara vez priorizaron los proyectos que aportaban ahorros de energía u otros beneficios a menor coste. Recomendamos mejorar el proceso de selección de proyectos.
- Mencionamos que el recurso a auditorías energéticas como requisito primario de selección es una buena práctica. Estas auditorías, combinadas con un certificado de rendimiento energético posterior a las obras, permiten estimar la energía ahorrada como consecuencia del proyecto. También consideramos buena práctica la instalación de contadores individuales en los hogares.

**En nuestro informe sobre eficiencia energética en empresas:**

- Observamos que, en algunos proyectos de eficiencia energética, los plazos de amortización eran superiores a la duración de dichos proyectos, por lo que no eran eficientes.
- Señalamos que algunos proyectos se habrían desarrollado probablemente aún sin una subvención de la UE y se podrían haber financiado a través de préstamos.
- Recomendamos que la Comisión comprobara si los Estados miembros justifican razonablemente la elección del instrumento de financiación y que las subvenciones no sean empleadas si otros instrumentos financieros son más apropiados.




*Fuente:* Informe Especial 11/2020: Eficiencia energética en los edificios: es necesario insistir más en la rentabilidad; Informe Especial 02/2022: Eficiencia energética en empresas – Se da un cierto ahorro de energía, pero con insuficiencias en la planificación y selección de proyectos

Iconos: Esta ilustración se ha diseñado utilizando recursos de Flaticon.com © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

**16** En cuanto a la **movilidad de emisión cero y de baja emisión**, nuestro informe sobre el apoyo de la UE a las infraestructuras de recarga de vehículos puso de relieve la necesidad de contar con sistemas de pago armonizados, información adecuada para el usuario sobre la disponibilidad en tiempo real y detalles de facturación de las estaciones de recarga, así como un acceso equitativo para todos los usuarios de vehículos eléctricos. También observamos que la financiación de las estaciones de recarga no estaba condicionada a un período mínimo de funcionamiento<sup>20</sup>. Los proyectos de movilidad urbana no siempre se basaban en estrategias sólidas de movilidad urbana y a menudo carecían de coordinación con los municipios vecinos<sup>21</sup>. Si se abordaran estas cuestiones, la financiación sería más eficaz.

**17** Los Estados miembros podrán financiar **medidas temporales directas de ayuda a la renta**, limitadas al impacto directo del comercio de derechos de emisión en los edificios y el transporte por carretera, de hasta el 35 % del coste total estimado de sus

<sup>20</sup> Informe Especial 05/2021: Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos: Hay más estaciones de recarga, pero su implantación desigual complica los desplazamientos por la UE.

<sup>21</sup> Informe Especial 06/2020: Movilidad urbana sostenible en la UE: No es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembros.

planes. La ayuda directa debe calcularse adecuadamente y estar bien dirigida a las personas más vulnerables que se vean afectadas desproporcionadamente por el aumento del precio del combustible y de la energía, y ha de proporcionarse temporalmente mientras las medidas de inversión reducen los costes correspondientes. Sin embargo, este apoyo podría ayudar a los hogares vulnerables a absorber el mayor coste de funcionamiento de los sistemas de calefacción de carbón o gas y del uso de automóviles con motores de combustión. Por consiguiente, se podría posponer la transición energética para estos hogares y mantener su dependencia de los combustibles fósiles. Consideramos que la financiación debería orientar mejor las acciones pertinentes en materia de eficiencia energética o ecologización del transporte con el fin de atender los objetivos del Fondo, ya que los pagos directos pueden afectar en cierta medida al cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo» y no ajustarse al «impacto duradero» mencionado en el artículo 15 de la propuesta.

**18** El artículo 10 prevé la posibilidad de **transferir fondos desde y hacia los programas en régimen de gestión compartida**<sup>22</sup>. Sobre este tema:

- o La propuesta prevé la posibilidad de que los Estados miembros transfieran parte de la asignación financiera del Fondo (hasta un 15 %) a fondos en régimen de gestión compartida. Estos programas ofrecen protección complementaria y las autoridades nacionales tienen una dilatada experiencia en su ejecución.
- o La propuesta también prevé transferencias desde programas en régimen de gestión compartida al Fondo. Estas quedan limitadas por el Reglamento sobre disposiciones comunes<sup>23</sup>. Anteriormente señalamos que estas transferencias podrían reducir la disponibilidad de financiación para otros objetivos de cohesión y desarrollo rural<sup>24</sup>, así como afectar a sus principales objetivos estratégicos. También observamos que la posibilidad de efectuar transferencias podría dar lugar a la transferencia de fondos a programas que, según se estima, fijan menos

---

<sup>22</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura.

<sup>23</sup> Artículo 26 del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#) sobre disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura.

<sup>24</sup> [Dictamen 04/2022](#)- REPowerEU.

condiciones o son más ventajosos en cuanto a los costes<sup>25</sup>. En particular, la transferencia de fondos podría socavar las garantías inherentes a los programas operativos sujetos a gestión compartida, o abrir la posibilidad de evitar la cofinanciación exigida en otras circunstancias de los Estados miembros<sup>26</sup>. Por lo tanto, en cuanto a dichas transferencias de fondos, apoyamos la introducción de condiciones específicas en la propuesta.

**19** La propuesta prevé el **apoyo de las entidades públicas y privadas** que desarrollan y proporcionan soluciones de eficiencia energética y servicios de movilidad de emisión cero o de baja emisión asequibles. Los Estados miembros se encargan de establecer las salvaguardias reglamentarias y contractuales necesarias para garantizar que todo el beneficio se traslade a los hogares, las microempresas y los usuarios del transporte. Observamos que la propuesta no hace referencia a tales salvaguardias, por ejemplo, la limitación de los fondos disponibles para este tipo de ayuda.

## Financiación del Fondo

### Financiación del Fondo: puntos clave

- Es probable que se necesiten más derechos de emisión además de 200 millones de derechos de emisión.
- La volatilidad de los precios y la incertidumbre de los ingresos disponibles pueden plantear riesgos de financiación.
- En la propuesta no se explica la asignación de fórmulas también basada en la población rural.

---

<sup>25</sup> Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2020, capítulo 2.

<sup>26</sup> Dictamen 06/2020 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

**20** La financiación del Fondo, hasta un máximo de 59 000 millones de euros para el período 2027-2032, debe cubrirse con ingresos afectados externos<sup>27</sup>. Los ingresos se generarán mediante subastas de derechos de emisión en el marco del RCDE de la UE. La propuesta de revisión del RCDE de la UE<sup>28</sup> se refiere a dos tipos de derechos de emisión que deben ponerse a disposición del Fondo:

- 50 millones de derechos de emisión subastados de instalaciones fijas (generación de energía e industria). Estos ingresos no están vinculados a los edificios o al transporte por carretera, por lo que no afectarán al aumento de los precios de la energía en estos sectores;
- 150 millones de derechos de emisión inicialmente subastados del RCDE para edificios y transporte por carretera, más un número indeterminado de derechos de emisión subastados en estos dos sectores para elevar los ingresos hasta los 59 000 millones de euros necesarios.

**21** La subasta de 200 millones de derechos de emisión exigiría un precio de 295 euros por derecho para generar 59 000 millones de euros, mientras que en noviembre de 2022 el precio de los derechos de emisión en la plataforma de subastas registraba un valor medio aproximado de 80 euros por derecho de emisión<sup>29</sup>. La Comisión se basó en el supuesto de 45 euros por derecho de emisión (a precios de 2020), que se traducen en 9 000 millones de euros en concepto de ingresos procedentes de los 200 millones de derechos citados anteriormente. Para generar unos ingresos de 59 000 millones de euros, es muy probable que la Comisión tenga que subastar un número sensiblemente mayor de derechos de emisión para los edificios y el transporte por carretera.

---

<sup>27</sup> Artículo 9 de la propuesta. Los ingresos afectados externos se utilizan para financiar partidas específicas de gastos, como se define en el artículo del Reglamento Financiero. En cuanto a los ingresos afectados, el Parlamento Europeo queda excluido del proceso de adopción de decisiones.

<sup>28</sup> Orientación general del Consejo de 30 de junio de 2022, expediente interinstitucional: 2021/0211 (COD) 10796/22.

<sup>29</sup> <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>

**22** La Comisión propuso que el 25 % de los ingresos del RCDE se conviertan en nuevos recursos propios<sup>30</sup>, que se utilizarán, entre otras cuestiones, para reembolsar las subvenciones del Instrumento Europeo de Recuperación o reducir la parte de la contribución de los Estados miembros basada en la renta nacional bruta a la financiación del presupuesto anual de la UE<sup>31</sup>. La Comisión estimó que el 25 % de los ingresos del RCDE generados por la introducción de los edificios y el transporte por carretera en dicho régimen bastaría para atender las necesidades de financiación del Fondo<sup>32</sup>. El RCDE funciona desde 2005, y los precios de los derechos de emisión han fluctuado significativamente (entre 5 y 55 euros entre 2005 y 2021)<sup>33</sup>, y por tanto, se trata de una fuente relativamente volátil de ingresos para la UE.

**23** Una vez aprobados los planes sociales para el clima, la Comisión firmará compromisos jurídicos con los Estados miembros para desembolsar la asignación financiera máxima hasta que finalice la duración del Fondo. La propuesta prevé la posibilidad de **reducir proporcionalmente los pagos** si en un determinado año los ingresos afectados son insuficientes, y el saldo se pagará cuando los ingresos estén disponibles<sup>34</sup>.

**24** En la fórmula para asignar fondos a los Estados miembros se tiene en cuenta la población, incluida la proporción de las zonas rurales, los niveles de pobreza, las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes del combustible de los hogares y la renta nacional bruta per cápita. Estos criterios concuerdan con los objetivos del Fondo. Sin embargo, la

---

<sup>30</sup> Propuesta de la Comisión (COM(2021) 570) de 22 de diciembre de 2021, por la que se modifica la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

<sup>31</sup> Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria (...) incluida una hoja de ruta hacia la introducción de nuevos recursos propios.

<sup>32</sup> Propuesta de Directiva que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

<sup>33</sup> Informe de la UE sobre el mercado del carbono (COM(2021) 962): Precios de adjudicación de las subastas de derechos de emisión generales, de enero de 2013 al 30 de junio de 2021.

<sup>34</sup> Artículo 18 y artículo 19, apartado 9, de la propuesta.

propuesta no detalla por qué la población de las zonas rurales recibe una mayor ponderación en la fórmula de la asignación.

## Marco de control y rendimiento

### Marco de control y rendimiento: puntos clave

- La evaluación de los planes por parte de la Comisión debe estar bien documentada.
- Debe detallarse el cumplimiento de la legislación nacional y de la UE aplicable.
- Los casos de sospecha de fraude deben notificarse en el ámbito nacional y de la UE.
- Los indicadores comunes han de ser pertinentes, aceptados, creíbles, sencillos y rigurosos.

**25** Valoramos positivamente el hecho de que la propuesta autorice expresamente a la Comisión, a la OLAF, al Tribunal de Cuentas Europeo y, en su caso, a la Fiscalía Europea a ejercer sus derechos de acceso, auditoría e investigación.

**26** El artículo 15 establece una lista de criterios para la **evaluación de la Comisión** sobre los planes sociales para el clima a nivel nacional, que tienen una estructura similar a la de los planes de recuperación y resiliencia. Hallamos que el registro de la documentación se encuentra en general fragmentado, y los análisis se recogen en varios documentos de trabajo de la Comisión relativos a los distintos componentes de los planes de recuperación y resiliencia. También constatamos que la Comisión había aplicado una evaluación cualitativa de cada plan de recuperación y resiliencia en función de las normas del Reglamento del MRR en lugar de una evaluación comparativa<sup>35</sup>. La propuesta se refiere expresamente a la identificación de las mejores prácticas entre los Estados miembros en el artículo 4, apartado 3.

**27** Los Estados miembros deben ofrecer garantías en sus declaraciones de gestión de que las asignaciones financieras se gestionan de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las relativas a la prevención de conflictos de intereses, del fraude, de la corrupción y de la doble financiación<sup>36</sup>. Sin embargo, la Comisión no tiene

<sup>35</sup> Informe Especial 21/2022: La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución

<sup>36</sup> Artículo 20 y anexo III de la propuesta.

la obligación directa de verificar si los sistemas de control de los Estados miembros ofrecen la garantía necesaria, lo que plantea riesgos de lagunas en cuanto a la fiabilidad y la rendición de cuentas y, en última instancia, riesgos en lo que respecta a la protección de los intereses financieros de la Unión. Por lo tanto, consideramos que la propuesta debe aclarar y reforzar la responsabilidad de la Comisión en el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE.

**28** Anteriormente, señalamos diversos casos de incumplimiento de las normas nacionales y de la UE, como las normas relativas a la contratación pública, a las ayudas estatales y a la subvencionabilidad. En consecuencia, dada la cobertura del marco de control del Fondo y la limitada responsabilidad que se define para la Comisión, la UE puede contar con escasa información verificada sobre si los sistemas de los Estados miembros cubren suficientemente el riesgo significativo de **incumplimiento de las normas nacionales y de la UE** y de qué manera.

**29** El artículo 20, apartado 5, de la propuesta sugiere que la responsabilidad de la Comisión se limita al fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y el incumplimiento grave de las obligaciones derivadas del acuerdo de financiación. En particular, la propuesta aborda las medidas de **lucha contra el fraude** de manera más pormenorizada que el Reglamento del MRR, aunque no está claro el modo y el ámbito (nacional o de la UE) en que deben denunciarse los casos de sospecha de fraude.

**30** Consideramos positivo que se exija a los Estados miembros que recopilen, registren y almacenen en un sistema electrónico los datos sobre los perceptores finales, los contratistas y los subcontratistas<sup>37</sup>. La información actualizada sobre el importe de la ayuda financiera recibida por los perceptores finales también facilitará el seguimiento de la absorción de los fondos. No obstante, dado que solo se requiere información sobre subcontratistas de primer nivel que perciban más de 50 000 euros, no se notificará información sobre algunos subcontratistas. También observamos que no hay plazo temporal para publicar esta información.

**31** El artículo 20 exige a los Estados miembros que establezcan un sistema de control interno eficaz y eficiente basado en los requisitos clave previstos en el anexo III de la propuesta. Consideramos que también debe exigirse a los Estados miembros que lleven a cabo verificaciones y auditorías de gestión para garantizar que los fondos se hayan utilizado conforme a la correspondiente legislación nacional y de la UE. La evaluación de la Comisión sobre la adecuación de los sistemas de control de los Estados miembros se describe de manera muy general en la propuesta, lo cual, a

---

<sup>37</sup> Artículo 20 de la propuesta.

diferencia del Reglamento del MRR, no obliga a la Comisión a aplicar un sistema de calificación<sup>38</sup>.

**32** Acogemos con satisfacción las disposiciones relativas a la **supervisión y evaluación** del Fondo. Sin embargo, no figura en la propuesta el anexo que contiene los indicadores comunes. Anteriormente señalamos que el marco de seguimiento de la eficiencia energética no permitía a la Comisión evaluar la contribución del presupuesto de la UE al objetivo de eficiencia energética de la UE<sup>39</sup>. Estos indicadores deben corresponderse con los objetivos del Fondo y ser adecuados para medir su rendimiento. En la medida de lo posible, deben seguir los criterios RACER (pertinentes, reconocidos, fiables, sencillos y sólidos)<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> [Propuesta de creación de un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#), anexo II. A continuación se citan ejemplos de sistemas de calificación: en gran/moderada/escasa medida; incidencia prevista elevada/media/baja; contribuye de manera eficaz/parcial/no contribuye; disposiciones adecuadas/mínimas/insuficientes.

<sup>39</sup> [Informe Especial 11/2020](#): Eficiencia energética en los edificios: es necesario insistir más en la rentabilidad; [Informe Especial 02/2022](#): Eficiencia energética en empresas – Se da un cierto ahorro de energía, pero con insuficiencias en la planificación y selección de proyectos.

<sup>40</sup> [Dictamen 06/2020](#) sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

## Observaciones finales

**33** El Fondo Social para el Clima fue propuesto por la Comisión en julio de 2021 y revisado por el Consejo en junio de 2022. Su objetivo es abordar las consecuencias sociales del aumento de los precios de la energía debido a la creación de un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) para los sectores de los edificios y el transporte por carretera. El Fondo puede realizar una importante contribución a la consecución de la neutralidad climática de la UE en 2050.

**34** La subasta de derechos de emisión del RCDE UE de los sectores de los edificios y el transporte por carretera proporcionará una financiación para el Fondo de hasta 59 000 millones de euros para el período 2027-2032. La volatilidad de precios que afecta a los derechos de emisión del RCDE de la UE y la incertidumbre de los ingresos disponibles pueden plantear riesgos de financiación. Dado que la Comisión aún no ha adoptado procedimientos para gestionar los nuevos recursos propios propuestos o para calcular, establecer y recuperar los ingresos, no está claro cuándo se dispondrá de los ingresos y si serán proporcionales a los ambiciosos objetivos del Fondo y a las correspondientes necesidades de inversión. A esta cuestión se añade la ausencia de una evaluación de impacto específica para la propuesta.

**35** La propuesta se basa en características básicas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), como los planes nacionales, los pagos condicionados al cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos, la adicionalidad y la complementariedad con otros fondos nacionales y de la UE, y el cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo». Sin embargo, por lo que se refiere al MRR, en la fase de evaluación de los planes, la Comisión evaluará principalmente la probabilidad de que se alcancen objetivos ecológicos y, en menor medida, en la fase de evaluación de las solicitudes de pago.

**36** En este contexto, deseamos subrayar la importancia de aprovechar las lecciones extraídas de la aplicación del MRR en otros procedimientos y decisiones sobre el Fondo Social para el Clima. Concretamente, desde nuestro punto de vista, algunas deficiencias, que anteriormente señalamos en el MRR también son pertinentes para el Fondo:

- o riesgo de doble financiación y solapamiento con otros instrumentos y fondos públicos;
- o insuficiente atención al rendimiento y a la optimización de recursos debido a una mayor complejidad y carga administrativa;

- o posible relación débil entre los pagos y los hitos y los objetivos del Fondo;
- o lagunas de fiabilidad y rendición de cuentas en lo relativo a la protección de los intereses financieros de la UE;
- o indicadores, hitos y objetivos con los que no se evalúa eficazmente el rendimiento.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 15 de diciembre de 2022.

*Por el Tribunal de Cuentas*



**Tony Murphy**  
*Presidente*