



TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 21

2012

ISSN 1831-0842

RENTABILIDAD DE LAS
INVERSIONES EN EFICIENCIA
ENERGÉTICA DE LA POLÍTICA
DE COHESIÓN



ES



Informe Especial nº 21 // 2012

RENTABILIDAD DE LAS INVERSIONES EN EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

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

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

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Informe Especial nº 21 // 2012

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

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013

ISBN 978-92-9241-028-5
doi:10.2865/45025

© Unión Europea, 2012
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

GLOSARIO

I-V RESUMEN

1-7 INTRODUCCIÓN

1-3 EFICIENCIA ENERGÉTICA

4 OBJETIVOS POLÍTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

5-7 APOYO FINANCIERO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

8-11 ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

12-50 OBSERVACIONES

12-35 PLANIFICACIÓN Y FINANCIACIÓN

12-17 LOS PROGRAMAS OPERATIVOS NO SE BASARON EN EVALUACIONES APROPIADAS DE LAS NECESIDADES

18-22 LA RENTABILIDAD NO FUE UN FACTOR DETERMINANTE EN LA ASIGNACIÓN DE FONDOS A MEDIDAS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

23-28 INSUFICIENCIAS EN LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS

29-35 INDICADORES DE RESULTADOS Y SEGUIMIENTO INADECUADOS

36-50 EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE EDIFICIOS PÚBLICOS

36-40 LA EFICIENCIA ENERGÉTICA NO CONSTITUYÓ EL OBJETIVO PRINCIPAL

41-44 LAS AUDITORÍAS ENERGÉTICAS NO ERAN SIEMPRE OBLIGATORIAS NI DE BUENA CALIDAD

45-50 LOS PROYECTOS GENERARON REALIZACIONES FÍSICAS AUNQUE A UN COSTE ELEVADO CON RESPECTO AL POTENCIAL DE AHORRO ENERGÉTICO

51-52 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ANEXO I — ASIGNACIÓN DE FONDOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN 2000-2013 Y A PROYECTOS SELECCIONADOS EN 2007-2011

ANEXO II — PLAZO DE AMORTIZACIÓN Y AHORRO ENERGÉTICO LOGRADOS EN LOS PROYECTOS DE LA REPÚBLICA CHECA, ITALIA Y LITUANIA

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO

Auditoría energética: Una auditoría energética estándar consiste en el análisis energético exhaustivo de unas instalaciones determinadas y comprende, en particular, una descripción básica sobre su uso de la energía así como una evaluación del ahorro energético potencial y de la rentabilidad de una selección adecuada de medidas de conservación de la energía.

Autoridad de gestión: Organismo nacional, regional o local nombrado por un Estado miembro que presenta a la Comisión programas operativos para su aprobación y que posteriormente se ocupa de gestionarlos y ejecutarlos.

Eficiencia energética: La eficiencia energética supone consumir menos energía manteniendo un nivel equivalente de actividades o prestaciones económicas. Las inversiones en conservación de la energía y en eficiencia energética son más rentables económica y socialmente que las dedicadas al suministro de energía. La eficiencia energética aumenta el potencial de crecimiento económico y la competitividad de las empresas, disminuye las facturas por consumo de energía de los hogares y contribuye a reducir las emisiones y la dependencia de las importaciones energéticas.

Inversión rentable: La alternativa de menor coste para lograr un nivel de rendimiento determinado o aquella de mayor rendimiento para un determinado nivel de coste. Se puede utilizar asimismo para comparar los diferentes proyectos de un programa y establecer prioridades entre ellos (Kreith, F.; Goswami Y.D.: *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy*, Taylor & Francis, Boca Ratón, EEUU, 2007). La mejor relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos constituye un requisito para cualquier gasto a cargo de la Unión (véase el artículo 27, apartado 2, del Reglamento Financiero).

Metodología de optimización de costes en edificios: La metodología de optimización de costes tiene como finalidad la creación de un marco jurídico que eleve los requisitos mínimos de eficiencia energética en edificios en los Estados miembros para garantizar la adopción de todas las medidas económicamente racionales.

Plan nacional de acción para la eficiencia energética (PNAEE): En sus respectivos PNAEE, los Estados miembros deben explicar cómo prevén alcanzar para 2016 el objetivo orientativo del 9 % de ahorro energético exigido por la Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos. En los PNAEE deberían describirse las medidas de mejora de la eficiencia energética previstas así como aquellas que deben adoptarse para cumplir las disposiciones relativas a la función ejemplar del sector público y a la facilitación de información y asesoramiento a los consumidores finales.

Plazo de amortización simple: El plazo de amortización es uno de los métodos de evaluación de la rentabilidad. Mide el tiempo transcurrido entre el momento en que se realiza la inversión inicial y el momento en que el ahorro acumulado es suficiente para reembolsarla.

Política de cohesión: Política europea concebida para fortalecer la cohesión económica, territorial y social dentro de la Unión reduciendo el desfase de desarrollo entre las diversas regiones. La presente fiscalización se centró en particular en los dos fondos siguientes:

- a) el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que invierte en infraestructuras, crea o mantiene puestos de trabajo y apoya las actividades de desarrollo local de pequeñas y medianas empresas;
- b) el Fondo de Cohesión (FC), que refuerza la cohesión económica y social mediante la financiación de proyectos de medio ambiente y de transporte en los Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media europea.

Programa operativo: Documento presentado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión que establece una estrategia de desarrollo y un conjunto coherente de prioridades (denominados «ejes prioritarios» en el Reglamento (CE) n° 1083/2006) cuya aplicación debe efectuarse a través de un fondo de la política de cohesión.

Los ejes prioritarios comprenden un grupo de operaciones relacionadas entre sí y cuyos objetivos sean cuantificables. Se dividen a su vez en medidas (aquí también con el significado de acciones o procesos) relativas a un proyecto o grupo de proyectos, que son seleccionadas por la autoridad de gestión (con arreglo a los criterios establecidos por el comité de seguimiento) y aplicadas por uno o más beneficiarios.

Unidades de medida de la energía:

- o Una tonelada equivalente de petróleo (Tep) es la cantidad de energía liberada en la combustión de una tonelada de petróleo crudo, aproximadamente 42 GJ.
- o Gigajulio (GJ)
- o Giga/mega/kilovatio-hora (G/M/kWh)

RESUMEN

I.

El coste de un mayor consumo energético, la disminución de las reservas de combustibles fósiles y el efecto de las actividades humanas en el cambio climático mundial han impulsado las últimas políticas de eficiencia energética. Desde 2000, la Unión Europea (UE), a través de los fondos de su política de cohesión, ha asignado casi 5 000 millones de euros a la cofinanciación de estas medidas en los Estados miembros. Con arreglo al sistema de gestión compartida, la Comisión Europea y las autoridades nacionales y regionales son responsables de la buena gestión financiera de dichos fondos.

II.

El Tribunal de Cuentas Europeo evaluó la rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética de la política de cohesión. Para ello, examinó:

- a) si se habían establecido las condiciones adecuadas de programación y financiación para facilitar inversiones rentables en eficiencia energética;
- b) si los proyectos de eficiencia energética en edificios públicos fueron rentables.

III.

La fiscalización se llevó a cabo en la República Checa, Italia y Lituania, los países que habían recibido las mayores contribuciones del Fondo de Cohesión (FC) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para medidas de eficiencia energética en el período de programación 2007-2013 y que, al finalizar 2009, también habían asignado los importes más elevados a proyectos. La fiscalización examinó cuatro programas operativos y una muestra de veinticuatro proyectos de inversión en eficiencia energética en edificios públicos.

RESUMEN

IV.

El Tribunal llegó a la conclusión de que:

- a) no se habían establecido las condiciones adecuadas en la programación y financiación para posibilitar inversiones rentables en eficiencia energética porque:
 - los programas operativos auditados no contaron con evaluaciones adecuadas de las necesidades para identificar los sectores específicos en los que se podía ahorrar energía y las opciones para lograr dicho ahorro de manera rentable, lo que les habría permitido justificar las medidas seleccionadas y su coste. Las autoridades nacionales no garantizaron su integración en los planes de acción nacionales para la eficiencia energética;
 - el concepto de rentabilidad, la mejor relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos, no fue un factor determinante en la asignación de fondos por los Estados miembros a medidas y proyectos concretos de eficiencia energética ni tampoco se tuvo en cuenta en la evaluación previa a la aprobación por la Comisión de los programas operativos;
 - los indicadores de resultados de las medidas de eficiencia energética no eran idóneos para el seguimiento de los programas. En las directrices de seguimiento de la Comisión no se fijaron indicadores de eficiencia energética y, por tanto, los resultados de estas medidas presentados por las distintas autoridades de gestión no son comparables en la UE ni pueden agregarse.
- b) los proyectos sobre eficiencia energética en edificios públicos no eran rentables,
 - aunque todos los proyectos auditados obtuvieron las realizaciones físicas previstas, como sustitución de puertas y ventanas o aislamiento de tejados y paredes, el coste con respecto al potencial de ahorro energético fue elevado. Se concedió mayor importancia a la necesidad de renovación de los edificios públicos que a la eficiencia energética. A pesar de que los proyectos auditados tenían como objetivo ahorrar energía y aumentar el bienestar, no lograron una buena relación entre ahorro energético y coste de la inversión. El plazo medio previsto para la amortización de las inversiones era de unos cincuenta años, lo que resulta excesivo teniendo en cuenta la vida útil de los componentes renovados así como la de los propios edificios;
 - las auditorías energéticas no eran obligatorias (Italia y Lituania) o, si se exigían (República Checa), recomendaban opciones de inversión demasiado costosas. En dieciocho de los veinticuatro proyectos auditados no se pudo verificar el ahorro energético por no haberse llevado a cabo mediciones fiables.

V.

El Tribunal recomienda a la Comisión que supedite la financiación de medidas de eficiencia energética mediante la política de cohesión a una evaluación adecuada de las necesidades; a un seguimiento periódico; a la utilización de indicadores de resultados comparables, de criterios transparentes en la selección de proyectos y de costes de inversión estándar por unidad de energía que se debe ahorrar y que, además, fije un valor máximo aceptable para el plazo de amortización simple.

INTRODUCCIÓN

EFICIENCIA ENERGÉTICA

1. El aumento de la eficiencia energética significa consumir menos energía manteniendo un nivel equivalente de actividades o prestaciones económicas. Las medidas de eficiencia energética ofrecen oportunidades aún desaprovechadas para reducir el consumo energético, combatir los aspectos negativos de las actividades humanas y fomentar la seguridad energética¹. El aumento de la eficiencia energética es importante en edificios públicos, residenciales y comerciales, en la industria manufacturera, en el transporte y en la producción y distribución de energía.

2. Entre las inversiones típicas en eficiencia energética cabe destacar el aislamiento adicional de edificios, las ventanas energéticamente eficientes, la termorregulación, la modernización de los sistemas de calefacción urbana, de los motores industriales, de los sistemas eléctricos y de vapor, la generación combinada de calor y electricidad, y la recuperación de energía a partir del aire de ventilación, de residuos y de materiales reciclables. En el sector del transporte, se puede lograr un gran impacto abandonando el transporte por carretera en favor de otras modalidades² y mediante una mayor eficiencia de los combustibles.

3. Como se muestra en el **cuadro 1**, todavía no se aprovecha plenamente el potencial de la eficiencia energética (la Comisión evaluó los avances comparando las previsiones originales realizadas en 2007 con las más recientes de 2009). Existen numerosos factores que dificultan las inversiones en eficiencia energética: los más importantes son los elevados costes iniciales y los inciertos beneficios. Además, en las decisiones de inversión influyen los precios de la energía, la incertidumbre normativa, la existencia de subvenciones y el acceso al crédito. Estos obstáculos pueden salvarse con medidas públicas que corrijan las deficiencias reguladoras y de mercado.

¹ COM(2006) 545 final de 19 de octubre de 2006 - Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial.

² Ibid.

OBJETIVOS POLÍTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

4. En el artículo 194, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el fomento de la eficiencia energética se asocia al establecimiento y funcionamiento del mercado interior y a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente. En 2007, la UE se fijó el objetivo no vinculante de reducir un 20 % su consumo previsto de energía primaria para 2020³. Sin embargo, según la evaluación de las políticas actuales por la Comisión⁴ (incluidas las que se encuentran en fase de concepción), si no se adoptan medidas complementarias, en dicha fecha la UE solo habrá logrado un 9 % de ahorro en total (véase el **cuadro 1**). La mayor parte del esfuerzo adicional necesario para alcanzar el objetivo del 20 % deberá ser realizado por los sectores residencial y terciario (edificios públicos y comerciales)⁵. En la nueva estrategia energética para Europa 2011-2020 se insta a reforzar el compromiso político a través de una definición clara del objetivo que hay que lograr y de un firme control del cumplimiento de la legislación europea tal y como se ha incorporado a las legislaciones nacionales⁶.

³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de marzo de 2007, doc. 7224/1/07 rev 1. Este objetivo supone un ahorro de 368 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) de energía primaria (diferencia entre el consumo interior bruto y los usos no energéticos) de aquí a 2020 con respecto al consumo previsto de 1 842 Mtep para ese año, que implicaba un nivel de consumo de 1474 Mtep. Dicho objetivo se ratificó en el Consejo Europeo de junio de 2010 (17/6/2010 n° EUCO 13/10) y se recoge en la nueva directiva sobre eficiencia energética.

⁴ SEC(2011) 277 final de 8 de marzo de 2011.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN Y POTENCIAL DE AHORRO ENERGÉTICO PREVISTOS EN 2020

	2020 (año de referencia: 2007) (Mtep)	2020 (año de referencia: 2009) (Mtep)	Avances previstos en 2020 sin medidas complementarias (%)	Potencial económico (%) en 2020
	1	2	3 [= (2-1)/1*100]	4
Diferencia entre el consumo interior bruto y los usos no energéticos	1 842	1 678	-9 %	-20% (objetivo de la UE)
Consumo final energético, del cual:	1 348	1 214	-10 %	-19 %
Industria	368	327	-11 %	-13 %
Transporte	439	395	-10 %	-21 %
Residencial	336	310	-8 %	-24 %
Terciario	205	181	-12 %	-17 %
Transformación, transporte y suministro de energía	494	464	-6 %	-35 %

Fuente: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, evaluación de impacto que acompaña a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética por la que se modifican y derogan ulteriormente las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE y SEC(2011) 779 final.

APOYO FINANCIERO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

5. La UE tiene diversos programas de gasto⁷ para fomentar la política de eficiencia energética. Las principales fuentes de financiación son los fondos de la política de cohesión (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, y Fondo de Cohesión, FC). En el período de programación 2000-2006, el FEDER y el FC aportaron 306 millones de euros⁸ a proyectos de eficiencia energética; en el período de programación 2007-2013, la totalidad de las asignaciones previstas a la eficiencia energética han pasado de 4 192 millones de euros en 2008 a 5 078 millones de euros en octubre de 2012 (véase el desglose por Estados miembros correspondiente al período 2000-2013 en el **anexo I**) y, en el período de programación 2014-2020, la Comisión ha propuesto una asignación que supera los 17 000 millones de euros⁹.

GESTIÓN COMPARTIDA

6. En el marco de la política de cohesión, la Comisión formula directrices para la elaboración de programas operativos, y al inicio del período de programación, negocia y aprueba los que proponen los Estados miembros. Su misión también consiste en supervisar el establecimiento y el funcionamiento de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, tras lo cual, su función principal es controlar la aplicación del programa operativo, aunque sin participar en la gestión cotidiana de cada proyecto. La Comisión recibe de los Estados miembros informes anuales de ejecución y participa en los comités de seguimiento¹⁰. La Comisión es responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE¹¹.

⁵ Cerca del 40 % del consumo de energía se debe a los edificios públicos, residenciales y comerciales, donde se sitúa el mayor potencial de ahorro energético. Los edificios de titularidad u ocupación pública representan alrededor del 12 % por superficie de los edificios existentes en la UE y el plan de eficiencia energética hace hincapié en la importancia de las medidas de eficiencia energética en el sector público (*Fuente: COM(2006) 545 final*). Debería considerarse que en este sector, al contrario de lo que ocurre por ejemplo en el del transporte, ya existen las soluciones tecnológicas necesarias para lograr una sociedad con bajas emisiones de carbono.

⁶ COM(2010) 639 final de 10 de noviembre de 2010, Energía 2020. Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura.

⁷ El Séptimo Programa Marco de Investigación (7PM), Energía inteligente - Europa (EIE) y el Mecanismo de financiación en el ámbito de la eficiencia energética (EEFF).

⁸ Comisión Europea (2009) Evaluación *ex post* de los programas de la política de cohesión 2000-2006 cofinanciados por el FEDER (objetivos 1 y 2). Lote de trabajo 5B: medio ambiente y cambio climático, p. 43.

⁹ Según la propuesta de la Comisión, en regiones más desarrolladas y regiones de transición, al menos un 80 % de los recursos del FEDER debe centrarse en eficiencia energética y energías renovables, investigación e innovación y competitividad de las PYME, del cual al menos un 20 % se destinará a eficiencia energética y energías renovables; en regiones menos desarrolladas, al menos un 50 % de los recursos del FEDER debe dedicarse a estos tres fines, del cual al menos un 6 % debe destinarse a eficiencia energética y energías renovables. (*Fuente: COM(2011) 614 final de 6 de octubre de 2011, p. 4*).

¹⁰ Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2010, p. 25).

¹¹ Artículo 17, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 13) y artículo 317 del TFUE (DO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

- 7.** Las autoridades de gestión, los organismos intermedios y las autoridades de certificación gestionan y controlan la ejecución de los programas operativos a escala nacional, regional y local¹². Las autoridades de gestión o los organismos intermedios seleccionan los proyectos y hacen el seguimiento de su ejecución. La financiación de los proyectos está sujeta a ciertas normas y condiciones establecidas parcialmente a escala europea¹³ y en parte en los Estados miembros (los criterios de selección de los proyectos, la evaluación de los costes, los beneficios y las ganancias potenciales de los proyectos, y las evaluaciones del impacto económico, social y medioambiental se llevan a cabo normalmente en los Estados miembros, salvo en los grandes proyectos del período 2007-2013, en los cuales la Comisión adopta una decisión para su cofinanciación).

¹² Se puede consultar un resumen de la legislación europea sobre los sistemas de gestión y control de las ayudas con cargo a los fondos de la política de cohesión en: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_es.htm

¹³ Reglamento (CE) nº 1083/2006.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

8. La principal pregunta de la auditoría era si las inversiones en eficiencia energética de la política de cohesión eran rentables. Para responderla, el Tribunal examinó:

- si se habían establecido las condiciones adecuadas de programación y financiación que facilitaran la rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética;
- si los proyectos cofinanciados relativos a edificios públicos fueron rentables.

9. Para contestar a la pregunta sobre programación y financiación había que analizar los programas operativos pertinentes, sus evaluaciones *ex ante* y las prioridades otorgadas a la política de eficiencia energética tanto en el ámbito nacional como en los diversos sectores económicos. También era preciso analizar si se habían logrado los objetivos nacionales de eficiencia energética y qué papel habían desempeñado en ello los fondos de la política de cohesión, el acceso a cofinanciación nacional y privada, y una revisión de otros mecanismos de apoyo financiero nacionales.

10. Los resultados de auditoría presentados en este informe especial se basan en el examen de cuatro programas operativos financiados en la República Checa, Italia y Lituania por el Fondo de Cohesión o por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Tres de los programas corresponden al período de programación 2007-2013¹⁴ y el otro, al período de programación 2000-2006¹⁵. Al término de 2011, estos países habían asignado, con arreglo a sus respectivos programas operativos, 1 199,3 millones de euros a proyectos de eficiencia energética (un 33 % del importe total de los proyectos seleccionados para beneficiarse de los fondos de la política de cohesión destinados a este ámbito en el período de programación 2007-2013, véase asimismo el **anexo I**).

11. Para responder a la pregunta sobre la rentabilidad de los proyectos de edificios públicos, durante la fiscalización se examinaron veinticuatro proyectos de inversión finalizados en este sector. La fiscalización de los proyectos consistió en una revisión de las propuestas correspondientes y un examen de las realizaciones y de los resultados de estos para comprobar su rendimiento.

¹⁴ Programa operativo de medio ambiente (República Checa), programa operativo interregional de energía (Italia) y programa operativo de promoción de la cohesión (Lituania).

¹⁵ Programa operativo de Basilicata (Italia).

OBSERVACIONES

PLANIFICACIÓN Y FINANCIACIÓN

LOS PROGRAMAS OPERATIVOS NO SE BASARON EN EVALUACIONES APROPIADAS DE LAS NECESIDADES

- 12.** Los programas operativos deben basarse en evaluaciones de las necesidades y, en las medidas de eficiencia energética, deberían tener en cuenta los planes de acción nacionales y regionales de este ámbito. Dichas evaluaciones de las necesidades deberían examinar el consumo final de energía en todos los sectores, determinar el potencial de ahorro energético de la economía y establecer objetivos y métodos adecuados para evaluar el éxito del plan tal y como establece y promueve la Agencia Internacional de Energía¹⁶. Deberían estudiarse los potenciales ahorros de energía en función de su rentabilidad.
- 13.** La Comisión también alentó a los Estados miembros a garantizar la plena integración de las inversiones de la política de cohesión en las estrategias nacionales de eficiencia energética y a consultar a las autoridades de gestión, en su caso, sobre la inclusión de medidas oportunas en los planes de acción nacionales y regionales para la eficiencia energética¹⁷, en particular, a escala regional y local.
- 14.** Entre los programas operativos auditados se contaban diversas acciones basadas en directrices estratégicas comunitarias, marcos estratégicos nacionales de referencia, y prioridades y planes estratégicos nacionales. Los ejes prioritarios de la eficiencia energética coincidían con las directrices estratégicas comunitarias y los marcos estratégicos nacionales de referencia pero, tal y como se describe a continuación, el carácter general de sus orientaciones no facilitó la transformación de los programas operativos en instrumentos sólidos de desarrollo económico.
- 15.** Las autoridades nacionales no vincularon los programas operativos a los planes de acción nacionales y regionales para la eficiencia energética. En ninguno de los programas operativos examinados se había realizado previamente ni se incluía una evaluación apropiada de las necesidades que incorporara un análisis y una descripción detallados del potencial de ahorro energético general de la economía, por sector y región, señalando el ahorro energético potencial y estableciendo objetivos y métodos adecuados para evaluar si se habían logrado los objetivos del programa. Por lo tanto, no estaban claras las razones por las que los diversos sectores debían recibir financiación ni en qué medida se podría lograr el potencial de ahorro energético mediante instrumentos de mercado o subvenciones públicas existentes, incluidos el FEDER y el Fondo de Cohesión. Como consecuencia, en los programas operativos no se señalaban los sectores específicos donde se podía ahorrar energía ni las opciones para lograr dicho ahorro, que habrían justificado de esta manera las medidas adoptadas y su coste.

¹⁶ OCDE/AIE (2008) *Energy Efficiency Policy Recommendations* (Recomendaciones en materia de eficiencia energética), París.

¹⁷ SEC(2009) 889 final de 23 de junio de 2009 - Síntesis de la evaluación completa de los 27 planes de acción nacionales para la eficiencia energética tal y como establece la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, p. 47.

- 16.** A título ilustrativo, en el **cuadro 2** se ofrece una visión general de la contribución de los programas operativos a los objetivos de ahorro energético de los tres Estados miembros auditados. La meta del programa operativo de medio ambiente (República Checa) representa el 21,7 % de la meta de ahorro de energía fijada en el plan de acción nacional para la eficiencia energética hasta 2016; en los otros dos países, se esperaba que los programas operativos únicamente desempeñaran un papel menor, y en el programa operativo de Basilicata no se había fijado ningún objetivo de ahorro energético.
- 17.** Al aprobar los programas operativos, la Comisión no exigió a los Estados miembros que justificasen su asignación de fondos a medidas de eficiencia energética mediante los resultados de las evaluaciones de necesidades.

CUADRO 2

CONTRIBUCIÓN PREVISTA DE LOS FONDOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN A LOS OBJETIVOS DE AHORRO ENERGÉTICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS SELECCIONADOS

Estado miembro	Programa operativo (asignaciones a medidas de eficiencia energética)	Objetivo de ahorro energético del Estado miembro para 2016 (en GJ) establecido en el PNAEE (2007)	Objetivo de ahorro energético del programa operativo (en GJ)	%
República Checa	Medio ambiente	7 143 120	1 550 000 (en 2007, inicialmente 430 000)	21,7 (6)
Italia	Basilicata	45 477 720	Sin fijar	s.o.
	Programa operativo interregional de energía		52 500	0,1
Lituania	Promoción de la cohesión (renovación de edificios públicos)	13 669 200	360 000	2,6

Fuente: Programas operativos, planes nacionales de acción para la eficiencia energética (PNAEE) (2007), cálculos del TCE.

LA RENTABILIDAD NO FUE UN FACTOR DETERMINANTE EN LA ASIGNACIÓN DE FONDOS A MEDIDAS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

- 18.** En un análisis de la rentabilidad se comparan los costes (de inversiones u otro tipo de gastos) con los resultados que se pretende conseguir. El estudio de la rentabilidad debería ser un factor determinante en las decisiones relativas al gasto público¹⁸. El concepto de rentabilidad debería utilizarse especialmente en el establecimiento de prioridades en materia de proyectos de eficiencia energética. La Comisión ha hecho hincapié en que el objetivo de ahorrar el 20 % del consumo de energía previsto en la UE para 2020 puede lograrse mediante la adopción de medidas rentables, es decir, que las inversiones realizadas se amortizarán durante el período de vigencia de dichas medidas, o a menudo incluso mucho antes, gracias a la reducción en las facturas de energía¹⁹.
- 19.** Los Estados miembros deben garantizar que el sector público adopte una o más medidas de mejora de la eficiencia energética, centrándose en las más rentables, que generen los mayores ahorros de energía en el plazo más breve posible²⁰. Debido a que el objetivo previsto del 20 % resulta poco ambicioso (véase el apartado 4), la asignación de financiación y la selección de proyectos deberían encaminarse al logro del máximo rendimiento (véase el **recuadro** para consultar la información facilitada sobre la experiencia real en Bélgica y Dinamarca).

¹⁸ Artículo 27, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

¹⁹ SEC(2011) 277 final.

²⁰ Artículo 5 de la Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo (DO L 114 de 27.4.2006, p. 64).

RECUADRO

EJEMPLOS DEL USO DEL CONCEPTO DE RENTABILIDAD EN DOS ESTADOS MIEMBROS

En Bélgica, en el marco del plan de acción de la región flamenca sobre gestión energética de edificios gubernamentales, todas las inversiones regionales con un plazo de amortización inferior o igual a siete años deben realizarse en el transcurso de tres años. La primera fase debe evaluarse antes de cinco años para decidir si se puede ejecutar una segunda fase de inversiones con un plazo de amortización inferior o igual a diez años, y de qué modo. En Dinamarca, las instituciones públicas deben adoptar medidas de ahorro energético con un plazo máximo de amortización de cinco años²¹.

²¹ Plan de acción de la región flamenca para la eficiencia energética (2007) y Plan de acción renovado para la conservación de la energía (2005), Dinamarca (www.ec.europa.eu/energy).

- 20.** La rentabilidad no constituyó un factor determinante en ninguno de los programas operativos para la asignación de fondos a inversiones en eficiencia energética. Las autoridades de gestión explicaron que la asignación de los fondos de la política de cohesión a proyectos de eficiencia energética se basaba en el consumo energético estimado por los gobiernos, en sus planes para reducirlo y, también, en cierta medida, en el patrón de absorción de créditos de las regiones durante el período de programación anterior. Sin embargo, no tenía en cuenta los costes de inversión previstos de dichas reducciones. Los programas operativos auditados no facilitaron ningún análisis aclaratorio de cómo se efectuó la asignación de fondos a cada prioridad o medida.
- 21.** Al evaluar los programas operativos, la Comisión no exigió a los Estados miembros que justificasen su asignación de fondos a medidas de eficiencia energética basándose en su rentabilidad ni tampoco tuvo en cuenta este requisito en sus consultas interservicios ni los comentarios de la Comisión sobre los proyectos de programas operativos presentados por las autoridades de gestión para su aprobación.
- 22.** Se esperaba que la versión original del programa operativo de medio ambiente (República Checa) generase un coste de inversión de 722 euros por gigajulio (GJ) ahorrado, lo que suponía un plazo de amortización simple de 61 años (con la segunda reasignación, el coste descendía a 339 euros/GJ y la amortización a 28 años)²². En Italia, no eran fiables los indicadores de rendimiento ni sus valores. En el programa operativo de Basilicata 2000-2006, el indicador de ahorro energético únicamente hacía referencia a los edificios residenciales. En el programa operativo interregional de energía, el objetivo de ahorro energético era bajo, lo que generaba un plazo de amortización muy largo (de 288 a 444 años, en función del precio de la energía). En el programa operativo de promoción de la cohesión (Lituania), se calculó un coste por gigajulio ahorrado de 861 euros, con un plazo de amortización de 72 a 96 años dependiendo del precio de la energía (véase el **cuadro 3**). Los plazos de amortización son excesivamente largos teniendo en cuenta la vida útil de los componentes renovados y la de los propios edificios.

²² A título comparativo, el programa anual de apoyo al ahorro energético y al uso de fuentes de energía renovables del Estado checo, ahora denominado Programa EFEKT, funciona desde 1991. El plazo de amortización simple para las inversiones oscilaba entre cinco años (industria), siete años (sector terciario) y veintiún años (hogares) con un coste medio por gigajulio ahorrado de 74 euros en el período 2005-2007.

INSUFICIENCIAS EN LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS

- 23.** Los criterios de selección utilizados por las autoridades de gestión deberían ser transparentes y garantizar que se apoyan proyectos de eficiencia energética rentables; además, tendrían que fijar un valor estándar u oficial, por ejemplo el plazo (máximo) de amortización simple para las inversiones o el coste por unidad de energía ahorrada, lo cual facilitaría la asignación de fondos a inversiones rentables.

- 24.** Las autoridades de gestión no se esforzaron por garantizar que los proyectos seleccionados lograsen la mejor proporción entre reducción del consumo energético e inversión realizada. Tal y como se explica en los siguientes apartados, los criterios de selección aplicados presentaban diversas insuficiencias.
- 25.** En el programa operativo de medio ambiente (República Checa), los criterios de selección eran objetivos y transparentes, y ayudaban a los beneficiarios potenciales a conocer las posibilidades de éxito de su solicitud. Cada propuesta de proyecto se examinaba en función de dos criterios ecológicos (coste por gigajulio ahorrado y coste anual de la reducción de emisiones de CO₂) y de tres criterios técnicos (tasa de ahorro energético en relación con la situación de partida, coste de la renovación y nivel de consumo de energía al finalizar el proyecto). Además, se dedujo del coste total subvencionable del proyecto el ahorro energético previsto para un plazo de cinco años. No obstante, aunque los criterios de selección de proyectos eran objetivos y tenían en cuenta el coste por gigajulio ahorrado, el valor aceptable se situaba entre 200 y 560 euros por gigajulio, lo que corresponde a un plazo de amortización de entre 17 y 47 años, mucho más largo que el previsto para los programas estatales (véase la nota a pie de página 22).

CUADRO 3
COSTE POR GIGAJULIO AHORRADO EN CUATRO PROGRAMAS OPERATIVOS AUDITADOS

Estado miembro	Programa operativo (asignaciones a medidas de eficiencia energética)	Objetivo de ahorro energético del programa operativo (en GJ)	Presupuesto (en millones de euros)	Coste por GJ ahorrado (euros)	Amortización (en años)
República Checa	Medio ambiente	1 550 000 (430 000) ¹	525 (310) ¹	339 (722) ¹	28 (61) ¹
Italia	Basilicata	Sin fijar	26 (17) ¹	s.o.	s.o.
	Programa operativo interregional de energía	52 500	764	14 560	288–444
Lituania	Promoción de la cohesión	360 000	310	861	72–96

¹ Tras la reasignación de fondos.

Fuente: programas operativos, cálculos del Tribunal de Cuentas Europeo.

26. En el programa operativo de Basilicata (Italia), la autoridad de gestión utilizó como único criterio de evaluación la proporción entre el ahorro energético estimado durante la vida activa de la inversión y el coste total subvencionable; asimismo, calculó el ahorro energético y, sirviéndose de la proporción mencionada, tenía previsto seleccionar los proyectos que permitieran obtener el mayor rendimiento posible en relación con su coste total. Como en los cálculos no se tuvo en cuenta el estado real de los edificios (por ejemplo, su categoría de eficiencia energética o su consumo energético efectivo) y, por tanto, se basaron en estimaciones de ahorro energético y no en datos fiables de auditorías energéticas, resulta difícil determinar si los proyectos seleccionados ofrecían soluciones rentables.

²³ Con arreglo al artículo 27, apartado 3, del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto de la UE se fijarán objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada. La consecución de dichos objetivos se controlará mediante indicadores de resultados.

27. En el programa operativo interregional de energía (Italia), la autoridad de gestión impuso como requisitos que los proyectos seleccionados tuviesen un carácter ejemplar, coherente con el programa operativo integrado y con los objetivos de los planes energéticos regionales, que estuvieran «preparados» (para entrar en funcionamiento) y que fuesen innovadores desde el punto de vista tecnológico y de los materiales; sin embargo, no constituyeron un factor determinante en la selección el ahorro energético y el coste, ni tampoco la relación entre ambos.

²⁴ Dictamen nº 7/2011 del Tribunal de Cuentas (DO C 47 de 17.2.2012, p. 1).

28. En el programa operativo de promoción de la cohesión (Lituania), se aplicaron criterios de selección diferentes a proyectos similares del sector de los edificios públicos a escala regional y nacional. Aunque el consumo energético era el principal criterio de selección, en dos de cada tres medidas no se exigió una auditoría energética y, por lo tanto, se financiaron proyectos de edificios públicos con el nivel de consumo energético más elevado. No obstante, unos criterios que no tienen en cuenta el coste de la energía ahorrada no permiten determinar qué edificios ofrecen la mejor relación entre ahorro energético y costes y, en consecuencia, solo por azar conducirán a proyectos rentables.

INDICADORES DE RESULTADOS Y SEGUIMIENTO INADECUADOS

29. La gestión de cualquier programa de gasto o proyecto de desarrollo debe fijar objetivos racionales e indicadores cuya consecución pueda verificarse objetivamente. En las inversiones de la política de cohesión en eficiencia energética, las autoridades de gestión deberían establecer un sistema de indicadores de resultados pertinentes y mensurables²³. Con ayuda de la Comisión, tendrían que formular directrices pertinentes para facilitar el control de las realizaciones de los proyectos, como la cantidad y el coste de la energía ahorrada y su contribución a la consecución de los objetivos de las políticas de eficiencia energética. La calidad de los datos recopilados debería ser aceptable en términos de pertinencia, comparabilidad y fiabilidad²⁴.

- 30.** Durante la elaboración de sus programas operativos, las autoridades de gestión carecían de datos básicos sobre el potencial de ahorro energético de los sectores seleccionados para recibir financiación. Sin dicha información los responsables políticos no disponían de la información necesaria para calcular en qué medida podía contribuir un programa a lograr los objetivos políticos y, por tanto, no podían decidir si el programa debía financiarse.
- 31.** Los indicadores de resultados de las medidas de eficiencia energética no eran adecuados para controlar los programas correctamente. A pesar de que las autoridades de gestión estaban obligadas a utilizar dichos indicadores, no se especificó de qué tipo debían ser y, en consecuencia, las autoridades de gestión auditadas emplearon diferentes métodos y unidades de medición y los resultados de las medidas de eficiencia energética no son comparables en toda la UE ni pueden agregarse.
- 32.** En el programa operativo de medio ambiente (República Checa), el indicador de la medida de eficiencia energética era el ahorro energético total conseguido con dicha medida en gigajulios; estos datos se comunicaron por proyecto y después se agregaron. Los datos eran exactos y fiables ya que fueron calculados por auditores de energía certificados. Sin embargo, en los proyectos únicamente eran obligatorios los objetivos referentes a resultados técnicos (sustitución de puertas y ventanas, aislamiento de tejados y paredes medido en m²), y no los objetivos de ahorro energético.
- 33.** En Italia no se establecieron los datos básicos sobre el potencial de ahorro energético ni la metodología de medición. En el programa operativo de Basilicata, el indicador de realización física relativo al ahorro energético era el número de proyectos, y el indicador de resultados (ahorro energético en GJ/año) se basaba en estimaciones teóricas. En el programa operativo interregional, la ausencia de datos básicos sobre el potencial de ahorro energético se vio reflejada en indicadores de impacto poco fiables. Los indicadores de resultados y de realización física carecían de metodología de medición, por lo que sus valores asignados no estaban justificados.
- 34.** En el programa operativo de promoción de la cohesión (Lituania) se establecieron los indicadores para el programa operativo, sus ejes prioritarios y medidas. El incremento o disminución de los fondos disponibles para la eficiencia energética no siempre se tradujo, como es de esperar, en un cambio del valor de los indicadores. En los ejes prioritarios, los indicadores hacían referencia a la reducción de la intensidad energética y, en el ámbito de las medidas, reflejaban el número de proyectos y la cantidad de energía ahorrada, pero no el coste de esta.

35. Las directrices de seguimiento de la Comisión no facilitaban indicadores de eficiencia energética recomendados u obligatorios²⁵. Además, los fondos de la política de cohesión fomentan una mayor eficiencia energética en muchas otras rúbricas aparte de la específicamente dedicada a esta cuestión (electricidad, gas, productos petrolíferos e infraestructuras diversas). La Comisión no ha verificado si dichas medidas han contribuido a alcanzar el objetivo de ahorro energético fijado para 2020, ni tampoco ha previsto utilizar dichos indicadores de resultados en el sector de la eficiencia energética²⁶.

²⁵ Documento de trabajo de la Comisión nº 2. El nuevo período de programación 2007-2013, orientaciones indicativas sobre métodos de evaluación: indicadores de seguimiento y evaluación, de agosto de 2006.

²⁶ Documento de trabajo de la Comisión sobre indicadores de resultados y de metas: Hacia un nuevo sistema de seguimiento y evaluación en la política de cohesión de la UE, de junio de 2011, sin publicar.

EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE EDIFICIOS PÚBLICOS

LA EFICIENCIA ENERGÉTICA NO CONSTITUYÓ EL OBJETIVO PRINCIPAL

36. Los municipios y las regiones deberían disponer de planes basados en evaluaciones de necesidades que incluyeran inventarios de todos sus edificios y de sus respectivos costes de energía y dar prioridad a aquellos con un mayor potencial de ahorro energético. Con esta estrategia se otorgaría prioridad a la financiación de medidas de eficiencia energética en los edificios con mayor potencial de ahorro energético.
37. Los planes de los municipios y de las regiones no estaban basados en evaluaciones apropiadas de las necesidades. Según las autoridades de gestión, en general los edificios se consideraban «preparados» para recibir financiación si necesitaban una renovación y su documentación cumplía los requisitos.
38. Los objetivos de los proyectos seleccionados para su financiación no eran racionales en términos de rentabilidad, o sea, de su coste por unidad de energía ahorrada. Si bien los objetivos consistían en ahorrar energía y aumentar el bienestar, los proyectos no se seleccionaron por su potencial para producir beneficios financieros mediante el ahorro de energía de manera y compensar así los costes ocasionados (véanse los períodos de amortización de los proyectos auditados en el **anexo II**).
39. Ninguno de los países auditados había aprobado requisitos mínimos de eficiencia energética en función de la rentabilidad para los edificios y sus componentes, ni llevado a cabo una recopilación sistemática de datos sobre perfiles de consumo energético de los edificios existentes. Aunque en las normas nacionales de construcción se fijan límites para los valores térmicos de los edificios y de los materiales de construcción, los beneficiarios combinaron enfoques, tecnologías y materiales para lograr diversas clases de rendimiento energético.

40. Las autoridades de gestión no facilitaron directrices para la ejecución de las medidas de eficiencia energética como, por ejemplo, especificaciones sobre los trabajos, los tipos de tecnología aplicables y los valores fijados para los costes o los coeficientes óptimos de rentabilidad.

LAS AUDITORÍAS ENERGÉTICAS NO ERAN SIEMPRE OBLIGATORIAS NI DE BUENA CALIDAD

41. Una auditoría energética estándar incluye una descripción básica del uso energético de las instalaciones y una evaluación del ahorro energético, y del nivel de rentabilidad de unas medidas de conservación de la energía seleccionadas adecuadamente, y debería realizarse antes de que se aprobase la financiación. El cometido del auditor energético debería consistir en proponer únicamente opciones que favorezcan el cumplimiento de las normas técnicas existentes. La Comisión es partidaria de las auditorías energéticas como herramienta apropiada para conseguir ahorro energético, especialmente en la industria y en los edificios. Por este motivo, algunos Estados miembros han encargado auditorías energéticas en el sector público y les han atribuido un carácter obligatorio²⁷.
42. En la República Checa, las auditorías energéticas eran obligatorias en los edificios públicos con un consumo de energía superior a los 1500 GJ/año. Los beneficiarios confiaron plenamente en las recomendaciones de dichas auditorías. El auditor energético recomendaba con frecuencia una opción de inversión muy costosa porque prometía un ahorro energético mayor que el de las opciones más baratas, y no se propusieron opciones rentables.
43. En Italia, los proyectos no iban precedidos de una auditoría energética y al beneficiario tampoco se le exigía efectuar una medición previa del consumo de energía y otra al finalizar.
44. En Lituania, las auditorías energéticas no detallaban suficientemente las mediciones realizadas en los edificios antes de su renovación, por lo que no fue posible comprobar los beneficios reales de los proyectos²⁸. En el informe de seguimiento sobre la ejecución del programa de modernización de edificios residenciales se observaron problemas similares²⁹. Además, no se exigió una evaluación del rendimiento energético previa a la ejecución del proyecto. Las auditorías energéticas solo se efectuaron en dos de los ocho proyectos auditados antes de su inicio, y en los otros seis, una vez iniciados los trabajos de renovación.

²⁷ SEC(2009) 889 final, pp. 36 y 59.

²⁸ Esto no es obligatorio con arreglo a la metodología relativa a auditorías energéticas y a auditorías sobre el uso de fuentes de energía y de agua fría en edificios públicos, aprobada mediante la Orden nº 4-184 del ministro de Economía, de 29 de abril de 2008.

²⁹ Seguimiento del programa de renovación de edificios residenciales multifamiliares, institución pública «Kompetencijų centras» (Centro de competencias), solicitado por la Agencia de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2009.

**LOS PROYECTOS GENERARON REALIZACIONES FÍSICAS
AUNQUE A UN COSTE ELEVADO CON RESPECTO
AL POTENCIAL DE AHORRO ENERGÉTICO**

- 45.** Todos los proyectos auditados generaron realizaciones físicas (por ejemplo, sustitución de puertas y ventanas o aislamiento de tejados y paredes) de calidad estándar y en la cantidad prevista; además produjeron beneficios como el mantenimiento de edificios y el aumento del bienestar (por ejemplo, reducción del ruido y de infiltraciones de agua y viento) o un mejor cumplimiento de los actuales requisitos legales de seguridad (por ejemplo, salidas de emergencia).
- 46.** En dieciocho de los veinticuatro proyectos auditados, las autoridades de gestión no podían determinar en qué medida habían conseguido sus objetivos de ahorro energético porque este no se había medido de manera fiable. En los programas operativos auditados de Italia y Lituania, el ahorro energético resultante solo fue calculado por la autoridad de gestión o el beneficiario. Solo en la República Checa, las mediciones fueron efectuadas por auditores energéticos certificados. Los resultados definitivos de los proyectos de la República Checa y de Lituania deberían evaluarse al cabo de tres años de su finalización. Sin embargo, al efectuarse la auditoría, el sistema de seguimiento todavía no se había puesto en marcha.
- 47.** Según los informes preliminares de los auditores energéticos, todos los proyectos de la República Checa auditados excepto uno consiguieron sus objetivos de reducción del consumo energético³⁰, logrando un ahorro efectivo que incluso superó las previsiones. Sin embargo, todos los proyectos auditados supusieron inversiones costosas con períodos de amortización que excedían la vida activa de los diversos componentes o de los edificios. Los períodos de amortización de los proyectos auditados oscilaban entre 27 y 148 años, con una media de 52 años.
- 48.** En Basilicata (Italia), no fue posible evaluar los beneficios de los proyectos auditados de manera fiable. No se habían efectuado auditorías energéticas ni se habían recopilado datos de consumo energético ni antes ni después de los proyectos. El coste medio previsto por gigajulio ahorrado en los seis proyectos auditados era de 252 euros. En cinco de cada seis proyectos, los datos sobre consumo energético aportados por los beneficiarios a los auditores apuntaban a un plazo de amortización medio de unos 50 años.

³⁰ Proyecto de Kladno.

- 49.** Al final de 2011, en el programa operativo interregional de energía (Italia), únicamente se había concluido un proyecto³¹. En la solicitud correspondiente, se presentó una estimación de los beneficios de un millón de euros/año, lo que habría significado un plazo de amortización simple de diez años. Se ha calculado que el proyecto, al finalizar, habrá generado un ahorro energético de solo unos 500 000 euros/año (el beneficiario cometió un error de cálculo en la solicitud del proyecto), lo que supone un plazo de amortización simple de 19 años.
- 50.** En Lituania (programa operativo de promoción de la cohesión), los costes de inversión reales de los proyectos auditados fueron de entre 56 y 488 euros por m² de superficie calentada, es decir, varias veces superior a los 31,85 euros por m² previstos en el Plan nacional de acción para la eficiencia energética de 2006-2010. De los ocho proyectos auditados, cinco declararon haber logrado el ahorro energético que se habían fijado, pero este no se midió de forma fiable³². En tres casos, todavía no se habían medido los resultados³³. En los proyectos auditados, el plazo de amortización simple previsto oscilaba entre 8 y 156 años, con una media de 58 años (véanse los resultados de los proyectos auditados en el **anexo II**).

³¹ Proyecto del Hospital Cardarelli de Nápoles.

³² Proyectos de las clínicas universitarias de Palanga, Gargzdai, Garliava, Alytus y Vilnius.

³³ Proyectos del Hospital Klaipeda, del Hospital de Oncología de Kaunas y del Vilnius Mykolas Marcinkevicius.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 51.** No se habían establecido las condiciones adecuadas en la programación y financiación para posibilitar inversiones rentables en eficiencia energética mediante los fondos de la política de cohesión porque:
- a) los programas operativos auditados no fueron objeto de unas evaluaciones adecuadas de las necesidades para detectar los sectores específicos en los que se podía ahorrar energía y las opciones para lograr dicho ahorro de manera rentable, lo que les habría permitido justificar las medidas seleccionadas y su coste. Las autoridades nacionales no garantizaron su integración en los planes de acción nacionales para la eficiencia energética (véanse los apartados 12 a 17);
 - b) el concepto de rentabilidad —la mejor relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos—, no fue un factor determinante en la asignación de fondos por los Estados miembros a medidas y proyectos concretos de eficiencia energética ni tampoco se tuvo en cuenta en la evaluación previa a la aprobación por la Comisión de los programas operativos (véanse los apartados 18 a 22 y 23 a 28);
 - c) los indicadores de resultados de las medidas de eficiencia energética no eran idóneos para el seguimiento de los programas. En las directrices de seguimiento de la Comisión no se fijaron indicadores de eficiencia energética y, por tanto, los resultados de estas medidas presentados por las distintas autoridades de gestión no son comparables en la UE ni pueden agregarse (véanse los apartados 29 a 35).
- 52.** Los proyectos sobre eficiencia energética en edificios públicos no eran rentables
- a) aunque todos los proyectos auditados obtuvieron las realizaciones físicas previstas, como sustitución de puertas y ventanas o aislamiento de tejados y paredes, el coste con respecto al potencial de ahorro energético fue elevado. La necesidad de renovación de los edificios públicos se consideró más importante que la eficiencia energética. A pesar de que los proyectos auditados tenían como objetivo ahorrar energía y aumentar el bienestar, no lograron una buena relación entre ahorro energético y coste de la inversión. El plazo medio previsto para la amortización de las inversiones era de unos cincuenta años, lo que resulta excesivo teniendo en cuenta la vida útil de los componentes renovados así como la de los propios edificios (véanse los apartados 18 a 22, 23 a 28, 36 a 40 y 45 a 50);
 - b) las auditorías energéticas no eran obligatorias (Italia y Lituania) o, si se exigían (República Checa), recomendaban opciones de inversión demasiado costosas. En dieciocho de los veinticuatro proyectos auditados no se pudo verificar el ahorro energético por no haberse realizado mediciones fiables (véanse los apartados 41 a 44).

RECOMENDACIONES

La Comisión debería tomar las iniciativas necesarias, incluida la presentación de nuevas propuestas sobre la normativa en el próximo período de programación para supeditar la financiación de medidas de eficiencia energética a través de la política de cohesión a lo siguiente:

- 1) Elaboración de una evaluación adecuada de las necesidades en los programas que valore el consumo energético de los usuarios finales en todos los sectores, identifique el potencial de ahorro energético de la economía y establezca objetivos y métodos adecuados para evaluar el éxito del plan energético, además de identificar soluciones rentables para cada sector.
- 2) Seguimiento periódico y uso de indicadores de resultados comparables. Todos los programas operativos con proyectos de eficiencia energética deberían someterse a un seguimiento periódico relativo a la evolución del coste por unidad de energía ahorrada y del plazo de amortización previsto y logrado por el programa. Además, la calidad de los datos recopilados debería ser aceptable en términos de pertinencia, comparabilidad y fiabilidad. Los datos sobre ahorro energético generados por las medidas apoyadas en los fondos de la política de cohesión deberían ser recabados por las autoridades nacionales y agregados por la Comisión. Debería determinarse la contribución de los fondos de la política de cohesión al objetivo de ahorro del 20 % del consumo de energía primaria de la UE para 2020.
- 3) Utilización de criterios transparentes en la selección de proyectos y de costes de inversión estándar por unidad de energía que se debe ahorrar (empleando una unidad y una metodología de medición unificadas). La Comisión debería fijar un valor máximo aceptable para el plazo de amortización simple basándose en los plazos habituales de depreciación de las inversiones en eficiencia energética. Para ello, convendría introducir niveles óptimos de rentabilidad de edificios de referencia en los Estados miembros que cumplen la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios. Las auditorías energéticas deberían constituir el requisito principal de selección de proyectos de eficiencia energética cuando todavía no se hayan fijado niveles óptimos de rentabilidad para edificios en el ámbito nacional.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Harald NOACK, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 14 de noviembre de 2012.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ASIGNACIÓN DE FONDOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN 2000-2013 Y A PROYECTOS SELECCIONADOS EN 2007-2010

Estado miembro	Importe asignado (euros) 2000-2006	Importe asignado (euros) 2007-2013	Asignación total de fondos en el Estado miembro 2000-2013 (euros)	Asignación total de fondos en el Estado miembro/asignación total de fondos (%)	Proyectos seleccionados 2007-2011 (euros)	Proyectos seleccionados 2007-2011 (%)
República Checa ¹	9 225 386	942 214 473	951 439 859	17,7	342 658 632	36,4
Italia	35 298 133	838 592 232	873 890 365	16,2	417 305 116	49,8
Polonia ¹	11 410 880	499 012 133	510 423 013	9,5	389 379 855	78,0
Lituania ¹	31 815 678	370 508 149	402 323 827	7,5	439 300 937	118,6
Alemania	11 969 823	373 182 646	385 152 469	7,1	307 047 003	82,3
Hungría ¹	7 181 475	328 531 227	335 712 702	6,2	163 856 263	49,9
Francia	25 596 690	291 167 688	316 764 378	5,9	177 008 914	60,8
Bulgaria ²	0	258 104 621	258 104 621	4,8	74 144 427	28,7
Rumanía ²	0	253 241 727	253 241 727	4,7	60 131 969	23,7
Reino Unido	23 362 973	150 657 204	173 420 177	3,2	167 360 699	111,1
España	39 941 325	110 048 101	146 803 260	2,7	33 326 165	30,3
Cooperación transfronteriza de la UE	4 029 659	119 642 025	123 671 684	2,3	164 027 992	137,1
Grecia	42 623 511	71 170 000	113 793 511	2,1	492 363 482	691,8
Eslovenia ¹	0	105 700 000	105 700 000	2,0	73 707 906	69,7
Letonia ¹	21 048 774	60 220 000	81 268 774	1,5	106 078 878	176,2
Eslovaquia ¹	1 334 466	78 584 184	79 918 650	1,5	64 760 737	82,4
Portugal	0	74 200 883	74 200 883	1,4	49 599 067	66,8
Irlanda	22 864 270	19 000 000	41 864 270	0,8	22 346 186	117,6
Países Bajos	793 076	34 250 000	35 043 076	0,7	19 917 049	58,2
Estonia ¹	2 568 584	28 760 241	31 328 825	0,6	27 844 967	96,8
Finlandia	190 740	24 243 917	24 434 657	0,5	6 926 847	28,6
Bélgica	5 271 426	18 976 147	24 247 573	0,5	9 375 338	51,0
Malta ¹	0	12 550 000	12 550 000	0,2	3 096 758	24,7
Suecia	0	9 173 788	9 173 788	0,2	1 057 737	11,5
Austria	2 864 306	6 156 013	9 020 319	0,1	17 383 781	282,4
Cooperación interregional de la UE	6 891 928	0	6 891 928	0,1	0	0
Luxemburgo	0	504 873	504 873	0,01	1 744 838	345,6
Chipre ¹	0	0	0	0	0	0
Dinamarca	0	0	0	0	0	0
Total	306 283 104	5 078 392 272	5 384 675 376	100 %	3 632 051 543	71,5

Nota: Una tasa de selección superior al 100 % significa que se reasignaron fondos de otras prioridades o medidas dentro del mismo programa operativo o de otro.

¹ Asignaciones de 2004.

² Asignaciones de 2007.

Fuente: Base de datos SF 2000-2006 de la DG Política Regional y Urbana, SFC2007 e Informe anual de ejecución de proyectos seleccionados relativo a 2011.

PLAZO DE AMORTIZACIÓN Y AHORRO ENERGÉTICO LOGRADOS EN LOS PROYECTOS DE LA REPÚBLICA CHECA, ITALIA Y LITUANIA

Proyecto	Finalidad	Ahorro energético efectivo al cabo de un año	Plazo de amortización previsto (en años)	Plazo de amortización real/estimado (en años)
Uherské Hradiště	Aislamiento de tejado y paredes, sustitución de ventanas en un centro cultural y en una escuela	Logrado	42	35
Karviná	Aislamiento de tejado y paredes, sustitución de ventanas en un instituto de secundaria	Logrado	93	78
Frýdek-Místek	Aislamiento de tejado y paredes, sustitución de ventanas en un instituto de secundaria	Logrado	40	30
Sokolov	Aislamiento de tejado y paredes, sustitución de ventanas en dos escuelas primarias, una guardería y un centro de ocio	Logrado	86	81
Sokolov II	Aislamiento de tejado y paredes, sustitución de ventanas en tres escuelas primarias	Logrado	30	26
Volyně	Proyecto combinado de aislamiento de tejado y paredes, sustitución de ventanas y de una caldera de carbón en un instituto de educación secundaria y formación profesional así como en las residencias de estudiantes	Logrado	148 (46) ¹	146 (26) ¹
Kladno	Aislamiento de tejado y paredes, sustitución de ventanas en ocho guarderías	No logrado	27	32
Plzeň	Aislamiento de tejado y paredes, sustitución de ventanas en una escuela primaria y en un instituto de secundaria	Logrado	55	48
Melfi	Aislamiento de tejado y paredes, sustitución de ventanas en una escuela de secundaria	s.o.	20	s.o.
Matera	Sustitución de ventanas en los servicios centrales de la provincia de Matera	Medición no fiable	42	104
Grassano	Sustitución de ventanas en la escuela primaria	Medición no fiable	28	56
Sant'Arcangelo	Sustitución de ventanas en el edificio principal del municipio de Sant'Arcangelo	Medición no fiable	37	17
ENEA-Rotondella	Sustitución de ventanas en la cantina del centro ENEA Trisaia	Medición no fiable	21	10
Policoro	Sustitución de ventanas en la escuela primaria de Policoro	Medición no fiable	33	53
Nápoles	Medidas de suministro para incrementar la eficiencia de la producción y de la distribución, como la modernización de la central térmica y la sustitución de dispositivos técnicos, tuberías y sistemas de abastecimiento de aire y de agua caliente y fría, utilizados sobre todo en el edificio principal del hospital	Medición no fiable	10	19
Palanga	Renovación de la Escuela Secundaria Vladas Jurgutis de Palanga	Medición no fiable	40	21

¹ El auditor energético utilizó el precio del lignito (85,45 CZK/GJ) usado inicialmente como combustible de la caldera reformada; para comparar, el auditor empleó el precio medio energético de 279 CZK/GJ que pagó la escuela por toda la energía utilizada.

Proyecto	Finalidad	Ahorro energético efectivo al cabo de un año	Plazo de amortización previsto (en años)	Plazo de amortización real / estimado (en años)
Gargždai	Renovación del hogar de la tercera edad Viliaus Gaigalaitis	Medición no fiable	49	36
Klaipėda	Renovación de la Escuela de Turismo de Klaipėda	s.o.	156	s.o.
Garliava	Incremento de la eficiencia del consumo energético del Hospital Comarcal Kaunas de Garliava	Medición no fiable	57	31
Kaunas	Renovación del Centro de Oncología de la Universidad de Medicina de Kaunas	s.o.	8	s.o.
Vilnius	Renovación parcial del Hospital Mykolas Marcinkevičius y de los sistemas de ingeniería, mejora de sus características energéticas	Medición no fiable	63	21
Alytus	Incremento de la eficiencia energética del Centro de Formación Profesional de Alytus	Medición no fiable	26	23
Vilnius	Aislamiento del tejado y renovación de los sistemas de calefacción y ventilación de la Unidad Operativa Clínica del Hospital Universitario Santariškių de Vilnius	s.o.	66	s.o.
Media			51	

Fuente: Auditorías energéticas y resultados reales de los proyectos, cálculo de los auditores basado en los datos de las auditorías energéticas, período de evaluación de entre 25 y 50 años.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

II.

La Comisión observa que el ámbito de los proyectos auditados cubre únicamente los proyectos de obras públicas.

IV. a)

Podría producirse un conflicto potencial entre los resultados de una «evaluación de las necesidades» y una perspectiva basada en la «rentabilidad». De hecho, la evaluación de las necesidades podría dar lugar a una priorización diferente en comparación con la que se establecería en el caso de tener en cuenta la rentabilidad.

IV. a) Primer guión

La política de eficiencia energética ha experimentado un desarrollo dinámico en los últimos años. Este no era todavía el caso en el momento de la redacción, la negociación y la aprobación de los programas del período de programación 2007-2013. Solo desde entonces, la Comisión ha desarrollado plenamente su política de eficiencia energética. Los cuatro programas auditados se negociaron antes de que la Comisión hubiera desarrollado plenamente su política de eficiencia energética.

Todos los programas operativos financiados por la política de cohesión deben cumplir los objetivos políticos para reforzar la cohesión económica, social y territorial y promover un desarrollo general armonizado, reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones y fomentando el desarrollo de las regiones menos favorecidas.

La política de cohesión es una política integrada. En el caso de las inversiones en los edificios públicos, es importante adoptar un enfoque integrado y no llevar a cabo únicamente mejoras de la eficiencia energética. Estas deberían más bien considerarse parte de una reforma general que conduzca a la mejora global de un edificio en particular.

Como requisito general en todos los programas operativos financiados por la política de cohesión, los programas contienen «un análisis de la situación de la zona o sector subvencionables en el que se especifiquen los puntos fuertes y las deficiencias y la estrategia adoptada al respecto». Una evaluación de las necesidades puede ser útil en este contexto.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Todos los programas 2000-2006 y 2007-20013 se habían negociado y aprobado antes de la fecha en la que se deberían haber presentado los primeros planes de acción nacionales para la eficiencia energética (PNAEE) (es decir, junio de 2007). Los PNAEE no están diseñados como una estrategia de inversión para la utilización de los fondos de la política de cohesión destinados a las asignaciones relacionadas con la eficiencia energética.

IV. a) Segundo guión

La eficiencia energética es uno de los múltiples objetivos de los programas de la política de cohesión. La política de cohesión es una política integrada. En el caso de las inversiones en los edificios públicos, es importante adoptar un enfoque integrado y no llevar a cabo únicamente mejoras de la eficiencia energética. Estas deberían más bien considerarse parte de una reforma general que conduzca a la mejora global de un edificio en particular. La rentabilidad de las inversiones es, por lo tanto, uno de los factores determinantes para la asignación de los fondos de un programa. El programa puede asignar fondos con vistas también a otros objetivos de la política de cohesión.

En el caso de las inversiones en eficiencia energética en los edificios públicos, existen motivos para proceder a una renovación en profundidad que vaya más allá de unos niveles óptimos en términos de rentabilidad. En este contexto, el nivel real de los ahorros energéticos conseguidos es un factor importante. Obviamente, unas renovaciones más en profundidad requerirían unos plazos de amortización más largos. Como indica el Tribunal en el apartado 3, pueden utilizarse medidas públicas para corregir las deficiencias del mercado. Mientras que el mercado podría proporcionar financiación para la parte rentable de la inversión en eficiencia energética, el elemento de cofinanciación de la política de cohesión podría utilizarse para apoyar la parte de la inversión más allá de ese nivel, consiguiendo así mayores ahorros de energía y que se eviten obras adicionales en el futuro, lo cual podría incrementar el coste total de la inversión.

IV. a) Tercer guión

La Comisión reconoce que el actual marco jurídico para la política de cohesión no establece el tipo de indicadores que deben utilizarse con fines de seguimiento y está trabajando en la mejora de los resultados del programa. Por lo tanto, ha propuesto, en el proyecto de Reglamento FEDER para el período de programación 2014-2020, tres indicadores comunes de eficiencia energética para todos los Estados miembros: a) número de hogares cuya clasificación en consumo de energía ha mejorado, b) descenso del consumo de energía primaria de los edificios públicos, y c) número de nuevos usuarios de energía conectados a redes inteligentes [COM(2011) 614 final, anexo del proyecto de Reglamento]. Para estos tres indicadores, sería posible agregar los datos a nivel de la UE.

IV. b) Primer guión

La eficiencia energética es uno de los múltiples objetivos de los programas de la política de cohesión. En el caso de las inversiones en edificios públicos, es importante adoptar un enfoque integrado y no llevar a cabo únicamente mejoras de la eficiencia energética, sino más bien considerarlo como parte de una reforma general que conduzca a la mejora global de un edificio en particular. Si un edificio público está pendiente de renovación en un momento concreto es lógico abordar también el aspecto de la eficiencia energética en la misma sesión de trabajo. La rentabilidad de las inversiones es, por lo tanto, uno de los factores determinantes para la asignación de los fondos dentro de un programa. El programa puede asignar fondos con vistas también a otros objetivos de la política de cohesión. La Comisión considera que existen motivos para proceder a una renovación en profundidad que vaya más allá de unos niveles óptimos en términos de rentabilidad. La nueva Directiva sobre eficiencia energética exigirá a los Estados miembros que desarrollen estrategias de renovación a largo plazo para todo el parque inmobiliario, incluidas las políticas para estimular las reformas profundas. Obviamente, unas renovaciones más en profundidad requerirían unos plazos de amortización más largos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

IV. b) Segundo guión

La Comisión está de acuerdo en la necesidad de una buena calidad de las auditorías de energía como base para las inversiones en materia de eficiencia energética en los edificios. La nueva Directiva sobre eficiencia energética exigirá a los Estados miembros que fomenten la puesta a disposición, para todos los clientes finales, de auditorías energéticas y sistemas de gestión energética de alta calidad y rentabilidad.

V. 1)

La Comisión está trabajando en la línea de la recomendación. El Reglamento sobre disposiciones comunes (2014-2020) propuesto¹ exige que:

- los contratos de asociación con los Estados miembros incluyan un análisis de las disparidades y las necesidades de desarrollo con referencia a los objetivos temáticos, las acciones clave del marco estratégico común y las recomendaciones específicas para cada país en el marco del semestre europeo², y
- todos los programas estén en consonancia con estos contratos³.

V. 2)

El Reglamento FEDER 2014-2020 propuesto prevé tres indicadores comunes de eficiencia energética para todos los Estados miembros, lo que posibilita una agregación a nivel de la UE.

Sin embargo, la Comisión no puede aceptar plenamente el establecimiento de los indicadores recomendados a nivel de programa ya que su comparabilidad sería limitada dado que estos indicadores dependen de muchos factores (por ejemplo, precios de la energía y los productos básicos, condiciones climáticas) que podrían hacerlos engañosos.

¹ COM(2012) 496.

² Artículo 14.

³ Artículo 24.

V. 3)

El proyecto de reglamento sobre disposiciones comunes propone que el Comité de seguimiento examinará y aprobará la metodología y los criterios de selección de las operaciones⁴. Además, la autoridad de gestión deberá elaborar y, una vez aprobados, aplicar criterios de selección transparente y no discriminatorios⁵. No obstante, la fijación de los costes estándar de inversión por kWh ahorrado en toda la UE no es posible, ya que estos costes varían considerablemente debido a unos precios diferentes para los equipos y los distintos niveles de ahorro ya aplicados.

Por último, las inversiones en eficiencia energética en los edificios públicos pueden formar parte de unas obras de «profunda renovación» que impliquen plazos de amortización más largos.

⁴ Artículo 100.

⁵ Artículo 114.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES

12.

La política de eficiencia energética ha experimentado un desarrollo dinámico en los últimos años. Este no fue el caso en la época de la redacción, negociación y aprobación de los programas del período de programación 2007-2013. Solo desde entonces, la Comisión ha desarrollado plenamente su política de eficiencia energética. Los cuatro programas auditados se negociaron antes de que la Comisión hubiera desarrollado plenamente su política de eficiencia energética.

Como requisito general en todos los programas operativos financiados por la política de cohesión de la UE [artículo 37 del Reglamento (CE) nº 1083/2006], los programas contendrán la siguiente información: «un análisis de la situación de la zona o sector subvencionables en el que se especifiquen los puntos fuertes y las deficiencias y la estrategia adoptada al respecto». Una evaluación de las necesidades puede ser útil en este contexto.

Los programas de la política de cohesión se aplican en distintos contextos económicos, sociales y territoriales. Estos factores exógenos y las incertidumbres inherentes son factores atenuantes que afectan a la planificación, la ejecución y el resultado de los proyectos. Por lo que se refiere a las citadas recomendaciones de la OCDE/IEA, estas, sin duda, pueden ser muy útiles, pero no constituyen, sin embargo, ninguna obligación legal en relación con la programación de la política de cohesión. Por otra parte, no se publicaron hasta 2008, cuando los programas operativos ya se habían negociado y aprobado.

14.

La muestra auditada comprendía cuatro programas en tres Estados miembros. Los programas representan alrededor del 28 % de los fondos que deben asignarse a la eficiencia energética en el período 2000-2013. Los proyectos auditados representan un porcentaje muy reducido de este importe. Un programa auditado era del período de programación 2000-2006. Por lo tanto, los resultados no pueden extrapolarse a la política en su conjunto.

15.

Todos los programas 2000-2006 y 2007-2013 se habían negociado y aprobado antes de la fecha en la que se deberían haber presentado los primeros planes de acción nacionales para la eficiencia energética (es decir, junio de 2007) exigidos por la Directiva 2006/32/CE. Además, los PNAEE no están diseñados como una estrategia de inversión para la utilización de los fondos de la política de cohesión para las asignaciones relacionadas con la eficiencia energética. Aun cuando la existencia de un modelo facultativo establecido para la segunda ronda de PNAEE, presentado por los Estados miembros en 2011/2012, les dio la oportunidad de proporcionar indicaciones sobre las asignaciones para la aplicación de medidas de eficiencia energética utilizando los fondos de la política de cohesión, dicho modelo no era obligatorio para los Estados miembros.

Por lo que se refiere a la evaluación de las necesidades, véase la respuesta de la Comisión al apartado 12.

17.

Por lo que se refiere a la evaluación de las necesidades, véase la respuesta de la Comisión al apartado 12. Al aprobar los programas, la Comisión exigió «un análisis de la situación de la zona o sector subvencionables en el que se especifiquen los puntos fuertes y las deficiencias y la estrategia adoptada al respecto» [artículo 37 del Reglamento (CE) nº 1083/2006].

18.

La Comisión observa que existe un conflicto entre el principio de rentabilidad como factor para la asignación de financiación a las medidas de eficiencia energética y la solicitud de dar prioridad a las medidas de eficiencia energética sobre la base de una evaluación de las necesidades (véanse los apartados 12 a 17). Los dos planteamientos metodológicos para dar prioridad a las inversiones pueden dar lugar a resultados diferentes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

19.

El artículo 5 de la Directiva 2006/32/CE no persigue obligar a los Estados miembros a llevar a cabo este objetivo únicamente con fondos de la política de cohesión, o, dicho de otro modo, los fondos de la política de cohesión no son la única fuente de financiación para la aplicación de la Directiva.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 18.

La Comisión no considera que los ejemplos recogidos en el recuadro 1 sean directamente comparables a los programas auditados.

20.

La eficiencia energética es uno de los múltiples objetivos de los programas de la política de cohesión. La política de cohesión es una política integrada. En el caso de las inversiones en los edificios públicos, es importante adoptar un enfoque integrado y no llevar a cabo únicamente mejoras de la eficiencia energética. Estas deberían más bien considerarse parte de una reforma general que conduzca a la mejora global de un edificio en particular. La rentabilidad de las inversiones es, por lo tanto, uno de los factores determinantes para la asignación de los fondos dentro de un programa. El programa puede asignar fondos con vistas también a otros objetivos de la política de cohesión. En el caso de las inversiones en eficiencia energética en los edificios públicos, la Comisión considera que existen razones para proceder a una renovación en profundidad que vaya más allá de unos niveles óptimos en términos de rentabilidad [documento de trabajo (2012) 61 final, de 14 de marzo de 2012, parte II, p. 14-15]. La nueva Directiva sobre eficiencia energética exigirá a los Estados miembros que desarrollen estrategias de renovación a largo plazo para todo el parque inmobiliario, incluidas las políticas para estimular reformas profundas. Como indica el Tribunal en el apartado 3, pueden utilizarse medidas públicas para corregir las deficiencias del mercado. Mientras que el mercado podría proporcionar financiación para la parte rentable de la inversión en eficiencia energética, el elemento de cofinanciación de la política de cohesión podría utilizarse para apoyar la parte de la inversión más allá de ese nivel, consiguiendo así mayores ahorros de energía y que se eviten obras adicionales en el futuro, lo cual podría incrementar el coste total de la inversión.

En la nueva Directiva sobre eficiencia energética se destaca que las autoridades públicas deben dar ejemplo en este ámbito. Pueden hacerlo procediendo a una renovación en profundidad de edificios públicos para mejorar la eficiencia energética, permitiendo así también el refuerzo de la innovación desde el punto de vista de la demanda.

21.

No es posible evaluar la rentabilidad a nivel del programa, sino solo a nivel del proyecto. Las consideraciones de rentabilidad pueden definirse en los criterios de selección de las intervenciones específicas. La Directiva 2006/32/CE hace hincapié en que los Estados miembros deben garantizar que el sector público desempeña una función ejemplar. En cuanto a los proyectos específicos, los Estados miembros son responsables de la selección. En el caso de los proyectos de renovación profunda, la evaluación de las necesidades podría dar lugar a una priorización diferente en comparación con la que se establecería en el caso de tener en cuenta la rentabilidad.

22.

En el caso de las inversiones en eficiencia energética en los edificios públicos, existen razones para proceder a una renovación en profundidad que vaya más allá de unos niveles óptimos en términos de rentabilidad. En este contexto, el nivel real de los ahorros energéticos conseguidos es un factor importante. Obviamente, unas renovaciones más en profundidad requerirían unos plazos de amortización más largos.

23.

La Comisión se remite a su respuesta al apartado 22 y al principio de gestión compartida.

Por ejemplo, el programa operativo «promoción de la cohesión» de Lituania pretende proseguir la mejora de la calidad del medio ambiente dando especial atención a el aumento de la eficiencia en el uso de la energía. Los criterios de selección específicos no están fijados a nivel del programa.

24.

La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 20 y 22.

26.

La Comisión se remite a su respuesta al apartado 22.

27.

La Comisión se remite a su respuesta al apartado 22.

28.

La Comisión se remite a su respuesta al apartado 22. A raíz del segundo PNAEE lituano de 2011, es obligatoria la auditoría energética.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

31.

La Comisión reconoce la creciente importancia de la eficiencia energética y ha propuesto en el proyecto de Reglamento FEDER para el período de programación 2014-2020 tres indicadores comunes de eficiencia energética para todos los Estados miembros: a) número de hogares cuya clasificación en consumo de energía ha mejorado, b) descenso del consumo de energía primaria de los edificios públicos, y c) número de nuevos usuarios de energía conectados a redes inteligentes [COM(2011) 614 final, adjunta al proyecto de Reglamento].

34.

Por lo que se refiere a la calidad y la adecuación del sistema de indicadores, en el momento de la negociación del programa la Comisión puso en cuestión el sistema lituano. Para el período 2014-2020, está claro que estos dos aspectos tienen que ser evaluados cuidadosamente.

35.

La Comisión se remite a su respuesta al apartado 31.

Fue a iniciativa de la Comisión, con el documento de trabajo nº 2 en 2006, cuando se hicieron por primera vez algunas sugerencias en cuanto a los indicadores básicos que se utilizan para los valores agregados a nivel de la UE.

El objetivo de ahorro energético para 2020 no se fijó hasta 2007, tras la negociación y la aprobación de los programas.

El documento «Indicadores de resultados y objetivos» fue un documento sobre metodología elaborado por medios universitarios en el contexto de la reflexión sobre el futuro de la política de cohesión, y no un documento que expresara la posición oficial de la Comisión.

36.

La Comisión se remite a su respuesta al apartado 12.

Habida cuenta del futuro período de programación 2014-2020, la nueva Directiva sobre eficiencia energética apoyará la labor en este ámbito mediante el fomento de los planes de los gobiernos regionales y locales en materia de eficiencia energética y sistemas de gestión de la energía, las hojas de ruta en materia de renovación y los mapas térmicos para uso de la producción combinada de calor y electricidad.

La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 18, 20 y 22.

37.

La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 12, 18, 20 y 22. Si un edificio público está pendiente de renovación en un momento concreto, es lógico abordar también el aspecto de la eficiencia energética en la misma sesión de trabajo.

38.

La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 18, 20 y 22, así como al hecho de que las reformas profundas necesitan plazos de amortización más largos. La selección de los proyectos se desarrollará sobre la base de la descripción del proyecto presentado, en el que el objetivo de la eficiencia energética puede no ser el único.

39.

Durante el período cubierto por la auditoría, los Estados miembros no estaban obligados a establecer requisitos mínimos de eficiencia energética que sean óptimos en términos de rendimiento (MEPR). Esta obligación solo existirá una vez que los Estados miembros hayan realizado sus cálculos de la optimización de los costes como lo prevé el Reglamento delegado nº 244/2012. Sin embargo, todos deberán haber tenido lugar unos MEPR «normales» con arreglo a la Directiva 2002/91/CE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

41.

La nueva Directiva sobre eficiencia energética exigirá a los Estados miembros que fomenten la puesta a disposición, para todos los clientes finales, de auditorías energéticas y sistemas de gestión energética de alta calidad y rentabilidad.

45.

La Comisión señala que los proyectos han producido beneficios y se remite a sus respuestas a los apartados 20 y 22 sobre el planteamiento integrado de la política de cohesión.

46.

La verificación de la regularidad de las intervenciones y de sus resultados es competencia de las autoridades de gestión sobre la base de la información presentada por los beneficiarios.

51.

Podría producirse un conflicto potencial entre los resultados de una «evaluación de las necesidades» y una perspectiva basada en la «rentabilidad». De hecho, la evaluación de las necesidades podría dar lugar a una priorización diferente en comparación con la que se establecería en el caso de tener en cuenta la rentabilidad.

51. a)

La política de eficiencia energética ha experimentado un desarrollo dinámico en los últimos años. Este no era todavía el caso en el momento de la redacción, la negociación y la aprobación de los programas del período de programación 2007-2013. Solo desde entonces, la Comisión ha desarrollado plenamente su política de eficiencia energética. Los cuatro programas auditados se negociaron antes de que la Comisión hubiera desarrollado plenamente su política de eficiencia energética.

La política de cohesión es una política integrada. En el caso de las inversiones en los edificios públicos, es importante adoptar un enfoque integrado y no llevar a cabo únicamente mejoras de la eficiencia energética. Estas deberían más bien considerarse parte de una reforma general que conduzca a la mejora global de un edificio en particular. Como requisito general en todos los programas operativos financiados por la política de cohesión, los programas contienen «un análisis de la situación de la zona o sector subvencionables en el que se especifiquen los puntos fuertes y las deficiencias y la estrategia adoptada al respecto». Una evaluación de las necesidades puede ser útil en este contexto.

Todos los programas 2000-2006 y 2007-2013 se habían negociado y aprobado antes de la fecha en la que se deberían haber presentado los primeros planes de acción nacionales para la eficiencia energética (es decir, junio de 2007). Los PNAEE no están diseñados como una estrategia de inversión para la utilización de los fondos de la política de cohesión destinados a las asignaciones relacionadas con la eficiencia energética.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

51. b)

La eficiencia energética es uno de los múltiples objetivos de los programas de la política de cohesión. La política de cohesión es una política integrada. En el caso de las inversiones en los edificios públicos, es importante adoptar un enfoque integrado y no llevar a cabo únicamente mejoras de la eficiencia energética. Estas deberían más bien considerarse parte de una reforma general que conduzca a la mejora global de un edificio en particular. La rentabilidad de las inversiones es, por lo tanto, uno de los factores determinantes para la asignación de los fondos dentro de un programa. El programa puede asignar fondos con vistas también a otros objetivos de la política de cohesión.

En el caso de las inversiones en eficiencia energética en los edificios públicos, existen motivos para proceder a una renovación en profundidad que vaya más allá de unos niveles óptimos en términos de rentabilidad. En este contexto, el nivel real de los ahorros energéticos conseguidos es un factor importante. Obviamente, unas renovaciones más en profundidad requerirían unos plazos de amortización más largos. Como indica el Tribunal en el apartado 3, pueden utilizarse medidas públicas para corregir las deficiencias del mercado. Mientras que el mercado podría proporcionar financiación para la parte rentable de la inversión en eficiencia energética, el elemento de cofinanciación de la política de cohesión podría utilizarse para apoyar la parte de la inversión más allá de ese nivel, consiguiendo así mayores ahorros de energía y que se eviten obras adicionales en el futuro, lo cual podría incrementar todavía más el coste total de la inversión.

51. c)

La Comisión reconoce que el actual marco jurídico para la política de cohesión no prescribe el tipo de indicadores que se utilizarán con fines de seguimiento. Por lo tanto, ha propuesto, en el proyecto de Reglamento FEDER para el período de programación 2014-2020, tres indicadores comunes de eficiencia energética para todos los Estados miembros: a) número de hogares cuya clasificación en consumo de energía ha mejorado, b) descenso del consumo de energía primaria de los edificios públicos, y c) número de nuevos usuarios de energía conectados a redes inteligentes [COM(2011) 614 final, adjunta al proyecto de Reglamento].

52. a)

La eficiencia energética es uno de los múltiples objetivos de los programas de la política de cohesión. En el caso de las inversiones en los edificios públicos, es importante adoptar un enfoque integrado y no llevar a cabo únicamente mejoras de la eficiencia energética, sino más bien considerarlo como parte de una reforma general que conduzca a la mejora global de un edificio en particular. Si un edificio público está pendiente de renovación en un momento concreto, es lógico abordar también el aspecto de la eficiencia energética en la misma sesión de trabajo. En el caso de las inversiones en eficiencia energética en los edificios públicos, existen razones para proceder a una renovación en profundidad que vaya más allá de unos niveles óptimos en términos de rentabilidad. En este contexto, el nivel real de los ahorros energéticos conseguidos es un factor importante. Obviamente, unas renovaciones más en profundidad requerirían unos plazos de amortización más largos.

52. b)

la Comisión está de acuerdo en la necesidad de una buena calidad de las auditorías de energía como base para las inversiones en materia de eficiencia energética en los edificios. La nueva Directiva sobre eficiencia energética exigirá a los Estados miembros que fomenten la puesta a disposición, para todos los clientes finales, de auditorías energéticas y sistemas de gestión energética de alta calidad y rentabilidad.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RECOMENDACIONES

1)

La Comisión está trabajando en la línea de la recomendación. Ha propuesto en el Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes 2014-2020⁶ que

- los contratos de asociación con los Estados miembros incluyan un análisis de las disparidades y las necesidades de desarrollo con referencia a los objetivos temáticos, las acciones clave del Marco Estratégico Común y las recomendaciones específicas para cada país en el marco del semestre europeo⁷, y
- todos los programas deberían estar en consonancia con estos contratos⁸.

La nueva Directiva sobre eficiencia energética adoptada en 2012 apoyará los trabajos en el ámbito de la eficiencia energética mediante el fomento de los planes de eficiencia energética de los gobiernos regionales y locales (es decir, las evaluaciones de las necesidades en el ámbito de la eficiencia energética), y los sistemas de gestión de la energía, las hojas de ruta en materia de renovación y los mapas térmicos para el uso de producción combinada de calor y electricidad.

2)

La Comisión está trabajando en la mejora de los resultados del programa. Ha propuesto, en el proyecto de Reglamento FEDER para el período de programación 2014-2020, tres indicadores comunes de eficiencia energética para todos los Estados miembros: a) número de hogares cuya clasificación en consumo de energía ha mejorado, b) descenso del consumo de energía primaria de los edificios públicos, y c) número de nuevos usuarios de energía conectados a redes inteligentes [COM(2011) 614 final, adjunta al proyecto de Reglamento]. Para estos tres indicadores, sería posible la agregación de los datos a nivel de la UE.

Sin embargo, la Comisión no puede estar totalmente de acuerdo con la recomendación, ya que la comparabilidad de los indicadores recomendados sería limitada, dado que estos indicadores dependen de muchos factores (por ejemplo, de los precios de la energía y los productos básicos, las condiciones climáticas) que podrían hacerlos engañosos.

⁶ COM(2012) 496.

⁷ Artículo 14.

⁸ Artículo 24.

3)

La Comisión ha propuesto en el artículo 100 del proyecto de reglamento por el que se establecen disposiciones comunes para el período de programación 2014-2020 [COM(2012) 496 final] que el Comité de seguimiento examinará y aprobará la metodología y los criterios de selección de las operaciones. En el artículo 114, el proyecto de reglamento propone además que la autoridad de gestión deberá elaborar y, una vez aprobados, aplicar procedimientos y criterios de selección apropiados, que: i) sean transparentes y no discriminatorios; y ii) tengan en cuenta los principios generales de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación y el desarrollo sostenible.

Sin embargo, la Comisión no puede estar totalmente de acuerdo con la recomendación. La fijación de los costes estándar de inversión por kWh ahorrado en toda la UE no es posible ya que estos costes varían considerablemente debido a unos precios diferentes para los equipos y los distintos niveles de ahorro ya aplicados.

La Comisión está elaborando directrices de evaluación de proyectos de eficiencia energética que podrían servir de base para el establecimiento de la evaluación de los proyectos, el seguimiento y los mecanismos de verificación. Por otra parte, la nueva Directiva sobre eficiencia energética exigirá a los Estados miembros que fomenten la prescripción de auditorías energéticas de alta calidad a todos los consumidores finales.

En el caso de las inversiones en eficiencia energética en los edificios públicos, es importante adoptar un enfoque integrado y no llevar a cabo únicamente mejoras de la eficiencia energética, sino más bien considerarlas como parte de una reforma general que conduzca a la mejora global de un edificio en particular.

La Comisión considera que existen motivos para proceder a una renovación en profundidad que vaya más allá de unos niveles óptimos en términos de rentabilidad. Obviamente, unas renovaciones más en profundidad requerirían unos plazos de amortización más largos.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 21/2012

Rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética de la Política de Cohesión

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2013 — 37 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-028-5

doi:10.2865/45025

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

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

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

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

TRAS EVALUAR LA RENTABILIDAD DE LAS INVERSIONES EN EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN, EL TRIBUNAL LLEGÓ A LA CONCLUSIÓN DE QUE NO SE HABÍAN ESTABLECIDO LAS CONDICIONES ADECUADAS EN LA PROGRAMACIÓN Y FINANCIACIÓN Y QUE LOS PROYECTOS FISCALIZADOS EN EDIFICIOS PÚBLICOS PREVEÍAN UN PLAZO MEDIO PARA LA AMORTIZACIÓN DE LAS INVERSIONES PROLONGADO (DE UNOS CINCUENTA AÑOS). EL TRIBUNAL RECOMIENDA A LA COMISIÓN QUE SUPEDITE LA FINANCIACIÓN DE MEDIDAS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA A TRAVÉS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN A UNA EVALUACIÓN ADECUADA DE LAS NECESIDADES, A UN SEGUIMIENTO PERIÓDICO Y AL USO DE INDICADORES DE RESULTADOS COMPARABLES, Y A LA UTILIZACIÓN DE CRITERIOS TRANSPARENTES EN LA SELECCIÓN DE PROYECTOS Y DE COSTES DE INVERSIÓN ESTÁNDAR POR UNIDAD DE ENERGÍA QUE SE DEBE AHORRAR, FIJANDO UN VALOR MÁXIMO ACEPTABLE PARA EL PLAZO DE AMORTIZACIÓN SIMPLE.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9241-028-5



9 789292 410285