

Informe Especial

¿Han conseguido buenos resultados los fondos de la política de cohesión destinados a apoyar la producción de energías renovables?



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0397-7
doi:10.2865/83253

© Unión Europea, 2014
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**¿Han conseguido buenos resultados los fondos de la política de cohesión destinados a apoyar la producción de energías renovables?**

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

Apartados

Glosario, siglas y acrónimos

I – VIII **Resumen**

1 – 11 **Introducción**

1 – 3 **Las energías renovables**

4 – 6 **Objetivos políticos de la UE: el objetivo de cuota de energías renovables en 2020**

7 **Obstáculos a las energías renovables**

8 **Apoyo financiero de la política de cohesión a las energías renovables**

9 – 11 **Gestión compartida**

12 – 13 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

14 – 47 **Observaciones**

14 – 16 **Los proyectos controlados obtuvieron las realizaciones previstas...**

14 – 16 **El panorama general es de proyectos bien planificados con resultados conformes a lo esperado**

17 – 21 **...pero con ciertas dificultades de ejecución**

17 – 21 **Aún hay margen de mejora en todas las fases de los proyectos, desde la licitación hasta su seguimiento y evaluación, pasando por su funcionamiento**

22 – 25 **...y los resultados no son medidos adecuadamente o los proyectos no alcanzan sus metas de producción energética en la mayoría de los casos**

22 – 23 **Cabe mejorar la recopilación y comunicación de datos de las energías renovables**

24 – 25 **Los proyectos no siempre lograron resultados**

26 – 31 **El principio de coste-eficacia no recibe la debida consideración al planificarse los proyectos de producción de energías renovables**

26 – 27 **Coste-eficacia: un objetivo importante del gasto de la UE**

28 – 31 **Es posible conceder mayor importancia al principio de coste-eficacia en una fase temprana**

32 – 40 **...y podrían lograrse también proyectos de producción de energías renovables con mejor relación coste-eficacia**

41 – 47 **El valor añadido europeo de los fondos de la política de cohesión es limitado: los proyectos de producción de energías renovables no contribuyeron plenamente a los objetivos energéticos de la UE**

48 – 54 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Panorama general de los avances de los Estados miembros en el cumplimiento de los objetivos de cuota de energías renovables en 2020

Anexo II — Fondos de la política de cohesión (FEDER y FC 2007-2013) asignados a las energías renovables y proyectos seleccionados en 2007-2012

Anexo III — Lista de proyectos de producción de energías renovables controlados

Anexo IV — Evaluación sintética de resultados de los proyectos de producción de energías renovables

Respuestas de la Comisión



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

CO₂: Dióxido de carbono

Directiva FER: Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

Efecto de peso muerto: se produce cuando se concede financiación a un beneficiario que habría tomado la misma decisión aunque no hubiera recibido la ayuda. En esos casos, los efectos no pueden atribuirse a la medida y la ayuda abonada al beneficiario no tiene ningún impacto directo.

EIA: Evaluación de impacto ambiental

EM: Estado miembro

FC: Fondo de Cohesión

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FER: Fuentes de energías renovables no fósiles, es decir, energía eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica y oceánica, biomasa y gases de vertederos, gases de las plantas de tratamiento de aguas residuales y biogases:

- o **Geotérmica**: la almacenada en forma de calor bajo la superficie de la tierra sólida.
- o **Biomasa**: la fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos biológicos procedentes de la agricultura (incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal), de la silvicultura y de las industrias conexas, así como la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales.
- o **Solar**: la explotación de la luz radiante y del calor solares mediante una gama de tecnologías como las instalaciones de calefacción solar y fotovoltaica y la electricidad termosolar.
- o **Eólica**: la conversión de la fuerza del viento en una forma de energía utilizable, a través por ejemplo de aerogeneradores para generar electricidad.
- o **Hidráulica**: la conversión de la energía cinética de corrientes y saltos de agua en energía eléctrica.

Medidas de unidades de energía:

- o **GW, MW, kW**: Gigavatio/Megavatio/Kilovatio
- o **GWh, MWh, kWh**: Gigavatio/Megavatio/Kilovatio/hora
- o **kWp**: Kilovatios pico (unidad de potencia nominal de un panel fotovoltaico)

Noción de coste-eficacia: se refiere a la capacidad o al potencial de una entidad, una actividad, un programa o una operación auditados para lograr determinados productos a un coste razonable. Los análisis de coste-eficacia estudian la relación entre el coste y los productos, expresada como coste por unidad de producto obtenido¹. El concepto se destaca también en el Reglamento Financiero de la UE (véase el apartado 6).

¹ ISSAI 3000: Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la Intosai.

Objetivos de cuota de energías renovables en 2020: la Directiva FER, que los Estados miembros debían aplicar antes de diciembre de 2010, marcó objetivos nacionales obligatorios para todos los Estados miembros a fin de que la UE alcance en 2020 una cuota del 20 % de energías renovables en su consumo total de energía, y del 10 % en el sector de transportes en particular.

Tarifas reguladas (FIT): mecanismo político concebido para acelerar las inversiones en tecnologías renovables que consiste en ofrecer a los productores de energías renovables contratos a largo plazo basados habitualmente en el coste de producción de cada tecnología.

Valor añadido europeo: en general, el valor resultante de una intervención de la UE que viene a sumarse al valor que se hubiera generado por la actuación exclusiva del Estado miembro sin dicha intervención.

I

El propósito de la fiscalización era responder a la pregunta de si habían conseguido buenos resultados las dos fuentes de financiación más importantes de los programas de gasto de la UE destinados a fomentar el uso de energías renovables: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC) (fondos de la política de cohesión).

II

En el período de programación 2007-2013 se asignó un total aproximado de 4 700 millones de euros a las medidas en favor de las energías renovables. El Tribunal examinó si los fondos se asignaron en dicho período a proyectos de producción de energías renovables con una buena relación coste-eficacia, maduros para su ejecución, ordenados por prioridades y dotados de metas racionales, y si los fondos habían conseguido buenos resultados en su contribución al objetivo de cuota de energías procedentes de fuentes renovables (FER) en 2020 de la UE.

III

El Tribunal constató que los veinticuatro proyectos de producción de energías renovables controlados² obtuvieron las realizaciones previstas y, en su mayoría, eran suficientemente maduros y estaban listos para su ejecución cuando fueron seleccionados. No se registraron sobrecostes o retrasos importantes en los proyectos y la capacidad de producción energética se había instalado según lo previsto y funcionaba. Tampoco su sostenibilidad técnica parecía expuesta a grandes riesgos.

² Los resultados de auditoría derivan del examen de veinticuatro proyectos finalizados de nueve programas operativos financiados por el FEDER o el FC en Malta, Austria, Polonia, Finlandia y el Reino Unido. Los proyectos pertenecían a los sectores fotovoltaico, eólico, termosolar y bioenergético o de la biomasa.

IV

En un tercio de los proyectos controlados se consiguieron (o casi se consiguieron), y midieron adecuadamente, las metas de producción energética. El Tribunal constató que la relación coste-beneficio general de los fondos de la política de cohesión destinados a apoyar la producción de energías renovables ha contribuido de forma limitada al cumplimiento del objetivo de cuota de energías renovables en 2020 de la UE debido a los siguientes motivos:

- el principio de coste-eficacia no ha regido la planificación y ejecución de los proyectos de producción de energías renovables;
- el valor añadido europeo de los fondos de la política de cohesión ha sido limitado.

V

Desde una perspectiva más concreta, el Tribunal observó que en los países abarcados por la fiscalización podía mejorarse la gestión de los programas y proyectos en todas las fases: algunos procedimientos de licitación no garantizaban la plena transparencia, equidad y eficiencia en la selección de los contratistas; el grado de preparación era insuficiente para garantizar un seguimiento y una evaluación eficaces; los programas no explicaban cómo podían contribuir los fondos europeos al cumplimiento de los objetivos de cuota de energías renovables con una relación coste-eficacia adecuada y no siempre se aplicó este principio al decidirse los presupuestos para medidas de los distintos sectores renovables y, por último, los programas no contenían indicadores de resultados para su seguimiento y evaluación.

VI

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que deben introducirse mejoras para que la financiación de estos programas contribuya de forma óptima al cumplimiento del objetivo de cuota de energías renovables en 2020 de la UE.

VII

El gasto de la política de cohesión beneficia a la economía en general y, aunque la presente fiscalización no incluía la medición directa del crecimiento económico o de la creación de empleo (finalidades primordiales de la política de cohesión), las observaciones y recomendaciones del Tribunal se inscriben igualmente en las finalidades de esta política.

VIII

Teniendo en cuenta la probabilidad de que aumente el recurso a fondos europeos para fomentar el uso de energías renovables en el período de programación 2014–2020, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

Recomendación 1

La Comisión debería fijar orientaciones para la elaboración y selección de programas y proyectos y definir condiciones aplicables a la financiación de inversiones de producción de energías renovables a fin de garantizar:

- o que los futuros programas de energías renovables cofinanciados por la política de cohesión se rijan por el principio de coste-eficacia evitando el efecto de peso muerto. Los programas habrán de basarse en un análisis apropiado de las necesidades y privilegiar las tecnologías más rentables (pero sin establecer discriminaciones entre los distintos sectores renovables) y contribuir de forma óptima al objetivo de cuota de energías renovables en 2020 de la UE. Es preciso fijar metas de producción de estas energías que se ajusten al presupuesto y a los criterios de selección de proyectos y se orienten primordialmente a unos resultados de producción energética eficaces en relación con los costes (evitando el exceso de compensación de los proyectos).
- o que se promuevan en los Estados miembros marcos legales más estables y previsibles para la energía procedente de fuentes renovables en general y procedimientos más ágiles para integrarla en las redes eléctricas.

Recomendación 2

Los Estados miembros deberían establecer y aplicar, con arreglo a las orientaciones de la Comisión, criterios mínimos de coste-eficacia adaptados a las circunstancias de los proyectos, a los que deberán atenerse las autoridades nacionales a cargo de los programas de energías renovables. Los Estados miembros deberían potenciar el valor añadido de los fondos de la política de cohesión mejorando la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos de producción de energías renovables, y acumulando datos medibles sobre los costes de producción energética en todos los sectores renovables.

Las energías renovables

01

Las energías renovables son importantes para mejorar la seguridad del aprovisionamiento de la Unión Europea (UE) y reducir su dependencia de la energía convencional (de origen fósil) e importada, así como las emisiones de gases que causan el efecto invernadero. Es posible generar calor y electricidad a partir de una serie de recursos, desde el sol (energía solar concentrada o fotovoltaica) hasta el viento (energía eólica terrestre o marítima), el agua (centrales hidroeléctricas grandes, pequeñas o microcentrales), la tierra (energía geotérmica para la generación de electricidad o calor) y la biomasa (sólida, líquida, gases de vertedero y la fracción biodegradable de los residuos industriales y urbanos, así como biocarburantes líquidos).

02

Las energías renovables también juegan un papel importante en la reducción de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y en la mejora de la sostenibilidad del medio ambiente; además, el desarrollo de tecnologías en este campo puede impulsar la economía, la competitividad industrial y el empleo en Europa. Se espera que a medio y a largo plazo las energías renovables sean competitivas desde el punto de vista económico con respecto a las producidas por fuentes convencionales³.

03

El desarrollo de las fuentes de energías renovables se consagra en el artículo 194, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el contexto de la creación y del funcionamiento del mercado interno y de la necesidad de mejorar y proteger el medio ambiente.

Objetivos políticos de la UE: el objetivo de cuota de energías renovables en 2020

04

Ya en 1997, la UE había declarado para 2010 el objetivo de una cuota de energías renovables del 12 %. El Consejo de la Unión Europea («el Consejo») marcó un objetivo vinculante del 20 % del consumo bruto de energía en 2020, basado en el Programa de trabajo de las energías renovables de la Comisión que establece el camino para integrar la energía procedente de fuentes renovables en las políticas y los mercados energéticos de la UE (véase el **anexo I** sobre los objetivos nacionales de cuota de energías renovables en 2020)⁴. La Directiva FER aprobada en 2009 constituye un marco legal vinculante para el desarrollo de las fuentes de energías renovables hasta 2020⁵:

- o Aparte de fijar con carácter vinculante el objetivo general de la UE en el 20 % y los objetivos nacionales en un porcentaje comprendido el 10 y el 49 % para 2020, se mejora el marco de fomento de la electricidad generada por fuentes renovables (por ejemplo, imponiendo a los Estados miembros obligaciones relativas al acceso a las redes eléctricas y a la simplificación de procedimientos administrativos).
- o Se exige a los Estados miembros que formulen planes de acción nacionales y programas de trabajo para el desarrollo de las fuentes de energía renovables y que creen mecanismos de cooperación para ayudar a que se cumpla el objetivo de energías renovables manteniendo una buena relación coste-eficacia.

- 3 COM(2010) 639 final, de 10 de noviembre de 2010, Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura.
- 4 COM(2006) 848 final, de 10 de enero de 2007, Programa de trabajo de las energías renovables - Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible.
- 5 Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE («Directiva FER») (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

05

Los Estados miembros han de procurar que su objetivo de cuota de energías renovables sea igual o superior a las trayectorias indicativas para alcanzar el objetivo de 2020, y tienen que informar cada dos años a la Comisión acerca de la aplicación de la Directiva y sus avances en el cumplimiento de sus objetivos nacionales. Las medidas de energías renovables han de introducirse de acuerdo con un coste razonable⁶. La Comisión ha de presentar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2014 un informe del estado de aplicación de la Directiva FER⁷.

06

Además, la normativa financiera de la UE dispone que el principio de coste-eficacia debe constituir un elemento determinante de las decisiones de gasto público⁸, y el Parlamento Europeo subrayó la necesidad de identificar las políticas con mejor relación coste-eficacia y mayor optimización de costes a fin de materializar en la práctica el potencial de las fuentes renovables⁹. Según el último informe de situación de la Comisión¹⁰, el objetivo de energías renovables en 2020 de la UE será sobrepasado en conjunto, aunque no todos los Estados miembros estaban bien situados en 2012 para cumplir sus objetivos nacionales vinculantes (véase el **anexo I**). En 2013, la Comisión, de acuerdo con su Libro Verde, sentó las bases iniciales de la política de la Unión sobre el clima y la política energética del período 2020-2030, proponiendo un objetivo vinculante del 27 % de energías renovables¹¹.

Obstáculos a las energías renovables

07

Aparte de factores exógenos (como la evolución de los precios energéticos o el acceso al crédito), hay múltiples obstáculos sectoriales a las inversiones en fuentes renovables en toda la Unión que aún no han sido suprimidos ni por los Estados miembros ni por la Comisión¹²:

- Barreras institucionales y legales: la prioridad, por ejemplo, dada por la UE a las cuestiones energéticas no siempre se refleja a escala local, regional o nacional, por lo que el fomento de energías renovables tropieza con la falta de estrategias claras de ejecución y de flexibilidad en las administraciones competentes o en los ordenamientos jurídicos nacionales, y también con la falta de precisión de los marcos legales y contractuales que regulan este tipo de energía. A ello se añade la complejidad de los procedimientos de concesión de autorizaciones y permisos para proyectar, construir y explotar las instalaciones energéticas renovables, así como las exigencias de protección del medio ambiente que disuaden a los promotores de presentar propuestas de proyectos viables (ausencia de un sistema administrativo eficaz).
- Dificultades para integrar la electricidad generada por fuentes renovables en las redes de transmisión o distribución (problemas técnicos, infraestructuras insuficientes, prácticas discriminatorias que impiden el acceso a las redes, distribución de costes entre los operadores de las redes, las administraciones y los promotores de los proyectos, así como falta de medición de la producción energética).
- La inestabilidad o falta de previsibilidad de los sistemas de fomento e incentivo y la falta de información a proveedores, usuarios e instaladores obstaculizan el empleo de tecnologías con una buena relación coste-eficacia.

- 6 Considerandos 9 y 41 de la Directiva FER.
- 7 Artículo 23, apartado 8, letra c), de la Directiva FER.
- 8 Artículo 18, apartado 1, letra h), del Reglamento Delegado de la Comisión (UE) n° 1268/2012, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 362 de 31.12.2012, p. 1).
- 9 Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2013, sobre los desafíos y oportunidades actuales para las energías renovables en el mercado interior europeo de la energía [2012/2259(INI)].
- 10 COM(2013) 175 final, de 27 de marzo de 2013, «Informe de situación sobre las energías renovables».
- 11 COM(2013) 169 final, de 27 de marzo de 2013, «Libro Verde, Un marco para las políticas de clima y energía en 2030». COM(2014), de 15 final de 22 de enero de 2014, Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020- 2030.
- 12 Véase, por ejemplo, COM(2012) 271 final, de 6 junio de 2012, «Energías renovables: principales protagonistas en el mercado europeo de la energía, y los informes de situación biennales de 2010 y 2012», COM(2011) 31 final, de 31 de enero de 2011, y COM(2013) 175 final, de 27 de marzo de 2013. Véanse asimismo los informes de las asociaciones de la industria europea de fuentes de energía renovable (European Renewable Energy Council, o EREC, y sus organizaciones afiliadas), en particular, la publicación *Analysis of deviation and barriers, 2013 report*, del EREC, www.keepontrack.eu/publications.

Apoyo financiero de la política de cohesión a las energías renovables

08

Los instrumentos de la política de cohesión —el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC)— constituyen la principal fuente de financiación de los programas de gasto de la UE¹³ para fomentar las energías renovables. Aunque en el período de programación 2000-2006 solo se destinaron 600 millones de euros en apoyo de los proyectos de este sector, en el período de programación 2007-2013 se asignó a las energías renovables un total aproximado de 4 700 millones de euros, lo que refleja la importancia mucho mayor concedida a este ámbito político (véase en el **anexo II** el desglose por Estado miembro). En el período de programación 2014-2020, el apoyo de la política de cohesión a la transición a una economía de baja emisión de carbono aumentará hasta alcanzar al menos un total de 27 000 millones procedente del FEDER¹⁴. También podrá obtenerse más financiación del Fondo de Cohesión.

13 Otros programas de la UE que promovían energías renovables en el período de programación 2007-2013 eran el Programa Energético Europeo para la Recuperación, el Programa Energía Inteligente - Europa y el Programa Marco de Investigación.

14 Las regiones tienen que invertir una mínima parte de los recursos del FEDER (un 20 % las regiones más desarrolladas, un 15 % las regiones de transición y un 12 % las regiones menos desarrolladas) para apoyar la transición a una economía de baja emisión de carbono en todos los sectores, incluidas las inversiones en energías renovables [artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 289)].

Recuadro 1

Gasto de la política de cohesión en energías renovables: datos clave

- o 270 800 millones de euros: total de dotaciones del FEDER/FC en 2007–2013
- o 600 millones de euros: total de dotaciones del FEDER/FC destinadas a las energías renovables en 2000–2006
- o 4 700 millones de euros: total de dotaciones del FEDER/FC destinadas a las energías renovables en 2007–2013

Al menos 27 000 millones de euros: dotaciones mínimas del FEDER para apoyar la transición a una economía baja en carbono, incluidas las energías renovables, en 2014–2020. Podrían también asignarse más dotaciones con cargo al Fondo de Cohesión (nota a pie de página 14)

Gestión compartida

09

En el marco de la política de cohesión, los Estados miembros elaboran los programas operativos, establecen y administran los sistemas de control y gestión, y presentan a la Comisión informes anuales sobre su ejecución. Asimismo, en su gestión diaria, los organismos nacionales o regionales seleccionan los proyectos y se encargan de su ejecución y evaluación.

10

Las autoridades de gestión, los organismos intermediarios y las autoridades de certificación se ocupan de gestionar la ejecución de los programas operativos¹⁵. La financiación de los proyectos se rige por normas y condiciones establecidas en parte por la UE¹⁶ y en parte por los Estados miembros (la selección de proyectos, la evaluación de sus costes, beneficios y ganancias y, por último, la evaluación de su impacto económico, social y medioambiental competen a las autoridades de los Estados miembros).

11

La Comisión dicta orientaciones para elaborar los programas operativos, los aprueba y supervisa la implantación y el funcionamiento de los sistemas en los Estados miembros. Para supervisar la ejecución de los programas operativos, la Comisión participa en comités de seguimiento y se sirve de los informes anuales de ejecución recibidos, y tiene además la facultad de solicitar a las autoridades de gestión datos específicos de los programas y de la «selección de proyectos».

15 Puede consultarse el resumen de las normas de aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión 2007-2013, incluidos los sistemas de gestión y control de la UE relativos a la ayuda concedida por la política de cohesión, en: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_en.htm

16 Reglamento (CE) n° 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) n° 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

Alcance y enfoque de la fiscalización

12

12

Para responder a la pregunta de si habían conseguido buenos resultados los proyectos del FEDER y del FC que invierten en la producción energética a partir de fuentes renovables, la fiscalización estableció múltiples criterios de auditoría (véase el **anexo IV**) basados en diferentes fuentes y estudios, entre ellos los elaborados por los servicios de la Comisión. El Tribunal examinó si la ejecución y los resultados de los proyectos controlados resultaron acordes a lo previsto y si alcanzaron sus metas de producción energética. En la fiscalización se analizó en particular si los fondos de los programas operativos del período de programación 2007-2013 habían sido asignados a proyectos de producción de energías renovables con una buena relación coste-eficacia, con prioridades bien establecidas, maduros y dotados de metas racionales, y cuál había sido la contribución de dichos proyectos al cumplimiento del objetivo de cuota de energías renovables en 2020.

13

Los resultados de auditoría se basan en el examen de veinticuatro proyectos finalizados de producción de energías renovables pertenecientes a nueve programas operativos financiados a través del FEDER o del FC en Austria, Finlandia, Malta, Polonia y el Reino Unido¹⁷. Los proyectos pertenecían a los sectores biotecnológico, fotovoltaico, termosolar y eólico¹⁸. El **anexo III** presenta la lista de los proyectos de producción de energías renovables controlados.

- 17 Sobre la base de los fondos asignados a las energías renovables, se seleccionaron los siguientes programas operativos:

PO I - Investing in Competitiveness for a Better Quality of Life - 2007MT161PO001

PO Baja Austria 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung / EFRE - 2007AT162PO001

PO Salzburgo 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung / EFRE - 2007AT162PO006

PO Estiria 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung / EFRE - 2007AT162PO007

PO Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko - 2007PL161PO002

PO Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego - 2007PL161PO007

PO Alueellinen Kilpailukyky- ja työllisyystavoite; Finlandia Occidental EAKR-Toimenpideohjelma 2007-2013 - CCI2007FI162PO003

PO Gales Occidental y Los Valles: ERDF convergence programme - 2007UK161PO002

PO Gales Oriental ERDF Regional competitiveness and Employment programme - 2007UK162PO012

- 18 De los veinticuatro proyectos controlados, nueve estaban dedicados a la producción de electricidad a partir de aerogeneradores grandes o pequeños o de paneles fotovoltaicos, mientras que los restantes quince producían calor a partir de combustible de biomasa o agua caliente a partir de colectores solares. Su dimensión oscilaba entre el simple panel solar de una vivienda y los parques eólicos con dieciséis aerogeneradores.

Los proyectos controlados obtuvieron las realizaciones previstas...

El panorama general es de proyectos bien planificados, con resultados conformes a lo esperado

14

Los proyectos de producción de energías renovables controlados estaban suficientemente maduros y listos para su ejecución cuando fueron seleccionados. Pese a que en algunos proyectos eólicos y de biomasa la fase preparatoria era relativamente larga, en general se obtuvieron los permisos, licencias y planos técnicos esenciales antes de aprobarse el proyecto. En caso necesario, se consiguió igualmente la conexión de las instalaciones a las redes de transmisión o distribución y la contratación de un número suficiente de usuarios¹⁹.

15

No se han registrado sobrecostes o retrasos significativos en los proyectos, que, por lo general, se ejecutaron en los plazos previstos o con incumplimientos

de calendario relativamente reducidos (la ejecución se retrasó más de seis meses solo en dos proyectos, uno de los cuales debía corregir el tiempo de avería de una pequeña planta de cogeneración). Tampoco se originaron sobrecostes significativos durante la ejecución. En el **recuadro 2** se ofrecen ejemplos de proyectos controlados.

16

Con excepción de una instalación de biomasa²⁰, la capacidad de producción de energías renovables se instaló y entró en funcionamiento según lo previsto, y la sostenibilidad técnica no parecía expuesta a riesgos importantes. Se observaron pocas desviaciones respecto de la planificación inicial y de la propuesta de proyecto aprobada. La capacidad instalada de producción energética de los proyectos se ajustaba generalmente a las decisiones de cofinanciación. Las instalaciones funcionaban sin grandes problemas técnicos ni de otro tipo desde su entrada en servicio. Solo faltaban por funcionar unas pocas unidades de producción. Los operadores disponían de suficientes conocimientos y recursos para asegurar el buen funcionamiento y el mantenimiento periódico de sus instalaciones.

- 19 Por ejemplo, la aprobación de los proyectos de biomasa controlados en Austria estaba supeditada a la existencia de un número suficiente de usuarios de la energía calórica producida.
- 20 Una planta de biomasa de Austria se había desviado del plan inicial al utilizar los fondos europeos para ampliar la red de calefacción en vez de instalar una segunda caldera como se había establecido al principio. Esta desviación obedecía a que se esperaba ampliar la capacidad para servir a más usuarios, y no constituye por tanto una deficiencia desde el punto de vista de la buena gestión financiera.

Fotografía 1

Interior de la planta de biomasa de Bruck an der Mur (Austria) (el proyecto se instaló y entró en funcionamiento según lo previsto)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Fotografía 2

Virutas de madera en una tolva de almacenamiento de la planta de biomasa de Bruck an der Mur (Austria)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Recuadro 2

Ejemplos de proyectos de producción de energías renovables controlados cofinanciados con fondos de la política de cohesión: realizaciones

Para obtener mayor información sobre las realizaciones de los proyectos, véase el **anexo III**.

Biomasa

En Austria, se controlaron tres plantas de calefacción que funcionaban con biomasa (capacidad de 3 MW a 8 MW) y estaban conectadas a las redes de calefacción urbanas (de 0,6 a 11 km). Las plantas suministraban calor y agua caliente a un total de 266 usuarios (particulares o industrias).

En Finlandia, los tres proyectos controlados consistían en la construcción de nuevas calderas de biomasa a base de pellets o virutas de madera (capacidad de 0,8 MW a 2,5 MW) que sustituían a los antiguos modelos que funcionaban con combustibles fósiles (pesados): dos de ellos también preveían la construcción de la red de calefacción urbana necesaria (0,6 y 3 km).

Energía eólica

En Polonia se construyeron cinco parques eólicos con una potencia de 3,2 a 38 MW y todas las infraestructuras necesarias (subestaciones de alta y media tensión, conexión a las redes eléctricas y caminos de acceso).

Energía solar (paneles fotovoltaicos y colectores solares)

En Malta, dos proyectos consistían en la instalación en edificios públicos de sistemas fotovoltaicos de producción de electricidad con su equipamiento informático y sistema de control. Uno de los proyectos comprendía asimismo la instalación de un aerogenerador de pequeñas dimensiones.

En Polonia, cinco proyectos similares consistían en la instalación de colectores solares planos en viviendas particulares y edificios públicos de cinco municipios con objeto de suministrar agua caliente a los residentes. En total, más de 3 000 beneficiarios públicos y privados instalaron colectores solares. Un proyecto incluía además la provisión de alumbrado público y energía fotovoltaica.

...pero con ciertas dificultades de ejecución

Aún hay margen de mejora en todas las fases de los proyectos, desde la licitación hasta su seguimiento y evaluación, pasando por su funcionamiento

17

La explotación de las fuentes renovables ha tropezado con dificultades para integrar la electricidad que generan en las redes existentes. En toda la UE se observa que el desarrollo de las redes de transmisión y distribución es una de las principales barreras a la integración a gran escala de la electricidad generada por fuentes renovables²¹. En consecuencia, la Unión y sus Estados miembros necesitan invertir en

redes nacionales y conexiones transfronterizas para ayudar a instaurar el mercado interno de la energía. Los titulares de los proyectos controlados insistían en que las redes disponían de escasa capacidad sobrante²² y tenían que expandirse y modernizarse, y en que una distribución más transparente de costes entre operadores, administraciones y promotores de los proyectos podría mejorar la eficiencia de todo el sistema. Aunque solo se encontraron problemas de acceso a las redes en una pequeña parte de los proyectos controlados, el fomento de la producción energética renovable no ha ido acompañado de una mejora de las redes de los Estados miembros. Las autoridades nacionales y los operadores citaron con frecuencia problemas técnicos y de costes como impedimentos a la integración eficaz de la energía renovable en las redes. El **recuadro 3** expone ejemplos de problemas de conexión de la electricidad generada por fuentes renovables a las redes existentes.

21 COM(2013) 175 final.

22 Véase asimismo la Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura (DO L 33 de 4.2.2006, p. 22). El artículo 3, apartado 2, letra f), dispone que los Estados miembros, al aplicar medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad, tendrán en cuenta la necesidad de velar por una reserva de capacidad de transporte y de generación suficiente para un funcionamiento estable.

Fotografía 3

Parque eólico de Golice (Polonia)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Acceso a las redes de la electricidad generada por fuentes renovables en Polonia e integración en las redes de la electricidad generada por energía fotovoltaica en Malta

En Polonia, el mal estado y la falta de capacidad sobrante de las redes de transmisión y distribución han sido dos frenos esenciales a la integración de la electricidad generada por fuentes fotovoltaicas y eólicas. Además de la necesidad de expandir y modernizar la infraestructura, las dificultades para obtener los permisos de conexión a la red (problemas legales y técnicos junto a los gastos de conexión) entorpeció el desarrollo de fuentes renovables²³. En los proyectos de energía eólica controlados, la construcción de las instalaciones y la obtención de los permisos de conexión necesarios han durado de cuatro a cinco años.

En Malta existían orientaciones claras sobre cómo obtener licencias de obra y permisos para instalaciones solares y fotovoltaicas. Sin embargo, en 2010 y 2011, años de entrada en funcionamiento de múltiples proyectos cofinanciados por la UE, hubo con frecuencia problemas para introducir en las redes la electricidad que producían, normalmente un excedente del propio consumo del productor. Dado que los operadores de las redes no habían instalado contadores, el productor no fue compensado por la electricidad generada mediante tarifas reguladas durante períodos de hasta cuatro meses.

²³ *Integration of electricity from renewables to the electricity grid and to the electricity market – RES-Integration*. Informe nacional de Polonia. Eclareon, Oeko-Institut e.V., 20 de diciembre de 2011.

18

En su análisis de los informes de los Estados miembros sobre la situación de las energías renovables correspondientes a 2011, la Comisión señalaba que los avances en la supresión de barreras administrativas seguían siendo lentos, y los procedimientos de obtención de autorizaciones y permisos, complejos y desalentadores²⁴. Hay margen de mejora en los Estados miembros fiscalizados. En la fiscalización se observó, por ejemplo, que Malta no había iniciado el desarrollo de fuentes renovables hasta el período 2007-2013

y ni su mercado había alcanzado todavía su madurez, ni su sistema administrativo era plenamente eficaz. Además, Polonia y el Reino Unido carecían parcialmente de orientaciones o enfoques armonizados nacionales o regionales para coordinar el trabajo de las autoridades. En particular, la medición y comunicación de los resultados energéticos de los proyectos eran deficientes y, por lo tanto, los datos no se utilizaban para comparar distintos proyectos y sectores renovables y obtener información útil para concebir futuras medidas.

²⁴ SWD(2013) 102 final, de 27 de marzo de 2013, *The renewable energy progress report*.

19

No obstante, se observó un ejemplo de buenas prácticas en Austria, donde una herramienta de gestión de calidad para las plantas de calefacción de biomasa (QM Heizwerke) garantizaba una supervisión idónea (véase el **recuadro 4**).

Recuadro 4

Supervisión de proyectos en Austria

Todas las plantas de calefacción urbana de biomasa de una potencia superior a 400 kW que alimentan redes de más de un kilómetro de longitud deben incorporar obligatoriamente una herramienta de gestión de calidad. La coordinación del proceso de financiación y la gestión de los datos de planificación y explotación requeridos queda facilitada gracias a una base de datos que constituye una plataforma estándar para los beneficiarios de proyectos, una fuente de datos técnicos y económicos para los responsables de la calidad y una plataforma informática para el seguimiento y la optimización de las operaciones. Introducida en 2006, QM Heizwerke contiene datos sobre más de cien plantas que funcionan con biomasa.

Enlace a Internet: www.qm-heizwerke.at

Fotografía 4

Visita de los auditores a la planta de biomasa de Weissenbach an der Triesting (Austria)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Observaciones

20

Los procedimientos de licitación no garantizaban la plena transparencia, equidad o eficiencia en la selección de contratistas:

- En Malta hubo que anular la convocatoria de dos proyectos fotovoltaicos controlados porque ninguna oferta cumplía los requisitos técnicos ni administrativos, debido a exigencias técnicas desmesuradas o a procedimientos y trámites complejos. En ambos casos se produjeron retrasos y la concurrencia entre licitadores se vio afectada negativamente.
- En Polonia, los modelos de aerogeneradores de dos proyectos se habían detallado innecesariamente en los permisos o planes de construcción, lo que impidió redactar un pliego de condiciones que garantizara la concurrencia entre licitadores y la obtención de mejor relación calidad-precio. En otro proyecto se predeterminó también un tipo de colector solar específico. En todos estos casos, solo una de las ofertas presentadas se ajustaba al pliego de condiciones.
- Los organismos de ejecución y los beneficiarios de proyectos no conocían suficientemente las tecnologías renovables, su mercado ni sus sistemas de contratación pública. Gran parte del equipamiento y de las obras de instalación de este tipo de energía son de naturaleza similar, a veces idéntica, y de dimensiones reducidas, sobre todo en las operaciones financiadas con subvenciones, por lo que se dan las condiciones para organizar un sistema de adjudicación coordinado y gestionado por una unidad especializada compuesta de expertos a escala nacional o regional, que obtenga la mejor relación calidad-precio, economías de escala y plazos más breves. Como ejemplo, pueden citarse los sistemas de producción de agua caliente en tejados, los paneles fotovoltaicos y las pequeñas instalaciones de biomasa de Malta y Polonia. En Malta se suspendieron temporalmente algunos proyectos entre otras razones por la organización ineficiente de la contratación pública.

Fotografía 5

Planta energética de biomasa de Flachau (Austria)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Observaciones

21

La elaboración de los proyectos de producción de energías renovables no ha garantizado suficientemente un seguimiento y una evaluación eficaces de los mismos. Debido a la imprecisión y a la ausencia de datos de referencia fiables en los objetivos y los indicadores de resultados de todos los programas operativos auditados no era posible comparar proyectos de sectores energéticos iguales o diferentes, y las autoridades competentes no podían verificar la contribución de los fondos europeos al cumplimiento de los objetivos de cuota de energías renovables nacionales y de la UE (véase asimismo el apartado 30).

...y los resultados no son medidos adecuadamente o los proyectos no alcanzan sus metas de producción energética en la mayoría de los casos

Cabe mejorar la recopilación y comunicación de datos de las energías renovables

22

Los Estados miembros no disponen de datos precisos y validados sobre los resultados reales de los proyectos de producción de energías renovables. El sector se caracteriza por fuertes fluctuaciones de costes tecnológicos (la mayor parte de las tecnologías redujeron masivamente su precio) y subidas de precios energéticos. Es importante que la información sobre los costes tecnológicos de fuentes renovables esté actualizada para determinar qué tecnologías obtienen los rendimientos más favorables según las condiciones locales concretas y el nivel de ayuda idóneo.

23

Aunque se disponía de información sobre las capacidades instaladas de producción de los proyectos, en once de los veinticuatro controlados faltaban datos sobre la

energía producida realmente, o los que había no eran fiables. Dado que para obtener cofinanciación pública no se exige como condición la medición y la comunicación efectiva de los datos, los informes finales de los proyectos no contenían mediciones, sino solo estimaciones de resultados, por lo general basadas en los parámetros técnicos facilitados por los productores y en las particularidades locales. Muchos productores de energías renovables no medían sus rendimientos energéticos, por lo que, en once de los veinticuatro proyectos controlados (cinco proyectos de energía solar de la región polaca de Lublin, cuatro de Malta y dos del Reino Unido), los resultados energéticos no se basaban en datos medidos o validados, sino en valores teóricos extraídos de manuales especializados o de estimaciones profesionales efectuadas por ingenieros.

Los proyectos no siempre lograron resultados

24

Los objetivos solo se cumplieron en cinco de los trece proyectos controlados (de un total de veinticuatro) que medían efectivamente los resultados de producción energética, y casi se cumplieron en tres proyectos más, mientras que el resto no alcanzó ni total ni parcialmente sus metas de producción. En algunos casos, ello se debía a la falta de exactitud de las previsiones, pero en otros los proyectos afrontaron también problemas técnicos en sus fases iniciales. El **cuadro 1** muestra la comparación entre la producción energética prevista y real de los proyectos controlados.

25

En resumen, la evaluación de la relación coste-eficacia, la ejecución y el cumplimiento de metas de los veinticuatro proyectos controlados ha arrojado resultados dispares, con proyectos buenos, satisfactorios y deficientes, como se muestra en el **anexo IV**. El **recuadro 5** apunta a los motivos de los resultados deficientes de algunos de estos proyectos.

Recuadro 5

Motivos de los deficientes resultados de algunos proyectos

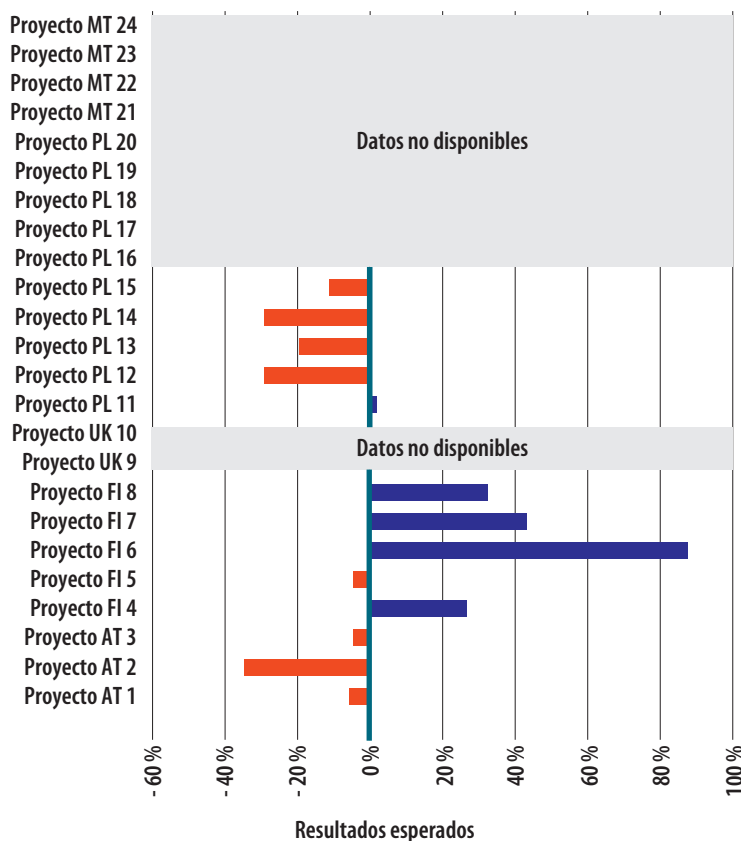
En Austria, la producción energética real era igual o superior a la prevista en las fases de los proyectos directamente financiadas con fondos del FEDER. Ahora bien, las metas marcadas no se alcanzaron en dos proyectos ampliados ulteriormente para aumentar la capacidad calorífica y las redes con el fin de servir a más usuarios. Los motivos fueron sobre todo la sobreestimación de la demanda o la interrupción temporal del consumo de los principales usuarios.

En Polonia, las causas del rendimiento inferior al previsto de los proyectos de energía eólica fueron los pronósticos de viento demasiado optimistas y los problemas técnicos registrados en el primer año de funcionamiento.

En el Reino Unido, los resultados de los subproyectos revelaron que algunos no alcanzaron las metas marcadas de producción energética (debido principalmente al elevado contenido de agua de los componentes de la biomasa o a una demanda inferior a la estimada), si bien no se disponía de datos definitivos y los regímenes de ayudas correspondientes no habían concluido en el momento de la fiscalización.

Cuadro 1

Comparación de medias de producción energética prevista y real en los proyectos de producción de energías renovables controlados en los que se midieron los resultados energéticos, 2009-2012, en %



Fuente: Cálculos del Tribunal a partir de la base de datos QM Heizwerke (Austria), de los costes medios de inversión de proyectos similares (Finlandia y Polonia), de los convenios de financiación y de los resultados de los proyectos calculados por los beneficiarios.

El principio de coste-eficacia no recibe la debida consideración al planificarse los proyectos de producción de energías renovables

Coste-eficacia: un objetivo importante del gasto de la UE

26

Esta noción se refiere a la capacidad o al potencial de una entidad, una actividad, un programa o una operación auditados para lograr determinados efectos a un coste razonable. Los análisis de coste-eficacia estudian la relación entre los costes de los proyectos y los productos, expresado como coste por unidad de producto obtenido²⁵.

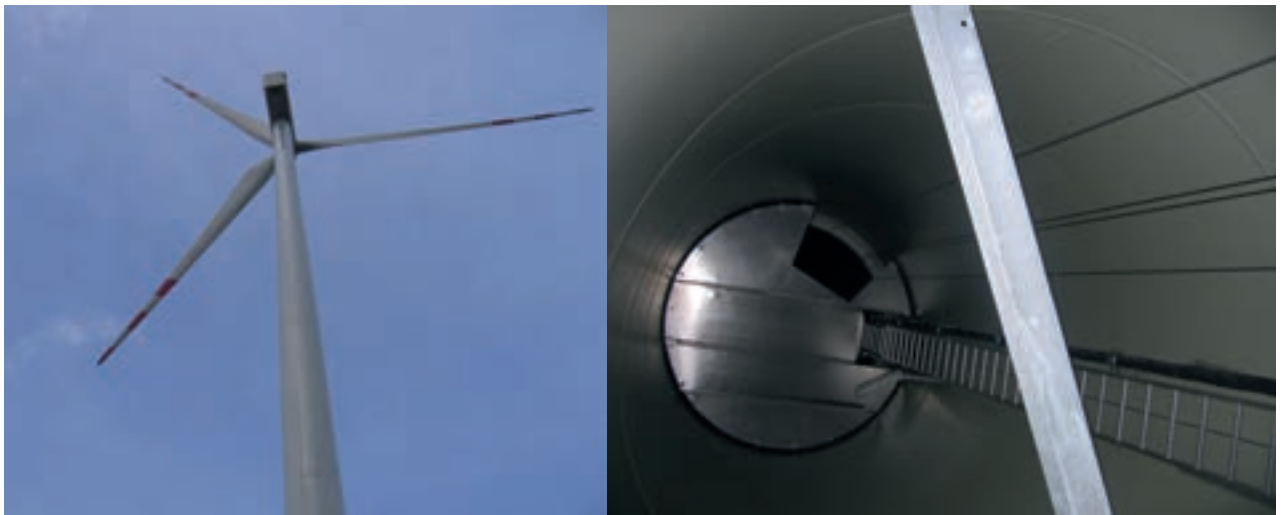
27

Una producción energética de fuentes renovables óptima (o con una buena relación coste-eficacia) es importante para el rendimiento económico. Los fondos de la política de cohesión representan una parte considerable de las ayudas facilitadas a la actividad de las energías renovables y un importante motor de esta política y del desarrollo económico regional.

25 ISSAI 3000: Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la Intosai.

Fotografía 6

Aerogenerador (imagen interna y externa del aparato situado en Polonia)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Es posible conceder mayor importancia al principio de coste-eficacia en una fase temprana

28

En la elaboración de los programas operativos, las autoridades nacionales no efectuaron análisis apropiados de las necesidades para identificar qué tecnologías podían contribuir a cumplir los objetivos de cuota de energías renovables con la mejor relación coste-eficacia y cómo podían completarse con otros instrumentos financieros o regímenes de ayuda nacionales. En consecuencia, los programas operativos no explican cómo contribuyen los fondos europeos al cumplimiento de los objetivos de cuota de energías renovables de acuerdo con el principio de coste-eficacia.

29

Por otra parte, la Comisión y las autoridades nacionales no planificaron la contribución de los fondos de la política de cohesión (o nacionales) al cumplimiento de los objetivos de cuota de energías renovables. Los programas operativos auditados de Austria y Finlandia no detallaban la producción de energías renovables prevista u obtenida realmente con las medidas financiadas por el FEDER y el FC. La capacidad instalada de los cinco países fiscalizados para cumplir el objetivo de cuota de energías renovables en 2020 es de 95 304 MW (véase el **cuadro 2**). Los informes presentados por las autoridades de gestión a la Comisión revelan que, en 2012, un total de 4 464 MW (el 4,7 % de la capacidad requerida) relacionado con el objetivo de cuota de 2020 (el 8,1 % relacionado con el objetivo de trayectoria de 2013 en los

Estados miembros fiscalizados) se obtuvo mediante la contribución de los proyectos de la política de cohesión en estos países. La utilización de los fondos de cohesión para financiar las energías renovables varía según los Estados miembros y, como muestra igualmente el **cuadro 2**, no se dispone en muchos de ellos de datos suficientes para comparar los logros de los proyectos de la política de cohesión en relación con los objetivos de cuota de energías renovables. Esta ausencia de datos impide definir la información de referencia, tanto energética como económica, de los distintos sectores y tecnologías renovables.

Fondos de la política de cohesión destinados a las fuentes de energías renovables en 2007-2013 y su impacto en el cumplimiento de los objetivos de 2020 en los Estados miembros

PO	Fondos FEDER y FC asignados a las FER (euros) ¹	Capacidad adicional de las FER resultante de inversiones del FEDER y del FC (MW)		Capacidad adicional de las FER requerida para cumplir el objetivo de 2020 (MW)		Contribución del FEDER y del FC a la capacidad total de las FER para cumplir el objetivo de 2020 (%)
		Planificada	Comunicada (final de 2012)	en 2013	en 2020	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7 = 3:6)
Austria	25 037 408	105	99	11 301	13 179	0,79
Bélgica	11 851 495	Datos no disponibles		3 062	8 255	Datos no comunicados a la Comisión
Bulgaria	16 710 959	Datos no disponibles		4 232	5 189	
Chipre	9 520 000	Datos no disponibles		190	584	
República Checa	397 759 730	131	12	Datos no disponibles		
Alemania	252 995 745	29	118	71 621	110 934	0,03
Dinamarca		Datos no disponibles		6 017	6 754	Datos no comunicados a la Comisión
Estonia		0	6	Datos no disponibles		
España	160 152 052	Datos no disponibles		49 722	69 844	
Finlandia	20 682 247	Datos no disponibles		24 690	33 420	Datos no comunicados a la Comisión
Francia	363 591 135	1 161 307	1 833 445	39 628	62 167	Datos no confirmados
Grecia	283 795 789	156	106	6 872	13 271	1,18
Hungría	349 310 777	0	0	1 109	1 537	Datos no comunicados a la Comisión
Irlanda		Datos no disponibles		3 496	8 339	
Italia	775 717 953	5 215	2 893	32 524	43 823	11,9
Lituania	58 485 290	0	173	1 289	1 635	Datos no comunicados a la Comisión
Luxemburgo	1 767 056	5 000	11 000	179	347	Datos no confirmados
Letonia	67 180 000	77	21	1 661	2 168	3,55
Malta	78 200 000	Datos no disponibles		36	160	Datos no comunicados a la Comisión
Países Bajos	19 182 600	Datos no disponibles		6 086	14 994	Datos no comunicados a la Comisión
Polonia	825 761 396	972	246	4 444	10 335	9,4
Portugal	59 857 312	0	0	12 699	19 200	Datos no comunicados a la Comisión
Rumanía	331 542 611	200	275	9 635	12 589	1,58
Suecia	52 342 949	0	271	21 744	23 786	Datos no comunicados a la Comisión
Eslovenia	54 186 553	355	120	1 258	1 693	21
Eslovaquia	90 252 216	98	72	2 144	2 746	3,57
Reino Unido	159 590 365	12 000	4 120	14 660	38 210	31,4
Croacia		Datos no disponibles				Datos no comunicados a la Comisión
EM fiscalizados	1 109 271 416	13 077	4 464	55 131	95 304	13,72
Total	4 665 401 221	1 185 643	1 852 975	318 998	505 159	Datos no confirmados

1 Las dotaciones/realizaciones (euros/MW) de los distintos Estados miembros no son comparables debido a la naturaleza heterogénea de las inversiones (producción energética, fomento de fuentes de energías renovables, creación de redes, proyectos piloto, etc.).

Fuente: Planes nacionales de acción energías renovables (2010), e informes de ejecución de los programas operativos de 2012.

30

La relación coste-eficacia de las medidas en los distintos sectores renovables no fue analizada ni determinó la asignación de presupuestos a las energías renovables dentro de los programas operativos auditados. Tampoco se efectuaron análisis apropiados de las necesidades ni evaluaciones intermedias:

- o Cuando en 2007 se elaboraron los programas operativos, no se procedió a un análisis detallado de la situación que incorporara el análisis de las necesidades de los distintos sectores renovables en las regiones; en particular, las autoridades nacionales no estimaron los costes por unidad de la capacidad energética instalada ni los costes por unidad de producción energética, y de este modo no prestaron atención a las relaciones coste-eficacia y coste-beneficio de las medidas que iban a financiarse con fondos públicos.
- o Los programas operativos no tuvieron en cuenta tampoco los resultados ni las experiencias derivados de anteriores programas de energías renovables financiados con recursos nacionales o europeos.
- o La asignación de fondos públicos a las intervenciones de producción de energías renovables no se justificó suficientemente: en general se basó en una estimación aproximada del potencial y de la capacidad de absorción de las regiones y no en un análisis sistemático de la situación regional ni en la comparación de distintas opciones de tipos o tecnologías renovables.

- o Las autoridades de Finlandia y del Reino Unido fueron introduciendo ajustes en sus programas, aunque sin análisis formales, pero en general faltaron evaluaciones intermedias o valoraciones similares de las medidas de 2007-2013 que habrían podido ayudar a reorientar los programas de energías renovables.

31

Más aún, los programas operativos no establecían indicadores de resultados que permitieran un seguimiento y una evaluación apropiados de la relación coste-eficacia de las medidas de energías renovables, que a su vez habrían ayudado a valorar la contribución de los fondos europeos a los objetivos acordados en este campo (véase el **cuadro 2**). Si bien los programas operativos de Austria, Polonia y Malta contaban con indicadores sobre la capacidad adicional de las fuentes de energías renovables, ninguno de los indicadores de Finlandia reflejaba la creación de capacidad de producción, la energía producida, o a la reducción o eliminación de emisiones de CO₂. En el Reino Unido también faltaba un indicador sobre la creación de capacidad de producción de las energías renovables. Ello significa que, en esos casos, las autoridades de gestión y la Comisión no pudieron llevar a cabo un seguimiento y una evaluación *ex post* apropiados de los fondos destinados por la política de cohesión a las inversiones en energías renovables²⁶.

26 Los informes anuales de ejecución de Finlandia y el Reino Unido no ofrecían explicaciones sobre los datos reales y su medición, ni valoraban los obstáculos, el potencial y las necesidades de los distintos sectores renovables en las regiones abarcadas por los PO auditados.

Fotografía 7

Estación de transformación de un parque eólico en Golice (Polonia)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

... y podrían lograrse también proyectos de producción de energías renovables con mejor relación coste-eficacia

32

La eliminación de ineficiencias en la planificación y la ejecución de proyectos de producción de energías renovables contribuirá directamente al cumplimiento de los objetivos de 2020 nacionales y de la UE, pero además puede beneficiar a los usuarios e impulsar la economía en general.

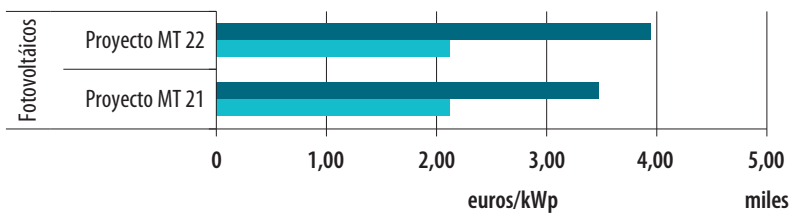
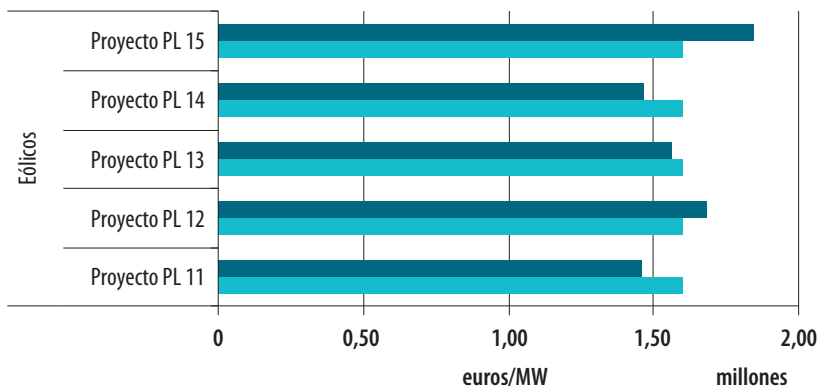
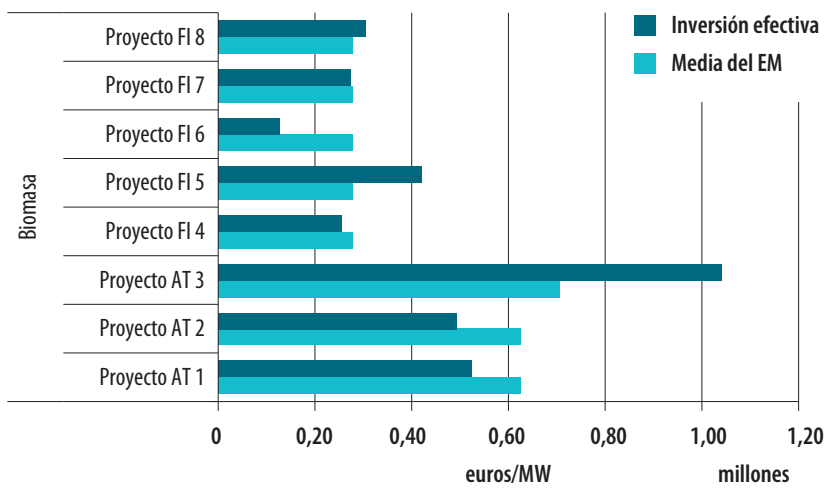
33

Los resultados de los proyectos financiados por la UE diferían en cuanto a su relación coste-eficacia. Los costes de inversión de las tecnologías renovables son muy diversos y dependen del lugar

donde se realicen. No existe una tecnología que sea la más rentable para toda la UE, por lo que en la fiscalización se compararon los costes de un determinado sector de un Estado miembro concreto. Cuatro proyectos controlados (fotovoltaicos y de biomasa), eran considerablemente más caros que otros similares en el mismo Estado miembro (véase el **cuadro 3**). Los costes medios calculados de la capacidad instalada en los proyectos controlados oscilaban entre 0,16 millones de euros/MW y 1,8 millones de euros/MW. Según los cálculos de las autoridades nacionales de uno de los Estados miembros fiscalizados, los períodos de recuperación de la inversión diferían de dos a 537 años. Las inversiones con gran intensidad de capital y períodos de recuperación superiores a cien años no alcanzarán un equilibrio financiero razonable, lo que denota que la ayuda pública no siempre se destinó a los proyectos con mejor relación coste-eficacia.

Cuadro 3 Relación coste-eficacia de los proyectos de producción de energías renovables controlados

Inversión en 1MW o kWp, comparada con el coste medio de inversión en el Estado miembro



Fuente: Cálculos del Tribunal a partir de la documentación de los proyectos y análisis de las autoridades de gestión¹.

1 Nota a los proyectos de Finlandia: Costes medios de inversión en maquinaria y equipo de los proyectos controlados. El proyecto nº 5 incluye los costes de las conducciones en su emplazamiento y el proyecto nº 6, calderas auxiliares únicamente. No existen datos en relación con los proyectos de Malta nº 23 y 24 (fotovoltaicos), Polonia nº 16 a 20 (energía solar) y Reino Unido nº 9 y 10 (biomasa).

34

Los proyectos solo contaban parcialmente con metas energéticas racionales y se ajustaban a los objetivos estratégicos nacionales de energías renovables. Había acuerdos de aprovisionamiento de combustible cuando procedía (proyectos de biomasa de Austria, Finlandia y el Reino Unido). En algunos proyectos se efectuaron estudios previos de alcance limitado que mostraban su viabilidad y rentabilidad económicas pero que no analizaban los tipos de fuentes renovables con mejor relación coste-eficacia ni las soluciones tecnológicas más eficaces. Al no tomarse como referencia evaluaciones de intervenciones similares, no se aprovecharon las «lecciones del pasado» al elaborar los proyectos controlados.

35

Solo alrededor de la mitad de los proyectos controlados (trece de veinticuatro) disponían de datos para verificar el cumplimiento de los indicadores referentes a la energía producida realmente (véanse el **cuadro 1**, el **anexo III** y el apartado 24). También con frecuencia faltaban datos de referencia sobre los costes de producción energética y el volumen de combustibles convencionales empleados por los usuarios antes de la fijación de metas y la concepción de los proyectos (ej. programa operativo de la región polaca de Lublin). En consecuencia, no es posible determinar en esos casos si los proyectos financiados generaban efectivamente los resultados económicos o financieros esperados (para calcular, por ejemplo, el período de recuperación de la inversión).

36

Los procedimientos de selección no garantizaban que se escogieran los proyectos con mejor relación coste-eficacia. En general, los criterios de selección aprobados por los comités de seguimiento creados para cada programa operativo no permitían a las autoridades de ejecución identificar los proyectos de producción de energías renovables más eficaces en relación con los costes. En muchos casos, los criterios de selección, y también de adjudicación, no ponderaban aspectos como la creación de capacidades energéticas, la energía realmente producida y las inversiones necesarias. En algunos casos no se formularon criterios de selección específicos a la producción de energías renovables sino aplicables universalmente a múltiples sectores englobados en el programa operativo²⁷.

37

En algunos casos, el nivel de concurrencia entre las distintas solicitudes de proyectos era insuficiente. Cuando existía una convocatoria de propuestas, no se tomaba en consideración la relación coste-eficacia de las solicitudes (período de recuperación de la inversión, ratio inversión-producción de energía). Si bien es cierto que las solicitudes de proyectos tenían que cumplir habitualmente unos criterios mínimos, los procesos no evitaban la subvención de proyectos de calidad relativamente deficiente en términos de producción energética. Al exigirse una inversión mínima, se corría el riesgo de descartar solicitudes de proyectos de menor envergadura que posiblemente contaban con mejores parámetros económicos.

27 Por ejemplo:

- en Polonia, la selección de proyectos de producción de energías renovables del programa operativo «Infraestructura y Medio ambiente» se apoyaba en los mismos criterios que se aplicaban a diferentes sectores renovables, es decir, a tipos de proyectos no comparables;
- en Finlandia, las solicitudes de proyecto no se clasificaron por orden de prioridad y los criterios de coste-eficacia y subvencionabilidad consistían en estimaciones de períodos de recuperación de la inversión;
- en Malta, los criterios de selección se aplicaron a múltiples sectores englobados en el programa operativo, pero que no correspondían específicamente al sector de energías renovables. Si bien se otorgaban puntos a la «contribución a los indicadores más allá del mínimo exigido», no se incluían para la selección criterios de coste-eficacia o de coste-beneficio en la producción de energías renovables;
- en Austria, no se tuvo en cuenta en los programas operativos auditados un grado máximo de coste-eficacia de las solicitudes (período de recuperación, ratio inversión-producción de energía).

38

Por otro lado, Austria, el Reino Unido y, en cierta medida, Finlandia incluían en las reglas de financiación criterios técnicos y económicos para impedir la selección de proyectos de biomasa que significaran un despilfarro de recursos, con lo que el riesgo de seleccionar proyectos ineficaces era menor. También se tuvo en cuenta el aspecto de la rentabilidad, y los proyectos más rentables recibieron un importe de subvención más bajo (véase el **recuadro 6**). En otros Estados miembros abarcados por la presente fiscalización, las autoridades competentes no aplicaron estos ajustes del nivel de cofinanciación de los proyectos.

39

Los porcentajes de cofinanciación de la UE en los programas operativos oscilaban entre el 2 % y el 85 %, sin que esta variación se justificara en la documentación correspondiente. El principio de cofinanciación parte de la base de que los costes de inversión de un proyecto son soportados parcialmente por el destinatario final

de una subvención pública, por lo que deben tenerse en cuenta los ingresos del proyecto o su rentabilidad. La finalidad de la subvención, además, ha de ser ayudar a la realización de una actividad que de lo contrario no podría llevarse a cabo debido a la existencia de un déficit de financiación o a la falta de incentivos económicos. Hay un coste de oportunidad: como consecuencia de los porcentajes de cofinanciación elevados se redujo el volumen o el número de proyectos que podrían haberse apoyado con fondos públicos. No se estableció una relación entre el porcentaje de ayuda y la rentabilidad o la necesidad de incentivar a los inversores para que llevaran a cabo proyectos de producción de energías renovables. Unos porcentajes de cofinanciación injustificadamente elevados (ayudas públicas superiores al importe necesario para la viabilidad económica o financiera de un proyecto) incrementaron el riesgo de efecto de peso muerto, es decir, sustituyeron los fondos privados y los fondos nacionales, y redujeron el número de proyectos que recibió apoyo. El **recuadro 7** contiene ejemplos de cofinanciación pública elevada.

Selección de proyectos: casos registrados en Austria, Finlandia y el Reino Unido

En Austria, para solicitar la cofinanciación hay que cumplir ciertos criterios técnicos y económicos (densidad térmica por metro lineal de conducción de la instalación de calefacción urbana y eficiencia de la instalación y de la caldera), lo que disminuye considerablemente el riesgo de subvencionar proyectos ineficaces.

En Finlandia, los criterios de subvencionabilidad y la posibilidad de consultar con asesores y expertos en energía permiten eliminar proyectos inviables comercialmente: los solicitantes estaban obligados a informar del período de recuperación de la inversión, que ha de ser superior a tres años (rentable comercialmente) pero no a doce años (ineconómico), sin ayudas públicas.

En el Reino Unido, los costes de los proyectos propuestos se compararon con costes objetivo que se basaban en anteriores proyectos de biomasa similares.

Recuadro 7

Cofinanciación pública elevada: casos de Polonia y Malta

En Polonia, el 85 % de los fondos concedidos por los regímenes de ayuda a las pequeñas instalaciones solares y fotovoltaicas procedía de la UE, por lo que los titulares de los proyectos (hogares) podían recibir hasta un 100 % de subvención. Los parques eólicos de mayor tamaño recibieron el máximo de ayuda pública: bien cerca del 70 % del total de costes subvencionables bien 10 millones de euros (cuatro de los cinco proyectos controlados). Aunque la mayoría de las veces se aplicaban porcentajes de cofinanciación máximos, estos no se modulaban ni justificaban con argumentos de coste-eficacia en ningún documento de programación. Cuatro beneficiarios de proyectos de energía eólica de un total de cinco reconocían que habrían podido llevar a cabo los proyectos sin subvención, o con una subvención reducida, y se proponían utilizar la ayuda concedida por la UE para reembolsar anticipadamente sus créditos.

Malta dedicó gran parte de los fondos europeos disponibles a subvencionar instalaciones energéticas renovables en instituciones públicas sin recurrir suficientemente al efecto palanca de las fuentes de financiación privada. Por regla general, la UE financió el 85 % de los costes de inversión de estos proyectos. Dos importantes regímenes de ayudas, destinados a viviendas y empresas privadas, financiaron además las instalaciones energéticas renovables en un 50 % y un 60 %, respectivamente.

40

No se efectuaron cálculos de rentabilidad de los diferentes sectores o tecnologías renovables. Al planificarse los programas, los porcentajes de cofinanciación elegidos no distinguían entre los sectores renovables, el tamaño y tipo de las inversiones, otros regímenes de fomento y ayuda de los Estados miembros (tarifas reguladas, primas), la rentabilidad probable de las inversiones y el tipo de tecnologías renovables empleadas.

Fotografía 8

Colectores solares en el tejado de una vivienda particular de Polonia

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El valor añadido europeo de los fondos de la política de cohesión es limitado: los proyectos de producción de energías renovables no contribuyeron plenamente a los objetivos energéticos de la UE

41

Solo en algunos casos quedó patente un valor añadido europeo significativo. En esos proyectos en que la cofinanciación aportada por el FEDER y el FC facilitó financiación de capital, la cofinanciación ha constituido una fuente de inversión adicional que ha sido bien acogida y ha contribuido a que se llevaran a cabo los proyectos. En el caso de los (grandes) parques eólicos, se considera además un sello de calidad para otras instituciones financieras. Es evidente que en países con menor penetración y número de programas de energías renovables y menor experiencia administrativa en el sector, los fondos europeos tienen mayor valor añadido al haber favorecido su desarrollo económico, aumentado la calidad de los proyectos y, en cierta medida, actuado de catalizador y palanca para la obtención de otros fondos. Asimismo, se ha obtenido en cierta medida un «valor añadido funcional» al imponer los proyectos de la UE determinadas obligaciones a los organismos de ejecución que les servían de fuente de aprendizaje, como subrayaron especialmente organismos de Malta, Polonia y el Reino Unido.

42

El Tribunal constató que las dotaciones a las energías renovables de los programas operativos de Austria y Finlandia tendían a sustituir a los fondos nacionales. De hecho, en ambos países, el FEDER se limitaba a completar mecanismos de financiación existentes, tanto nacionales como regionales, y en Austria el apoyo de la UE se integró virtualmente, sin cambio alguno, en un régimen de subvención de plantas de biomasa. Austria y Finlandia tienen gran tradición de fuentes renovables (sobre todo de energía hidroeléctrica y biomasa), y resulta difícil determinar si los fondos de UE aportaron un valor añadido adicional, sobre todo en innovación.

43

En 2012, la Comisión insistió en que los Estados miembros y las regiones debían velar por que la financiación de las energías renovables complete la inversión privada, potenciándola, y no la excluya²⁸. El Tribunal constató que algunos proyectos de producción de energías renovables habrían podido llevarse cabo sin apoyo público. Era evidente que muchos solicitantes habrían construido las instalaciones sin subvención pública, o con importes de ayuda inferiores, con la consiguiente liberación de fondos para otras medidas en este campo. Sin embargo, las decisiones de ayuda fueron importantes para obtener financiación bancaria de los proyectos:

- En Austria, todos los proyectos fueron ratificados una vez finalizadas las obras de construcción, lo que denota que la inversión no estaba condicionada a la subvención en ningún caso.
- En Finlandia, cuatro de los cinco proyectos controlados habrían podido llevarse a cabo sin subvención (solo un proyecto habría necesitado para su ejecución fondos públicos).
- Varios titulares de proyectos de energía eólica manifestaron que habrían llevado a cabo sus proyectos sin subvención al ser suficientes los incentivos económicos derivados de rendimientos eólicos y los «certificados ecológicos». De hecho, se habían construido muchos parques eólicos similares sin subvención.

44

Las inversiones en energías renovables contribuyeron solo limitadamente a la creación de capacidades de gestión. Uno de los efectos perseguidos por el valor añadido europeo es el refuerzo de las capacidades administrativas y de gestión en los Estados miembros. Aunque algunas partes interesadas de Malta, Polonia y el Reino Unido argumentaron que el valor pedagógico de los proyectos de la UE había sido inestimable, no pudieron demostrarse en general contribuciones de largo alcance a la mejora de los procesos de planificación, ejecución y explotación de los proyectos. Los regímenes de ayudas y los proyectos de producción de energías renovables se gestionaron por lo general atendiendo a su regularidad y no a su rentabilidad económica. En Austria y Finlandia, la cofinanciación de la UE se integró en mecanismos nacionales de ayuda sin prestar una atención específica a los aspectos de innovación (véase asimismo el apartado 42). La experiencia obtenida en la ejecución de los proyectos no se divulgó en estos dos Estados miembros ni en las regiones vecinas.

45

Los proyectos de producción de energías renovables operaban con frecuencia en marcos legislativos frágiles, y aunque los fondos europeos destinados a ellos no tenían por objeto reformar dichos marcos, sí habrían podido contribuir a su mejora. Los marcos legislativos en muchos Estados miembros han sufrido numerosas revisiones y modificaciones retroactivas de los regímenes de fomento y subvención. Los procedimientos de autorización son a menudo complejos y desalentadores, o no se aplican de modo uniforme; todo ello, sumado a la incertidumbre del mercado y a las fluctuaciones de los precios energéticos, compromete la confianza de los inversores en el sector.

28 COM(2012) 663 final, de 15 de noviembre de 2012, Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía.

46

El recurso al Fondo de Cohesión para la financiar las energías renovables de los Estados miembros ha sido variable, pero en general limitado. Aunque los fondos europeos asignados aumentaron de 600 millones de euros en el período de programación 2000-2006 a 4 700 millones de euros en el período de programación 2007-2013, representan tan solo el 1,7 % del gasto total del FEDER y del FC. En relación con las enormes necesidades de inversión en el sector derivadas del cumplimiento del objetivo de 2020 de la UE, los fondos europeos asignados por las autoridades nacionales y regionales fueron escasos²⁹. Los Estados miembros asignaron entre el 0 % (el porcentaje más bajo) y el 10,7 % (el porcentaje más alto) del total de los fondos del FEDER y del FC. Ni siquiera el 10 % asignado por Malta contribuye significativamente a alcanzar su objetivo nacional del 10 % en 2020 si se tiene en cuenta que el país no disponía prácticamente de estas fuentes en 2007 y que la cuota de energías renovables en su consumo energético final era inferior al 2 % en 2012 (véase el **anexo I**). Entre los países abarcados por la fiscalización, Malta no logró cumplir su primer objetivo intermedio y Austria, Finlandia y Polonia no habían incorporado la Directiva FER a su legislación nacional

al final de octubre de 2013 (el plazo era el 5 de diciembre de 2010).

47

La absorción de los fondos asignados a las energías renovables ha sido reducida. Al final de 2012³⁰ el porcentaje de absorción de los fondos del FEDER y FC asignados a las energías renovables (únicamente el 58 %) en 2012-2013 ha sido muy inferior a la media registrada en el total del FEDER y del FC (88 %) y también en las medidas de eficiencia energética (84 %). Pese a que las deficiencias y barreras de mercado son distintas en este último sector, los proyectos cofinanciados por la UE en casi todos los Estados miembros entran en el ámbito de competencias de las mismas autoridades de gestión (véase el **cuadro 4**). La relativa complejidad de los proyectos de producción de energías renovables y la falta de capacidades administrativas para gestionar las medidas de inversión en este sector influyeron evidentemente en los porcentajes inferiores de desembolso de fondos del FEDER y del FC, por lo que, en conjunto, la contribución del Fondo de Cohesión a la consecución del objetivo de la UE fue modesta.

29 SEC(2011) 131 final, de 31 de enero de 2011.

30 Importes asignados por las autoridades de gestión a los proyectos seleccionados. Los últimos datos disponibles datan del final de 2012.

Cuadro 4 Absorción de fondos de la política de cohesión por proyectos de producción de energías renovables en los Estados miembros fiscalizados («proyectos seleccionados» al término de 2012)

Estado miembro	Fondos de la política de cohesión asignados a los proyectos seleccionados (%)	Fondos de la política de cohesión asignados a los proyectos seleccionados de eficiencia energética (%)	Fondos de la política de cohesión asignados a los proyectos seleccionados de producción de energías renovables (%)
Austria	75,6	287,3	50,6
Finlandia	90,8	34,5	30,6
Malta	88,1	37,9	43,3
Polonia	85,4	112,2	57,8
Reino Unido	84,7	73,6	49,9
Media de todos los Estados miembros	87,7	84,5	58,0

Fuente: Base de datos SFC 2007 de la Dirección General de Política Regional.

Conclusiones y recomendaciones

48

El Tribunal ha llegado a la conclusión general de que, desde el punto de vista de la optimización de recursos, la financiación de los proyectos de producción de energías renovables por la política de cohesión a los ha contribuido de forma limitada al logro del objetivo de 2020 de la UE.

49

Los proyectos controlados obtuvieron las realizaciones previstas: en su mayoría tenían un grado de madurez suficiente y estaban listos para la ejecución cuando fueron seleccionados, no registraron grandes sobrecostes ni retrasos importantes y las capacidades de producción de energías renovables se instalaron según lo previsto (véanse los apartados 14 a 16).

50

El Tribunal constató sin embargo insuficiencias de ejecución: en particular, los indicadores de resultados, la medición y comunicación de los resultados de los proyectos y los procedimientos de licitación pública y sus resultados. En general, la dificultad de integrar la electricidad generada por fuentes renovables en las redes existentes se ha revelado como un impedimento grave al desarrollo de este tipo de energía en la UE (véanse los apartados 17 a 21).

51

Más aún, no se lograron las metas de producción energética ni se midieron correctamente los resultados en dos tercios aproximadamente de los proyectos de producción de energías renovables controlados. La mayoría de las veces no se disponía de datos suficientes ni cuantificados de la energía realmente producida. La falta de consecución de los resultados esperados se debió mayormente a la inexactitud de las previsiones o a problemas técnicos. En conjunto, los efectos de los proyectos han sido dispares (véanse los apartados 22 a 25).

52

A ello se añade que el principio de coste-eficacia no ha tenido un papel rector en la planificación de los proyectos. Los correspondientes programas operativos se concibieron sin priorizar los sectores renovables y sin evaluar las contribuciones de los fondos a los objetivos de cuota de energías renovables. Las dotaciones se basaban, por lo general, en estimaciones aproximadas del potencial y la capacidad de absorción de las regiones, y no en análisis sistemáticos de la situación regional y en una comparación de distintas opciones de tipos o tecnologías de energías renovables. No se prestó atención a la relación coste-eficacia de las medidas al asignarse los presupuestos correspondientes. Tampoco se fijaron debidamente en todos los proyectos metas energéticas racionales ni se establecieron indicadores de resultados de producción de energía. Con frecuencia, los criterios y procedimientos de selección no favorecían la elección de los proyectos con mejor relación coste-eficacia y, en consecuencia, los resultados fueron dispares en este sentido. En algunos Estados miembros no se justificaban documentalmente los elevados porcentajes de cofinanciación en relación con la rentabilidad de los proyectos (véanse los apartados 26 a 40).

53

La fiscalización también reveló que resultó limitado el valor añadido europeo de los fondos de la política de cohesión destinados a las energías renovables. Se corre el riesgo de sustitución por la financiación pública en los Estados miembros que se limitan a utilizar los fondos europeos para completar sus subvenciones nacionales a las energías renovables, y de que se produzca un efecto de peso muerto. Aunque la cofinanciación de la UE tenía cierto «valor añadido funcional», los proyectos de inversión no han contribuido significativamente a reforzar las capacidades de gestión. En conjunto, el recurso al FEDER y al FC para financiar las energías renovables ha sido modesto habida cuenta de la necesidad de redoblar los esfuerzos para cumplir los objetivos de la UE (véanse los apartados 41 a 47).

54

El Tribunal resalta la necesidad de introducir mejoras para que la financiación de la política de cohesión contribuya en el mayor grado posible al cumplimiento de los objetivos energéticos³¹. Asimismo, el gasto de la política de cohesión beneficia en general a la economía en su conjunto, al crecimiento económico y a la creación de empleos, que son finalidades esenciales de dicha política. Teniendo en cuenta el recurso probablemente mayor a los fondos europeos para promover las energías renovables en el período de programación 2014–2020, el Tribunal formula las recomendaciones siguientes:

Recomendación 1

La Comisión debería fijar orientaciones para la elaboración y selección de programas y proyectos y definir condiciones aplicables a la financiación de inversiones de producción de energías renovables a fin de garantizar:

- o que los futuros programas de energías renovables cofinanciados por la política de cohesión se rijan por el principio de coste-eficacia, y la financiación de la UE se dirija a programas que respeten este principio y que no puedan llevarse a cabo sin la ayuda, con el fin de evitar el efecto de peso muerto. Los programas tienen que basarse en un análisis apropiado de las necesidades, privilegiar las tecnologías más rentables (pero sin establecer discriminaciones entre los sectores renovables) y contribuir de forma óptima al objetivo de 2020 de la UE. Es preciso fijar metas de producción de energías renovables que se ajusten al presupuesto y a los criterios de selección de proyectos que se orienten a resultados de producción energética eficaces en relación con los costes (evitando el exceso de compensación de los proyectos);

- o que se promuevan en los Estados miembros marcos legislativos más estables y previsibles para la energía procedente de fuentes renovables en general y procedimientos más ágiles para integrarla en las redes eléctricas.

Recomendación 2

Los Estados miembros deberían establecer y aplicar, con arreglo a las orientaciones de la Comisión, criterios mínimos de coste-eficacia adaptados a las circunstancias de los proyectos a los que deberán atenerse las autoridades nacionales a cargo de los programas de energías renovables. Los Estados miembros deberían potenciar el valor añadido de los fondos de la política de cohesión mejorando la ejecución de los proyectos, así como su seguimiento y evaluación, y acumulando datos sobre los costes de producción energética en todos los sectores renovables.

31 Dentro de este ámbito político, el Tribunal publicó un reportaje sobre las medidas de eficiencia energética cofinanciadas por el FEDER y el FC (Informe Especial nº 21/2012 sobre la rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética de la Política de Cohesión (<https://eca.europa.eu>)). En esta fiscalización se analizaba la relación coste-eficiencia de las inversiones de la política de cohesión en eficiencia energética, prestando una atención especial a la función gestora de la Comisión en términos de aprobación de los programas operativos y de seguimiento de su ejecución en las regiones.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo en su reunión del día 9 de abril de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Panorama general de los avances de los Estados miembros en el cumplimiento de los objetivos de cuota de energías renovables en 2020

Estado miembro	Cuota FER en 2010 ¹	1º objetivo provisional ²	Cuota FER en 2012 ³	Objetivo FER en 2020 ⁴
Bélgica	5,0 %	4,4 %	6,8 %	13 %
Bulgaria	14,4 %	10,7 %	16,3 %	16 %
República Checa	9,3 %	7,5 %	11,2 %	13 %
Dinamarca	22,6 %	19,6 %	26,0 %	30 %
Alemania	10,7 %	8,2 %	12,4 %	18 %
Estonia	24,7 %	19,4 %	25,2 %	25 %
Irlanda	5,6 %	5,7 %	7,2 %	16 %
Grecia	9,7 %	9,1 %	15,1 %	18 %
España	13,8 %	10,9 %	14,3 %	20 %
Francia	12,7 %	12,8 %	13,4 %	23 %
Italia	10,6 %	7,6 %	13,5 %	17 %
Chipre	6,0 %	4,9 %	6,8 %	13 %
Letonia	32,5 %	34,0 %	35,8 %	40 %
Lituania	19,8 %	16,6 %	21,7 %	23 %
Luxemburgo	2,9 %	2,9 %	3,1 %	11 %
Hungría	8,6 %	6,0 %	9,6 %	13 %
Malta	0,4 %	2,0 %	1,4 %	10 %
Países Bajos	3,7 %	4,7 %	4,5 %	14 %
Austria	30,8 %	25,4 %	32,1 %	34 %
Polonia	9,3 %	8,8 %	11,0 %	15 %
Portugal	24,2 %	22,6 %	24,6 %	31 %
Rumanía	23,2 %	19,0 %	22,9 %	24 %
Eslovenia	19,2 %	17,8 %	20,2 %	25 %
Eslovaquia	9,0 %	8,2 %	10,4 %	14 %
Finlandia	32,4 %	30,4 %	34,3 %	38 %
Suecia	47,2 %	41,6 %	51,0 %	49 %
Reino Unido	3,3 %	4,0 %	4,2 %	15 %
UE	12,5 %	10,7 %	14,1 %	20 %

Consecución del objetivo de cuota de energías renovables en 2020, según datos facilitados por la Comisión:

- ¹ Fuente: Eurostat, 10 de marzo de 2014. Cuota efectiva de las energías renovables (en % del consumo bruto de energía) en 2012 (que también comprende datos de 2010).
- ² Fuente: Informe de situación sobre las energías renovables (Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2013) 175 final de 27 de marzo de 2013).
- ³ Fuente: véase la nota 1.
- ⁴ Fuente: Directiva 2009/28/CE.

Fondos de la política de cohesión (FEDER y FC 2007-2013) asignados a las energías renovables y proyectos seleccionados en 2007-2012

Estado miembro	Importe asignado por la UE			Proyectos seleccionados	
	Importe total FEDER y FC (euros) (A)	Importe asignado a FER (euros) (B)	% del total de fondos asignados a FER (C)	Importe total de ayudas UE asignado a los proyectos seleccionados (euros) (D)	% de proyectos seleccionados (D) / (B) ¹
Bélgica	990 283 172	11 851 495	1,2 %	7 242 095	61,1 %
Bulgaria	5 488 168 381	16 710 959	0,3 %	4 226 413	25,3 %
República Checa	22 751 854 293	397 759 730	1,7 %	131 059 678	32,9 %
Dinamarca	254 788 620				
Alemania	16 107 313 706	252 995 745	1,6 %	119 319 102	47,2 %
Estonia	3 011 942 552				
Irlanda	375 362 372				
Grecia	15 846 461 042	283 795 789	1,8 %	392 484 152	138,3 %
España	26 595 884 632	160 152 052	0,6 %	71 145 156	44,4 %
Francia	8 054 673 061	363 591 135	4,5 %	245 249 934	67,5 %
Croacia	705 861 911				
Italia	21 025 331 585	775 717 953	3,7 %	397 058 482	51,2 %
Chipre	492 665 838	9 520 000	1,9 %	5 191 095	54,5 %
Letonia	3 947 343 917	67 180 000	1,7 %		
Lituania	5 747 186 096	58 485 290	1,0 %	67 554 207	115,5 %
Luxemburgo	25 243 666	1 767 056	7,0 %	4 875 000	275,9 %
Hungría	21 292 060 049	349 310 777	1,6 %	179 983 308	51,5 %
Malta	728 123 051	78 200 000	10,7 %	33 879 548	43,3 %
Países Bajos	830 000 000	19 182 600	2,3 %	22 345 138	116,5 %
Austria	680 066 021	25 037 408	3,7 %	12 676 799	50,6 %
Polonia	57 178 151 307	825 761 396	1,4 %	477 355 029	57,8 %
Portugal	14 558 172 647	59 857 312	0,4 %	5 006 939	8,4 %
Rumanía	15 528 889 094	331 542 611	2,1 %	209 940 000	63,3 %
Eslovenia	3 345 349 266	54 186 553	1,6 %	14 408 713	26,6 %
Eslovaquia	9 998 728 328	90 252 216	0,9 %	66 524 170	73,7 %
Finlandia	977 401 980	20 682 247	2,1 %	6 329 763	30,6 %
Suecia	934 540 730	52 342 949	5,6 %	8 772 042	16,8 %
Reino Unido	5 392 019 735	159 590 365	3,0 %	74 770 872	46,9 %
Transfronterizos	7 893 300 818	199 927 583	2,5 %	148 745 005	74,4 %
UE 27 + transfronterizos	270 757 167 870	4 665 401 221	1,7 %	2 706 142 640	58,0 %

1 Un porcentaje de selección superior al 100 % significa que los fondos habían sido reasignados a partir de otras prioridades o medidas del mismo programa operativo, o de otro diferente.

Fuente: Base de datos SFC2007 de la Dirección General de Política Regional e Informes anuales de ejecución de 2012 de los proyectos seleccionados.

Anexo III

Lista de proyectos de producción de energías renovables controlados

Nº de Proyecto	Estado miembro	Programa Operativo	Intervención	Modo de ejecución	Presupuesto del proyecto (millones de euros)	Contribución		Capacidad FER adicional instalada (prevista/real) MW o kWp/a	Inversiones en los proyectos controlados (millones de euros/MW o euros/kWp/a)	Energía media producida (prevista/real) MWh/a
						Nacional (millones de euros)	FEDER / FC (millones de euros)			
Proyecto 1		Baja Austria	Construcción de una planta de biomasa en Weissenbach an der Tristing	Proyecto autónomo	0,745	0,117	0,117	3 / 3 MW	0,517	2 440 / 2 319 MWh/a
Proyecto 2	AT	Estiria	Construcción de una planta de biomasa y redes de calefacción urbana en Bruck an der Mur	Proyecto autónomo	5,658	0,871	0,882	8 / 8 MW	0,488	18 659 / 12 263 MWh/a
Proyecto 3		Salzburgo	Construcción de una planta de biomasa y redes de calefacción urbana en Flachau	Proyecto autónomo	5,667	0,886	0,885	6 / 4 MW	1,027	24 009 / 23 026 MWh/a
Proyecto 4		Finlandia Occidental	Construcción de una caldera de biomasa de pellets en sustitución de tres calderas de combustible fósil y conducciones principales de Lievestuore	Proyecto autónomo	0,405	0,017	0,011	1 / 1 MW	0,252	4 136 / 5 215 MWh/a
Proyecto 5		Finlandia Occidental	Construcción de una caldera de biomasa de virutas de madera en sustitución de una caldera de combustible fósil y modificación de las redes de calefacción urbana en la zona industrial de Kyyjärvi	Proyecto autónomo	0,711	0,085	0,056	1 / 1 MW	0,415	2 500 / 2 394 MWh/a
Proyecto 6	FI	Finlandia Occidental	Construcción de una caldera de biomasa de pellets en sustitución de una caldera de combustible fósil en Tikkakoski	Proyecto autónomo	0,388	0,022	0,009	2,5 / 2,5 MW	0,127	4 000 / 7 500 MWh/a
Proyecto 7		Finlandia Occidental	Construcción de una caldera de biomasa de pellets en sustitución de una caldera de combustible fósil, y de las redes necesarias de calefacción urbana en un almacén reconvertido de Kiukainen.	Proyecto autónomo	0,324	0,029	0,02	1 / 1 MW	0,270	2 800 / 4 000 MWh/a
Proyecto 8		Finlandia Occidental	Construcción de una caldera de biomasa de pellets en sustitución de una caldera de combustible fósil en Eura	Proyecto autónomo	0,447	0,054	0,036	0,8 / 0,8 MW	0,3	1 140 / 1 500 MWh/a
Proyecto 9	UK	Gales Oriental (Competitividad)	Wood Energy Business Scheme 2 (80085)	Régimen de ayudas	0,2	0	0,07	6 MW / No se ha obtenido	NA	2 700 MWh / Pendiente de obtención
Proyecto 10		Gales Occidental y Los Valles (Convergencia)	Wood Energy Business Scheme 2 (80028)	Régimen de financiación	1,2	0	0,49	2,6 MW / No se ha obtenido	NA	5300 MWh / Pendiente de obtención

Anexo III

Nº de Proyecto	Estado miembro	Programa Operativo	Intervención	Modo de ejecución	Presupuesto del proyecto (millones de euros)	Contribución		Capacidad FER adicional instalada (prevista/real) MW o kWp/a	Inversiones en los proyectos controlados (millones de euros/kWp/a)	Energía media producida (prevista/real) MWh/a
						Nacional (millones de euros)	FEDER / FC (millones de euros)			
Proyecto 11	PL	Infraestructura y medio ambiente	Construcción de un parque eólico en Margonin (distrito II Este)	Proyecto autónomo	29,209	11,81	5,906	20 / 20 MW	1,460	46 735 / 47 288 MWh/a
Proyecto 12		Infraestructura y medio ambiente	Construcción de tres aerogeneradores en Stypolow (Kozuchow)	Proyecto autónomo	7,584	1,85	4,315	4,5 / 4,5 MW	1,685	14 153 / 10 074 MWh/a
Proyecto 13		Infraestructura y medio ambiente	Construcción de un parque eólico en Jarogniew-Moltow	Proyecto autónomo	30,179	15,35	10,0	20 / 20 MW	1,562	59 211 / 47 825 MWh/a
Proyecto 14		Infraestructura y medio ambiente	Construcción de un parque eólico en Golice	Proyecto autónomo	55,75	35,41	10,0	38 / 38 MW	1,467	80 332 / 57 393 MWh/a
Proyecto 15		Infraestructura y medio ambiente	Construcción de cuatro estaciones eólicas en Pluznica	Proyecto autónomo	5,914	1,51	3,365	3,2 / 3,2 MW	1,848	8 286 / 7 381 MWh/a
Proyecto 16		Lublin	Instalación de colectores solares en edificios públicos y residenciales de Kloczew	Proyecto autónomo	1,659	0,24	1,41	2,82 / 2,82 MW	0,528	1 502 MWh/a / No se ha obtenido
Proyecto 17		Lublin	Instalación de colectores solares en edificios públicos y residenciales de Krasnik	Proyecto autónomo	1,096	0,14	0,931	1,55 / 1,55 MW	0,588	972 MWh/a / No se ha obtenido
Proyecto 18		Lublin	Instalación de colectores solares en edificios públicos y residenciales de Potok Górny	Proyecto autónomo	1,866	0,27	1,53	3,46 / 3,61 MW	0,415	1 974 MWh/a / No se ha obtenido
Proyecto 19		Lublin	Instalación de colectores solares en edificios públicos y residenciales de Ruda-Huta	Proyecto autónomo	1,188	0,17	1,010	1,89 / 1,89 MW	0,519	990 MWh/a / No se ha obtenido
Proyecto 20		Lublin	Instalación de colectores solares, fotovoltaicos y alumbrado urbano de Goraj y Turubin	Proyecto autónomo	1,371	0,2	1,165	0,12 / 0,12 MW	NA	No se ha definido / No se ha obtenido

Anexo III

Nº de Proyecto	Estado miembro	Programa Operativo	Intervención	Modo de ejecución	Presupuesto del proyecto (millones de euros)	Contribución		Capacidad FER adicional instalada (prevista/real) MW o kWp/a	Inversiones en los proyectos controlados (millones de euros/MW o euros/kWp/a)	Energía media producida (prevista/real) MWh/a
						Nacional (millones de euros)	FEDER / FC (millones de euros)			
Proyecto 21		Invertir en competitividad para mejorar la calidad de vida	Instalación de fuentes de energía renovable en el College of Arts, Science and Technology de Malta	Proyecto autónomo	0,464	0,07	0,395	134/134 KW p/a	3 464	235 / 213 MWh/a ¹
Proyecto 22	MT	Invertir en competitividad para mejorar la calidad de vida	Energy-Smart Authority (Ministerio de la Vivienda)	Proyecto autónomo	0,041	0,006	0,035	3,48/3,51 KW p/a	3 949	5,23 / 5,28 MWh/a ¹
Proyecto 23		Invertir en competitividad para mejorar la calidad de vida	Fomento de energías renovables en los hogares	Régimen de ayudas	16,932	2,76	14,392	9 216 KW p/a	NA	9 015 / 13 824 MWh/a ¹
Proyecto 24		Invertir en competitividad para mejorar la calidad de vida	Régimen Energético del FEDER de ayudas a empresas	Régimen de ayudas	18,404	2,76	15,643	6 023 KW p/a	NA	5 000 MWh/a / No se ha obtenido

¹ Nota: Los datos reales no se basan en mediciones.

Evaluación sintética de los resultados de los proyectos de producción de energías renovables

N.B. Por motivos de comparabilidad, algunos proyectos del presente anexo se dividen en subproyectos, por lo que el total es de veintisiete.

		Número de proyectos y subproyectos evaluados			
		Deficiente	Satisfactorio	Bueno	Sin objeto/ Datos no disponibles
Ejecución del proyecto	Las instalaciones funcionan sin problemas significativos (el rendimiento del proyecto es bueno si las instalaciones funcionan sin interrupciones imprevistos, satisfactorio si las interrupciones tienen impacto limitado en la producción energética y deficiente si las interrupciones tienen impacto significativo en la producción energética)	0	2	25	0
	Capacidad energética instalada (el rendimiento del proyecto es bueno si esta capacidad corresponde a la planificada, satisfactorio si no hay desviaciones significativas del plan y deficiente si la capacidad no ha sido instalada o hay desviaciones significativas)	0	0	27	0
	La capacidad de producción total corresponde a la planificada (el rendimiento del proyecto es bueno si la capacidad energética corresponde a la planificada, satisfactorio si no hay desviaciones significadas del plan y deficiente si la capacidad energética no se usa o hay desviaciones significativas)	2	6	19	0
	Conformidad con el plan técnico (el rendimiento del proyecto es deficiente si hay desviaciones significativas del plan técnico, satisfactorio si hay algunas desviaciones sin impacto real en los resultados y bueno si no hay desviaciones)	0	1	26	0
	Conformidad con el presupuesto (el rendimiento del proyecto es bueno si no hay desviaciones de precios, satisfactorio si el aumento es $0\% < x < 20\%$, deficiente si el aumento es $> 20\%$)	1	0	26	0
	Conformidad con el plan operativo (el rendimiento del proyecto es bueno si no hay desviaciones del plan operativo, satisfactorio si hay pocas desviaciones sin impacto real en los resultados y deficiente si hay desviaciones significativas)	2	6	19	0
	Gestión de riesgos, complejidad del proyecto, obstáculos de ejecución (el rendimiento del proyecto es bueno si se reacciona cuando se identifican los riesgos, satisfactorio si los riesgos se analizan y mitigan y deficiente si no hay análisis de riesgos adecuado)	0	10	17	0
	Indicadores de resultados transparentes, pertinentes y medibles y selección de las solicitudes mejor preparadas y maduras (el rendimiento del proyecto es bueno si hay indicadores adecuados para elegir las solicitudes mejor preparadas y maduras, se evalúa su relación coste-eficacia y se garantiza la concurrencia entre ellas, satisfactorio si estos criterios se aplican solo parcialmente y deficiente si no se aplican)	0	27	0	0
	Licencias, permisos y aceptación pública (proyecto maduro y listo para la ejecución). El rendimiento del proyecto es bueno si la instalación funciona y no se identifican problemas para obtener los permisos necesarios, satisfactorio si se obtuvieron solo los permisos esenciales y deficiente si se identificaron problemas graves en licencias, permisos y la aceptación pública	0	2	25	0

		Número de proyectos y subproyectos evaluados			
		Deficiente	Satisfactorio	Bueno	Sin objeto/ Datos no disponibles
Coste - eficacia	Eficiencia operativa. El rendimiento del proyecto es bueno si la eficiencia operativa es > 95 %, satisfactorio si es 80 < x < 95 % y deficiente si es < 80 %	4	7	7	9
	Costes de inversión (construcción) (euros/MW o euros/KWp). El rendimiento del proyecto es bueno si los costes de inversión son superiores a la media < 10 % o menos, satisfactorio si son superiores a la media 10 % < x < 30 % y deficiente si son superiores a la media > 30 %	4	1	17	5
	Uso de criterios de coste-eficacia en la selección del proyecto. El rendimiento del proyecto es bueno si seleccionaron los proyectos con mejor relación coste-eficacia, — mejor relación coste-capacidad instalada (EUR/MW) — mejor relación coste-energía producida (EUR/MWh), satisfactorio si los criterios de coste-eficacia se utilizaron solo parcialmente y deficiente si no se usaron	12	10	5	0
	La financiación del proyecto se basa en una convocatoria y un procedimiento de selección transparentes, y hay concurrencia entre las solicitudes. El rendimiento del proyecto es bueno si hubo convocatoria y procedimiento de selección, satisfactorio , si los hubo pero el número de propuestas recibida fue bajo y deficiente si no hubo ni convocatoria ni procedimiento	8	14	5	0
	Existencia de estudios apropiados. El rendimiento del proyecto es bueno si se utilizaron para su planificación planes estratégicos, de viabilidad u otros, satisfactorio si no siempre se utilizaron y deficiente si no se utilizaron	6	10	10	1
	Apropiación (compromiso de titulares y partes interesadas en la ejecución del proyecto). El rendimiento del proyecto es bueno si la apropiación fue sólida y se aportaron conocimientos y activos suficientes desde la fase de desarrollo hasta la de funcionamiento de la instalación, satisfactorio si la aportación fue estable con aspectos vulnerables en conocimientos o activos y deficiente si los conocimientos o activos aportados a la planificación y a la ejecución del proyecto eran inadecuados	0	10	17	0
	Coherencia con el marco estratégico FER. El rendimiento del proyecto es bueno si sus objetivos eran pertinentes y coherentes con ese marco, satisfactorio si algunos componentes no tenían relación directa con los objetivos FER y deficiente si los objetivos no eran ni pertinentes ni coherentes con el marco estratégico FER	0	0	27	0

Cumplimiento de objetivos		Número de proyectos y subproyectos evaluados			
		Deficiente	Satisfactorio	Bueno	Sin objeto/ Datos no disponibles
Energía generada. El rendimiento del proyecto es bueno si la energía generada es > 95 % de la producción planificada, satisfactorio si es 85 < x < 95 % y deficiente si es < 85 %		6	2	6	13

Resumen

III

La Comisión acoge con agrado la conclusión de que todos los proyectos de producción de fuentes de energía renovables (FER) lograron los resultados previstos. En vista del aumento de las inversiones de la política de cohesión que cabe prever en materia de energía sostenible, incluida la energía renovable, en el período 2014-2020, el informe del Tribunal llega en un momento muy oportuno y, en general, la Comisión acoge con satisfacción el llamamiento del informe a optimizar el uso de los fondos.

IV

Hasta que la instalación se encuentre plenamente operativa no se conocerá el rendimiento real del sistema. El nivel real de producción de energía varía de un año a otro en función de varios parámetros, como las condiciones meteorológicas, la fiabilidad de los aparatos y la ocupación de los edificios. Los datos reales solo se conocen una vez que el proyecto está plenamente operativo.

IV. Primer punto

Las consideraciones referentes a la relación coste-eficacia se podrán definir en los criterios de selección de las intervenciones específicas. No obstante, la política de cohesión sirve para un fin más amplio y todos los programas operativos financiados en el marco de dicha política deben cumplir los objetivos de esta, a saber: fortalecer la cohesión económica, social y territorial y fomentar un desarrollo global armonioso mediante la reducción de las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y la promoción del desarrollo en las menos favorecidas. La política de cohesión es una política integrada de base regional, y uno de los múltiples objetivos de sus programas es lograr un aumento de la proporción que representan las FER. Esto significa que los proyectos pueden perseguir simultáneamente un mayor número de objetivos, sin limitarse exclusivamente a la producción de FER. La Comisión reconoce los principios de eficiencia y eficacia definidos en el Reglamento Financiero de la UE¹. Dicho Reglamento establece que el principio de eficiencia se refiere a la optimización de la relación entre los recursos empleados y los resultados logrados, y que el principio de eficacia hace referencia al logro de los objetivos concretos establecidos y la consecución de los resultados esperados.

En consecuencia, la Comisión considera que no se debería medir la eficiencia y la eficacia únicamente en términos de megavatios de FER por cada euro invertido, sino que también debería tenerse en cuenta el éxito global del programa y los proyectos en el logro de los resultados deseados.

La Comisión considera que el concepto de coste-eficacia se puede definir de varias maneras: como una reducción de costes a muy corto plazo, o como una reducción de costes de la eficiencia dinámica a medio o largo plazo a través de la innovación para la transformación global del sistema de producción de energía, en consonancia con los objetivos de 2020 y con el fin de preparar el terreno de cara al futuro.

IV. Segundo punto

La Comisión considera que las inversiones de la política de cohesión en materia de FER se han realizado en consonancia con los objetivos y requisitos del marco legislativo aplicable. En ese sentido, sus opiniones en relación con el valor añadido europeo de la política de cohesión están reflejadas en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «El valor añadido del presupuesto de la UE», de junio de 2011². La mayor parte de las inversiones en FER debería correr a cargo del sector privado. Los Estados miembros y las regiones deben garantizar que la financiación pública no sustituya a la inversión privada, sino que la complemente y le sirva de palanca, de acuerdo con las normas sobre la concesión de ayudas estatales. Los fondos de la política de cohesión deberían utilizarse para complementar los programas de ayudas existentes a escala nacional con el fin de asegurar que aporten valor añadido. La Comisión considera que es preciso tener en cuenta diversos factores en el análisis del valor añadido de los fondos de la UE en este ámbito.

1 Artículo 30 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo.

2 SEC(2011) 867 final, de 29.6.2011. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «El valor añadido del presupuesto de la UE», que acompaña a la Comunicación de la Comisión: «Un presupuesto para Europa 2020».

V

La Comisión ha señalado constantemente a los Estados miembros las deficiencias existentes en los sistemas administrativos nacionales.

La reforma de la política de cohesión de cara al período 2014-2020 proporcionará a los comités de supervisión de los respectivos programas operativos los incentivos necesarios para aprobar los criterios de selección, garantizando así la maximización del impacto de este tipo de inversiones. Los Estados miembros y las regiones tendrán que decidir con antelación los objetivos que pretendan lograr con los recursos disponibles e identificar de forma precisa cómo evaluarán los avances en la consecución de dichos objetivos para cada eje prioritario. Esto permitirá supervisar y debatir de forma regular sobre el uso de los recursos financieros.

De cara al período de programación 2014-2020 se ha introducido una serie de requisitos con el fin de reforzar la lógica de las intervenciones para todas las prioridades, incluido un conjunto de indicadores de resultados comunes cuyo uso es obligatorio cuando resulta pertinente. En el ámbito de las FER, tanto el Reglamento del FEDER como el del Fondo de Cohesión incluyen, de cara al período 2014-2020, un indicador común sobre la capacidad adicional de producción de energía renovable.

En cuanto a las observaciones relacionadas con los aspectos de coste-eficacia, la Comisión remite a su respuesta al apartado IV.

VIII. Recomendación 1

En el marco de la cohesión, la Comisión no participa en la selección de los proyectos, salvo en el caso de la aprobación de proyectos de crucial importancia.

No obstante, el nuevo marco legislativo para el período 2014-2020 garantiza desde el inicio que, a través del contenido de los programas adoptados y la lógica de las intervenciones, incluidos los indicadores de resultados y productos contenidos en los ejes prioritarios, la selección de los proyectos correrá a cargo de los Estados miembros en la medida de lo posible, de acuerdo con la recomendación del Tribunal.

Asimismo, con base en el marco para la mejora del rendimiento establecido para cada programa operativo, la Comisión se encontrará en posición de alentar y analizar el rendimiento de los programas a través de hitos relativos únicamente a los indicadores.

Cuando un análisis del rendimiento arroje pruebas de que una prioridad no ha conseguido alcanzar los hitos relativos únicamente a los indicadores financieros y de resultados y a las etapas claves definidas para la ejecución y demuestre que el Estado miembro no ha adoptado las medidas necesarias para corregir el problema, la Comisión podrá suspender de forma total o parcial un pago intermedio o, en última instancia, aplicar las correcciones financieras que procedan. La reserva de rendimiento no deberá asignarse a dicho programa.

En virtud del marco jurídico para el período 2014-2020, la Comisión fortalece asimismo los requisitos *ex ante* para la obtención de los fondos con el fin de garantizar que se cumplan las condiciones necesarias para su ejecución efectiva.

Además, a través de un trabajo activo y continuado con los Estados miembros, la Comisión aconsejará a las autoridades de gestión que incluyan las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo en el proceso de selección y en los criterios de selección de los proyectos FER. En la actualidad se exige incluir en los criterios de selección la contribución a los resultados esperados del eje prioritario.

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación. La Comisión está de acuerdo en la importancia de evitar el efecto de peso muerto. Con el fin de respaldar la adopción de un enfoque basado en mayor medida en el mercado en el período 2014-2020, la Comisión, según se prevé en el Reglamento (UE) nº 1303/2013, anima a utilizar instrumentos financieros diferentes de las subvenciones para apoyar inversiones que se crea que pueden ser financieramente viables, pero que no consigan obtener suficientes fondos de fuentes del mercado.

La Comisión también está de acuerdo en que los programas deben basarse en unas evaluaciones adecuadas de las necesidades. Con ese propósito, el Reglamento (UE) nº 1303/2013 dispone que en el marco del Acuerdo de Asociación para el período 2014-2020 se llevará a cabo un análisis de las disparidades, de las necesidades de desarrollo y del potencial de crecimiento. Las decisiones adoptadas en cada programa operativo deberán justificarse en consecuencia. Los requisitos que emanan de la Directiva sobre energías renovables (por ejemplo, el enfoque estratégico, la evaluación de las necesidades y los planes de acción nacionales en materia de energías renovables) también asegurarán una planificación óptima de las inversiones de la política de cohesión en el ámbito de las FER.

No obstante, la política de cohesión es una política integrada de base regional, y el aumento de la proporción que representan las FER no es más que uno de sus múltiples objetivos. En particular, otros objetivos de dicha política, como la promoción de la innovación, pueden justificar la elección de tecnologías que no ofrezcan la mejor relación coste-eficacia. El Reglamento (UE) nº 1303/2013 dispone que los procedimientos y criterios de selección deben garantizar la contribución de las operaciones al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente del programa operativo, que puede perseguir otros objetivos además de la producción de FER.

Con respecto a los grandes proyectos, en el período de programación 2014-2020, la Comisión seguirá exigiendo que se lleve a cabo un análisis coste-beneficio, incluidos un estudio económico y un estudio financiero. En el marco de dicho análisis coste-beneficio se requiere un estudio de opciones que, entre otros aspectos, tenga en cuenta consideraciones económicas y financieras, como los costes de construcción, con objeto de elegir la mejor opción tratando al mismo tiempo de maximizar los beneficios del proyecto para la sociedad.

La Comisión acepta la recomendación incluida en el segundo guión. La Comisión ha recordado constantemente a los Estados miembros la necesidad de garantizar la estabilidad del marco legislativo, y ha criticado en numerosas ocasiones las modificaciones frecuentes y con efecto retroactivo introducidas por los Estados miembros en sus marcos legislativos. La Comunicación de la Comisión «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública», de noviembre de 2013, y las orientaciones de la Comisión para el diseño de programas de ayuda a la producción de energía renovable, así como las orientaciones sobre el uso de mecanismos de cooperación en el ámbito de la energía renovable, abordan estas cuestiones³.

3 C(2013) 7243 final, de 5.11.2013. Comunicación de la Comisión «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública» y los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompañan: SWD(2013) 439 final, «European Commission guidance for the design of renewables support schemes» («Orientaciones de la Comisión Europea para el diseño de programas de apoyo a la producción de energía renovable») y SWD(2013) 440 final, «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms» («Orientaciones sobre el uso de mecanismos de cooperación en materia de energía renovable»).

VIII. Recomendación 2

La Comisión acepta esta recomendación y la considera aplicada en la parte que le compete. Los Estados miembros deberán tener en cuenta las orientaciones de la Comisión de noviembre de 2013 para el diseño de programas de apoyo a la producción de energía renovable. Las orientaciones que se publicarán próximamente sobre las ayudas en materia de energía y medio ambiente también contribuirán a incrementar la relación coste-eficacia de los programas de apoyo de los Estados miembros a la producción de energía renovable.

Introducción

07

La Comisión señala que la responsabilidad de eliminar los obstáculos sectoriales que dificultan las inversiones en FER recae en los Estados miembros.

La Comisión ha abordado dichos obstáculos en los informes que publica regularmente, en los que también se formulan recomendaciones dirigidas a los Estados miembros. Los programas de ayudas no siempre estaban correctamente diseñados, lo que daba lugar a unas condiciones poco favorables o a compensaciones excesivas. Las orientaciones de la Comisión para el diseño de programas de ayuda a la producción de energía renovable, publicadas en noviembre de 2013, y las relativas al uso de mecanismos de cooperación en el ámbito de la energía renovable hacen hincapié en los principios que deberían aplicarse para hacer frente a esta situación⁴.

4 C(2013) 7243 final, de 5.11.2013. Comunicación de la Comisión «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública» y los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompañan: SWD(2013) 439 final, «European Commission guidance for the design of renewables support schemes» («Orientaciones de la Comisión Europea para el diseño de programas de apoyo a la producción de energía renovable») y SWD(2013) 440 final, «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms» («Orientaciones sobre el uso de mecanismos de cooperación en materia de energía renovable»).

Observaciones

17

Si bien la Comisión reconoce que las dificultades asociadas a la integración de la electricidad procedente de fuentes de energía renovable en la red han obstaculizado la explotación de este tipo de fuentes, esto no depende directamente de la gestión de los proyectos. La exigencia de mejorar el acceso de la electricidad procedente de fuentes de energía renovable a las redes es un requisito legal en virtud de la Directiva sobre energías renovables.

18

La Comisión considera de hecho que la eliminación de las barreras administrativas en esta área por parte de los Estados miembros avanza con lentitud.

Por lo que respecta a la referencia al Reino Unido, la Comisión considera que la formulación debería tener en cuenta los mecanismos constitucionales y el proceso de devolución vigentes en dicho Estado miembro. Los diversos documentos de programas operativos y comités de supervisión de programas que existen en el Reino Unido son independientes, y la armonización se logra mediante la integración de temas transversales en todos los programas que se llevan a cabo en ese país.

20. Primer guión

La entidad adjudicadora reconoció estas cuestiones y se volvieron a publicar las licitaciones, precisamente con objeto de garantizar la transparencia y una competencia mayor.

20. Segundo guión

Con respecto a los proyectos eólicos de Polonia, no existía obstáculo alguno (si como resultado del procedimiento de adjudicación se hubiera seleccionado la oferta de otro proveedor) para que el beneficiario solicitara una modificación de las licencias de obras expedidas y especificara otro modelo de aerogeneradores.

En cuanto al proyecto del colector solar de ese mismo país, el ámbito de la licitación se describió correctamente y de conformidad con la legislación aplicable. En la descripción de la licitación se determinó que el procedimiento concernía al tipo de colector solar en cuestión o a otro tipo de colector con los mismos parámetros. El proyecto en cuestión también se sometió a dos controles por parte de

las autoridades nacionales, que no cuestionaron el cumplimiento de la legislación en materia de contratación pública por parte del proyecto.

21

De cara al período de programación 2014-2020 se ha introducido una serie de requisitos con el fin de reforzar la lógica de las intervenciones para todas las prioridades, incluido un conjunto de indicadores de resultados comunes cuyo uso es obligatorio cuando resulta pertinente. En el ámbito de las energías renovables, tanto el Reglamento del FEDER como el del Fondo de Cohesión incluyen, de cara al período 2014-2020, un indicador común sobre la capacidad adicional de producción de energía renovable. No obstante, la evaluación será obligatoria en todo caso con objeto de desglosar la contribución de las operaciones cofinanciadas mediante fondos de la política de cohesión a los cambios operados en las pautas de producción y consumo de energía renovable de la influencia de otros factores externos.

23

Hasta que la instalación se haya completado y se encuentre plenamente operativa no se conocerá el rendimiento real del sistema. El nivel real de producción de energía varía de un año a otro en función de varios parámetros, como las condiciones meteorológicas, la fiabilidad de los aparatos y la ocupación de los edificios. Los datos reales solo se conocen una vez que el proyecto está plenamente operativo.

24

Por lo que respecta a los proyectos de generación de energía eólica en Polonia, cuatro de los cuales (sobre un total de cinco) no lograron las metas fijadas según el cuadro 1, la Comisión entiende que los resultados deberían evaluarse durante todo el período de explotación de cada parque eólico, algo que no se hizo en el caso de uno de los proyectos. Es recomendable mejorar la planificación territorial de las inversiones en FER, teniendo en cuenta las condiciones específicas presentes en la ubicación concreta de que se trate para el tipo de FER en cuestión. El hecho de que en ocasiones los proyectos FER no alcancen sus objetivos de producción previstos, o solo lo hagan parcialmente, confirma el elevado perfil de riesgo de esta clase de inversiones y, en consecuencia, la necesidad de dotar de fondos públicos para que los proyectos sean financiables y aprovechar de ese modo la financiación privada.

Recuadro 5. Segundo párrafo

La Comisión ha sugerido a las autoridades polacas y a la asociación «Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas» (Jaspers) que se evalúen los resultados y la tasa de rentabilidad financiera de los proyectos de construcción de parques eólicos según estimaciones más realistas. De ese modo, los indicadores de resultados reflejarían mejor el tiempo de funcionamiento de dichos parques.

Recuadro 5. Tercer párrafo

En el Reino Unido, dos de los emplazamientos auditados obtuvieron una producción inferior a la prevista debido a que la demanda registrada en los sistemas fue también menor a la que se había pronosticado. El ejercicio de recogida de datos que prevé llevar a cabo la autoridad de gestión cuando finalicen las operaciones pretende recabar información específica de cada emplazamiento, lo que debería permitir aclarar los motivos por los que la demanda fue inferior a la esperada.

26

La Comisión reconoce los principios de eficiencia y eficacia definidos en el Reglamento Financiero de la UE. Dicho Reglamento establece que el principio de eficiencia se refiere a la optimización de la relación entre los recursos empleados y los resultados logrados, y que el principio de eficacia hace referencia al logro de los objetivos concretos establecidos y la consecución de los resultados esperados. En consecuencia, la Comisión considera que no se debería medir la eficiencia y la eficacia únicamente en términos de megavatios de FER por cada euro invertido, sino que también debería tenerse en cuenta el éxito global del programa y los proyectos en el logro de los resultados deseados.

27

Las consideraciones referentes a la relación coste-eficacia se podrán definir en los criterios de selección de las intervenciones específicas. No obstante, la política de cohesión sirve para un fin más amplio y todos los programas operativos financiados en el marco de dicha política deben cumplir los objetivos de esta, a saber: fortalecer la cohesión económica, social y territorial y fomentar un desarrollo global armonioso mediante la reducción de las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y la promoción del desarrollo en las menos favorecidas. La política de cohesión es una política integrada de base regional, y uno de los múltiples objetivos de sus programas es lograr un aumento de la proporción que representan las FER. Esto significa que los proyectos pueden perseguir simultáneamente un mayor número de objetivos, sin limitarse exclusivamente

a la producción de FER. Además, por lo que respecta específicamente a las inversiones en FER, la Comisión considera que el concepto de coste-eficacia se puede definir de varias maneras: como una reducción de costes a muy corto plazo, o como una reducción de costes de la eficiencia dinámica a medio o largo plazo a través de la innovación para la transformación global de nuestro sistema de producción de energía, en consonancia con los objetivos de 2020 y con el fin de preparar el terreno de cara al futuro.

28

Pese a que el Reglamento nº 1083/2006 no exigía llevar a cabo evaluaciones de las necesidades, la Comisión está de acuerdo en que este tipo de evaluaciones pueden resultar útiles. Todos los programas operativos financiados con cargo a la política de cohesión en el período 2007-2013 contienen como requisito general «un análisis de las fortalezas y debilidades de la zona o el sector subvencionable así como la descripción de la estrategia elegida para la intervención».

En el período 2014-2020, los ejes prioritarios seleccionarán una o más prioridades de inversión de acuerdo con las necesidades y el contexto específicos de los Estados miembros. Los objetivos específicos y los correspondientes indicadores de resultados expresarán a continuación las metas que pretenda conseguir cada eje prioritario, poniéndolas en relación con el análisis de la situación y con las necesidades identificadas.

29

En el período 2007-2013, las cuotas relativas asignadas a las inversiones en FER variaban de unos Estados miembros a otros; esto se debía al volumen total de fondos disponibles, a las necesidades nacionales y a las prioridades fijadas por cada Estado miembro. La planificación y adopción de los programas de la política de cohesión para el período 2007-2013 se llevó a cabo con anterioridad a la adopción de las metas climáticas y energéticas para 2020 y de la correspondiente legislación de la UE. Solo entonces se pudo tener en cuenta la contribución de estos programas al logro de los objetivos de 2020 en materia de FER, y para ello fue imprescindible que los Estados miembros notificasen las modificaciones introducidas en sus programas operativos.

Sin embargo, es importante señalar que la mayor parte de la inversión en este ámbito debe ser realizada por el sector privado. Los Estados miembros y las regiones deben garantizar que la financiación pública no sustituya a la inversión privada, sino que la complemente y le sirva de palanca, de acuerdo con las normas sobre la concesión de ayudas estatales. Los fondos de la política de cohesión deben utilizarse para complementar los programas de ayudas existentes a escala nacional con el fin de asegurar que aporten valor añadido.

30

Desde la adopción de la Directiva sobre energías renovables en 2009 y del requisito jurídico de adoptar planes de acción nacionales en materia de energías renovables, los Estados miembros quedaron obligados a llevar a cabo evaluaciones adecuadas de las necesidades de inversión en FER, y dichos planes de acción se basan en estos análisis de necesidades. Además, estos análisis constituyen una base sólida y bien fundamentada para las inversiones en FER en los Estados miembros. Asimismo, el hecho de que estos planes fueran adoptados de forma transparente y se hicieran públicos contribuyó a mejorar la planificación y la transparencia, permitiendo por primera vez que todos los actores, incluidos los inversores y los Estados miembros vecinos, coordinaran estas inversiones, lo que redundó en un incremento del valor añadido y de la relación coste-eficacia. Sin embargo, todos los programas operativos de la política de cohesión correspondientes al período 2007-2013 habían sido negociados y aprobados con anterioridad a la fecha límite para la elaboración de los planes de acción nacionales en materia de energías renovables (junio de 2010).

30. Cuarto guión

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento (CE) nº 1083/2006, no existía la obligación de llevar a cabo una evaluación intermedia de los programas operativos a menos que las circunstancias lo exigieran.

A pesar de ello, a partir de 2014 se evalúan todos los proyectos que se ejecutan en Gales. A lo largo de 2014, la autoridad de gestión galesa encargará una síntesis de las evaluaciones de todas las operaciones con el fin de extraer conclusiones para el conjunto del programa, incluidas las operaciones realizadas en el campo de la energía.

32

La Comisión está de acuerdo con la afirmación general, pero señala que no se han identificado deficiencias graves en la planificación y ejecución de los proyectos fiscalizados.

36

Con respecto a los proyectos específicos, los propios Estados miembros se encargan de la selección. En cuanto a las consideraciones referentes a la relación coste-eficacia y a los objetivos más amplios de la política de cohesión, la Comisión remite a sus respuestas a los apartados 26 y 27.

37

La Comisión remite a sus respuestas a los apartados 26 y 27.

39

La Comisión está de acuerdo en la importancia de evitar el efecto de peso muerto. Con respecto a los porcentajes de cofinanciación, las disposiciones al respecto se establecen en el artículo 53 del Reglamento (CE) nº 1083/2006. Esto no significa necesariamente que parte de los costes de inversión de un proyecto recaigan en el beneficiario final de una subvención pública. También existen disposiciones relativas a los proyectos que generan ingresos en el artículo 55 de ese mismo Reglamento. Con el fin de cumplir las metas vinculantes en materia de FER, los Estados miembros deben fomentar las inversiones destinadas a proyectos FER, que quizá no sean financiables por sí mismos, teniendo en cuenta el perfil de riesgo más acentuado de este tipo de inversiones. Los porcentajes de cofinanciación de los proyectos que reciben ayudas estatales en materia de FER se establecen en las correspondientes decisiones de concesión de ayudas estatales, en cuyo caso no se aplica metodología del déficit de financiación. No obstante, se sigue recomendando calcular dicho déficit, puesto que este ayuda a establecer la cuantía (o la intensidad) de la ayuda y a limitar la ayuda estatal de forma que se sitúe por debajo del nivel máximo, según proceda.

Con el fin de respaldar la adopción de un enfoque basado en mayor medida en el mercado en el período 2014-2020, la Comisión fomenta y el Reglamento (UE) nº 1303/2013 prevé el uso de instrumentos financieros diferentes de las subvenciones que se ejecuten para apoyar inversiones que se crea que pueden ser financieramente viables, pero que no consigan obtener suficientes fondos de fuentes del mercado. El apoyo a través de instrumentos financieros se basará en una detallada evaluación *ex ante* con arreglo a lo dispuesto en el artículo 37, apartado 2, del citado Reglamento, que, entre otras cosas, ha demostrado la existencia de fallos de mercado o de situaciones de inversión no óptimas, y ha establecido el nivel y el alcance estimados de las necesidades de inversión pública, incluidos los tipos de instrumentos financieros que deberán apoyarse.

Recuadro 7

Los proyectos de construcción de parques eólicos en Polonia recibieron entre un 22 % y un 70 % de los costes totales subvencionables de la inversión, con un máximo de 10 millones de euros. Cabe señalar que el porcentaje de cofinanciación de la UE de los grandes proyectos de construcción de parques eólicos, es decir, de aquellos que son objeto de evaluación por parte de la Comisión, se sitúa entre un 22 % y un 25 %.

42

Con respecto a los mecanismos nacionales de financiación pública, los fondos de la política de cohesión eran efectivamente necesarios para complementar dichos mecanismos de conformidad con el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1083/2006. Los mecanismos de financiación existentes para complementar al FEDER aportan un valor añadido desde el punto de vista financiero, en el sentido de que permiten que el alcance de las actuaciones sea mayor que el que resultaría en ausencia de los fondos de la política de cohesión. Por lo que respecta al valor añadido, no es necesario modificar la naturaleza de la política.

44

La Comisión señala que la generación de valor añadido de la UE en la mejora de las capacidades administrativas exige tiempo. Las inversiones en FER son un campo relativamente nuevo en la política de cohesión, por lo que los efectos del aprendizaje se apreciarán al cabo de un tiempo.

45

La Comisión remite a su respuesta al apartado 7.

46

La Comisión remite a su respuesta al apartado 29.

Conclusiones y recomendaciones

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 48 y 52

La reforma de la política de cohesión de cara al período 2014-2020 proporcionará a los comités de supervisión de los respectivos programas operativos los incentivos necesarios para aprobar los criterios de selección, garantizando la maximización del impacto de este tipo de inversiones. Los Estados miembros y las regiones tendrán que decidir con antelación los objetivos que pretendan lograr con los recursos disponibles e identificar de forma precisa cómo evaluarán los avances en la consecución de dichos objetivos para cada eje prioritario. Esto permitirá supervisar y debatir de forma regular sobre el uso de los recursos financieros.

Para el período 2014-2020, el Reglamento (UE) nº 1303/2013 dispone que los procedimientos y criterios de selección deben garantizar la contribución de las operaciones al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente del programa operativo, que puede perseguir otros objetivos además de la producción de FER. Con respecto a los grandes proyectos, la Comisión exige a los Estados miembros o a las autoridades de gestión que se lleve a cabo un análisis coste-beneficio para cada gran proyecto, incluidos un estudio económico y un estudio financiero, con objeto de demostrar que el proyecto es deseable desde el punto de vista económico (es decir, la sociedad resultará beneficiada con el proyecto) y que la contribución de los fondos de la política de cohesión es necesaria para lograr la viabilidad financiera del proyecto y, en algunos casos, que este sea financiado teniendo en cuenta el perfil de riesgo de este tipo de proyectos. En el marco de dicho análisis coste-beneficio se requiere un estudio de opciones, que, entre otros aspectos, tenga en cuenta consideraciones económicas y financieras, como el hecho de que los costes de construcción se mantengan en los niveles más bajos posibles, con objeto de elegir la mejor opción tratando al mismo tiempo de maximizar los beneficios del proyecto para la sociedad.

Asimismo, la Comisión remite a sus respuestas a los apartados 25, 26, 28 a 32, 36, 37 y 39.

50

La Comisión ha señalado constantemente a los Estados miembros las deficiencias existentes en los sistemas administrativos nacionales. Esto constituye asimismo un requisito legal contemplado en el artículo 13 de la Directiva sobre energías renovables. La Comisión analiza y hace un seguimiento de este tema en sus informes bienales sobre el progreso de las energías renovables.

Asimismo, la Comisión remite a sus respuestas a los apartados 17 a 21.

51

La Comisión remite a sus respuestas a los apartados 23 a 25.

53

La Comisión considera que las inversiones de la política de cohesión en materia de FER se han realizado en consonancia con los objetivos y requisitos del marco legislativo aplicable. En ese sentido, sus opiniones en relación con el valor añadido europeo de la política de cohesión están reflejadas en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «El valor añadido del presupuesto de la UE», de junio de 2011. La Comisión considera que es preciso tener en cuenta los factores siguientes en el análisis del valor añadido de los fondos de la UE en este ámbito:

- la contribución de las tecnologías y proyectos beneficiarios de ayudas al logro de los objetivos de la UE en materia de FER, incluida la promoción del desarrollo y la innovación tecnológicos, y la contribución a la generación de oportunidades de empleo y desarrollo regional, especialmente en zonas rurales y aisladas;
- la contribución de los proyectos beneficiarios de ayudas al logro de las metas en materia de FER y el progreso en la ejecución de los planes de acción nacionales en materia de energías renovables (teniendo en cuenta incluso la contribución al fomento de las FER en diferentes sectores, como la electricidad procedente de fuentes renovables, la calefacción y refrigeración a partir de fuentes de energía renovable y el transporte que utilice este tipo de fuentes);

- la contribución de las ayudas al desarrollo de los mercados de energías renovables en los Estados miembros y en la UE;
- la contribución de los fondos de la UE al logro de las metas en materia de FER de un modo eficiente desde el punto de vista de los costes y de la energía, fomentando al mismo tiempo la innovación y el desarrollo tecnológico (objetivos de la política integrada de la UE en materia de energía y cambio climático).

Asimismo, la Comisión remite a sus respuestas a los apartados 42, 46 y 47.

Recomendación 1

En el marco de la cohesión, la Comisión no participa en la selección de los proyectos, salvo en el caso de la aprobación de proyectos de crucial importancia.

No obstante, el nuevo marco legislativo para el período 2014-2020 garantiza desde el inicio que, a través del contenido de los programas adoptados y la lógica de las intervenciones, incluidos los indicadores de resultados y productos contenidos en los ejes prioritarios, la selección de los proyectos correrá a cargo de los Estados miembros en la medida de lo posible, de acuerdo con la recomendación del Tribunal.

Asimismo, con base en el marco para la mejora del rendimiento establecido para cada programa operativo, la Comisión se encontrará en posición de alentar y analizar el rendimiento de los programas a través de hitos relativos únicamente a los indicadores. Cuando un análisis del rendimiento arroje pruebas de que una prioridad no ha conseguido alcanzar los hitos relativos únicamente a los indicadores financieros y de resultados y a las etapas claves definidas para la ejecución y demuestre que el Estado miembro no ha adoptado las medidas necesarias para corregir el problema, la Comisión podrá suspender de forma total o parcial un pago intermedio o, en última instancia, aplicar las correcciones financieras que procedan. La reserva de rendimiento no deberá asignarse a dicho programa.

En virtud del marco jurídico para el período 2014-2020, la Comisión fortalece asimismo los requisitos *ex ante* para la obtención de los fondos con el fin de garantizar que se cumplan las condiciones necesarias para su ejecución efectiva.

Además, a través de un trabajo activo y continuado con los Estados miembros, la Comisión aconsejará a las autoridades de gestión que incluyan las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo en el proceso de selección y en los criterios de selección de los proyectos FER. En la actualidad se exige incluir en los criterios de selección la contribución a los resultados esperados del eje prioritario.

Recomendación 1. Primer punto

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación. La Comisión está de acuerdo en la importancia de evitar el efecto de peso muerto. Con el fin de respaldar la adopción de un enfoque basado en mayor medida en el mercado en el período 2014-2020, la Comisión, según se prevé en el Reglamento (UE) n° 1303/2013, anima a utilizar instrumentos financieros diferentes de las subvenciones para apoyar inversiones que se crea que pueden ser financieramente viables, pero que no consigan obtener suficientes fondos de fuentes del mercado. El apoyo a través de instrumentos financieros se basará en una detallada evaluación *ex ante* con arreglo a lo dispuesto en el artículo 37, apartado 2, del citado Reglamento, que, entre otras cosas, ha demostrado la existencia de fallos de mercado o de situaciones de inversión no óptimas, y ha establecido el nivel y el alcance estimados de las necesidades de inversión pública, incluidos los tipos de instrumentos financieros que deberán apoyarse.

La Comisión también está de acuerdo en que los programas deben basarse en unas evaluaciones adecuadas de las necesidades. Con ese propósito, el Reglamento (UE) n° 1303/2013 dispone que en el marco del Acuerdo de Asociación para el período 2014-2020 se llevará a cabo un análisis de las disparidades, de las necesidades de desarrollo y del potencial de crecimiento. Las decisiones adoptadas en cada programa operativo deberán justificarse en consecuencia. Los requisitos que emanan de la Directiva sobre energías renovables (por ejemplo, el enfoque estratégico, la evaluación de las necesidades y los planes de acción nacionales en materia de energías renovables) también asegurarán una planificación óptima de las inversiones de la política de cohesión en el ámbito de las FER.

No obstante, la política de cohesión es una política integrada de base regional, y el aumento de la proporción que representan las FER no es más que uno de sus múltiples objetivos. En particular, otros objetivos de dicha política, como la promoción de la innovación, pueden justificar la elección de tecnologías que no ofrezcan la mejor relación coste-eficacia. El Reglamento (UE) n° 1303/2013 dispone que los procedimientos y criterios de selección deben garantizar la contribución de las operaciones al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente del programa operativo, que puede perseguir otros objetivos además de la producción de FER.

Con respecto a los grandes proyectos, en el período de programación 2014-2020 la Comisión seguirá exigiendo que se lleve a cabo un análisis coste-beneficio, incluidos un estudio económico y un estudio financiero. En el marco de dicho análisis coste-beneficio se requiere un estudio de opciones, que, entre otros aspectos, tiene en cuenta consideraciones económicas y financieras, como los costes de construcción, con objeto de elegir la mejor opción tratando al mismo tiempo de maximizar los beneficios del proyecto para la sociedad.

Recomendación 1. Segundo punto

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión ha recordado constantemente a los Estados miembros la necesidad de garantizar la estabilidad del marco legislativo, y ha criticado en numerosas ocasiones las modificaciones frecuentes y con efecto retroactivo introducidas por los Estados miembros en sus marcos legislativos. La Comunicación de la Comisión «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública», de noviembre de 2013, y las orientaciones de la Comisión para el diseño de programas de ayuda a la producción de energía renovable, así como las orientaciones sobre el uso de mecanismos de cooperación en el ámbito de la energía renovable, abordan estas cuestiones⁵.

5 C(2013) 7243 final, de 5.11.2013. Comunicación de la Comisión «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública» y los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompañan: SWD(2013) 439 final, «European Commission guidance for the design of renewables support schemes» («Orientaciones de la Comisión Europea para el diseño de programas de apoyo a la producción de energía renovable») y SWD(2013) 440 final, «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms» («Orientaciones sobre el uso de mecanismos de cooperación en materia de energía renovable»).

Recomendación 2

La Comisión acepta esta recomendación y la considera aplicada en la parte que le compete. Los Estados miembros deberán tener en cuenta las orientaciones de la Comisión de noviembre de 2013 para el diseño de programas de apoyo a la producción de energía renovable. Las orientaciones que se publicarán próximamente sobre las ayudas en materia de energía y medio ambiente también contribuirán a incrementar la relación coste-eficacia de los programas de apoyo de los Estados miembros a la producción de energía renovable.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

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

Suscripciones de pago:

- 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 los resultados de los proyectos de producción de energías renovables cofinanciados con fondos de la política de cohesión que contribuyen al objetivo de cuota de dichas energías fijado para la UE en 2020, el TCE ha llegado a la conclusión de que numerosos proyectos de inversión, pese a haber obtenido las realizaciones previstas, no estaban regidos por el principio de coste-eficacia o carecían realmente de valor añadido europeo. El TCE recomienda que la Comisión promueva el principio de coste-eficacia en los programas de ayuda cofinanciados por la UE y que los Estados miembros establezcan un marco legal más estable y previsible en relación con las energías renovables. Además los Estados miembros deberían aplicar criterios mínimos de coste-eficacia adaptados a las circunstancias de los proyectos y potenciar el valor añadido de los fondos de la política de cohesión mejorando la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

