

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 7
2008

EL PROGRAMA DE ENERGÍA INTELIGENTE PARA EUROPA 2003-2006



ES



Informe Especial nº 7 // 2008

EL PROGRAMA DE ENERGÍA INTELIGENTE PARA EUROPA 2003-2006

(presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, segundo párrafo)

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

Tel. (352) 43 98 45410
Fax (352) 43 98 46430
E-mail : euraud@eca.europa.eu
Internet : www.eca.europa.eu

Informe Especial nº 7 // 2008

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

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2008

ISBN 978-92-9207-051-9

DOI 10.2865/13047

© Comunidades Europeas, 2008

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Belgium

ÍNDICE

Apartados

I-V	RESUMEN
1-7	INTRODUCCIÓN
8-9	ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN
10-42	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN
10-18	PROGRAMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS FONDOS
15-18	ASPECTOS POSITIVOS Y LIMITACIONES
19-29	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA
21-24	LOGROS Y LIMITACIONES
25-29	EVALUACIÓN DE LAS AGENCIAS DE ENERGÍAS LOCALES: ESTUDIO DE CASOS
30-38	GASTOS ADMINISTRATIVOS: PREPARACIÓN DE PROPUESTAS, ELABORACIÓN DE INFORMES SOBRE LOS PROYECTOS Y GESTIÓN DEL PROGRAMA
32-33	GASTOS SUFRAGADOS POR LOS PARTICIPANTES
34	GASTOS POR CUENTA DE LA AGENCIA EJECUTIVA
35-36	GASTOS SUFRAGADOS POR LA DG ENERGÍA Y TRANSPORTES
37-38	GASTOS ADMINISTRATIVOS TOTALES
39-42	LA AGENCIA EJECUTIVA: ¿UN MEJOR GESTOR?
43-54	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
43-45	PLANIFICACIÓN DEL PROGRAMA
46-51	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
52-54	GESTIÓN DEL PROGRAMA
	ANEXO I
	RESPUESTA DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I.

El programa de Energía Inteligente para Europa (EIE) (en lo sucesivo, «el programa EIE») tiene por objeto promover la eficiencia energética, el recurso a fuentes de energía renovables y la diversificación energética. Su finalidad es crear un clima en el que se tengan amplios conocimientos de las tecnologías pertinentes, así como de su importancia.

II.

El programa EIE 2003-2006 contaba con un presupuesto de 250 millones de euros, que se utilizaron para apoyar casi un total de 450 proyectos. En el programa participaron más de 1700 entidades (entre las que se encontraban autoridades locales, institutos de investigación, entidades reguladoras, asociaciones del sector, cámaras de industria, empresas de consultoría y fabricantes).

III.

La fiscalización del Tribunal abordaba las preguntas siguientes:

- ¿de qué manera asignó la Comisión los fondos EIE?
- ¿de qué manera llevó a cabo la Comisión la evaluación y el seguimiento del programa?
- ¿cuáles fueron los gastos administrativos del programa?
- ¿qué aportó la agencia ejecutiva a la gestión del programa?

RESUMEN

IV.

El Tribunal realizó las constataciones siguientes:

- La Comisión tradujo los objetivos del programa EIE en un programa detallado de trabajo y recurrió a expertos externos para evaluar las propuestas. Ahora bien, la planificación del programa no se atuvo las mejoras prácticas y la distribución del gasto en numerosos ámbitos limitó las posibilidades de lograr progresos significativos y verificables en ámbitos concretos. El EIE no fue un programa de gastos claramente orientado.
- La Comisión realizó un seguimiento de los progresos de los proyectos, pero ni este seguimiento ni la evaluación correspondiente le permitieron formarse una idea de la calidad y la concepción globales del programa. La Comisión no ha podido apreciar si las agencias de energía locales y regionales han tenido un impacto significativo ni si han contribuido a mejorar la coordinación en la promoción de una tecnología eficiente en términos de energía. Los informes de evaluación no estuvieron disponibles a tiempo para influir en los debates legislativos.
- Se estima que los gastos asociados a la preparación de propuestas, elaboración de informes sobre los proyectos y gestión del programa (incluidos los costes sufragados por los solicitantes seleccionados) equivalían al importe desembolsado durante el período 2003-2006. Habida cuenta de los futuros pagos, cabe esperar que el total de los gastos correspondientes a las actividades citadas represente más de la sexta parte de los importes desembolsados.
- La Agencia ejecutiva ha tenido una incidencia positiva desde el punto de vista de la satisfacción del cliente.

V.

El Tribunal recomienda una serie de mejoras posibles en la concepción y la ejecución de los programas que sucedan al EIE (y otros programas comparables):

- propuestas de programas basadas en un modelo de política explícito y que reflejen la relación esperada entre gastos, realizaciones e impacto;
- un seguimiento que no se limite al ámbito de cada proyecto particular y contribuya a obtener una visión del conjunto del programa, teniendo en cuenta los objetivos que le son asignados;
- una evaluación de los programas que permita optimizar su utilidad como fuente de «información de retorno», quizá recurriendo en mayor medida a la evaluación «longitudinal», es decir, examinando el impacto de las principales categorías de proyectos a través de marcos de gastos sucesivos;
- un registro y un análisis más sistemáticos de la información sobre los gastos administrativos de los programas, teniendo en cuenta los costes sufragados por los beneficiarios, y el uso de esta información para comparar programas e identificar y difundir las mejores prácticas.

INTRODUCCIÓN

1. Con el fin de lograr sus objetivos en materia de política energética¹, la Unión Europea se sirve de un abanico de instrumentos, entre los que se incluyen:

- acuerdos internacionales;
- el apoyo a la investigación y el desarrollo en el campo de la eficiencia energética y las fuentes de energía renovables;
- una legislación favorable para la eficiencia energética (como la etiqueta energética de la UE);
- la promoción de proyectos de demostración;
- la financiación de proyectos energéticos con cargo a los Fondos Estructurales;
- el comercio de emisiones.

2. El programa denominado «Energía Inteligente para Europa» (EIE) tiene por objeto complementar estos instrumentos mediante la promoción de la eficiencia energética, el recurso a las fuentes de energía renovables y la diversificación energética. Su finalidad es crear un clima en el que se conozcan ampliamente las tecnologías pertinentes, así como su importancia. Entre otras actividades, el programa promociona los intercambios de experiencias y conocimientos técnicos, a la vez que estimula la difusión de buenas prácticas y de las mejores tecnologías existentes, aportando así una contribución a la seguridad del abastecimiento energético, la competitividad y la protección del medio ambiente. El programa no apoya directamente el desarrollo de nuevas tecnologías².

¹ La UE se ha fijado los objetivos siguientes:

- aumentar la seguridad de abastecimiento;
 - garantizar la competitividad de las economías europeas y la disponibilidad de una energía asequible;
 - promover la sostenibilidad ambiental y combatir el cambio climático.
- Conclusiones de la Presidencia (Bruselas), marzo de 2007 (Documento del Consejo 7224/07).

² Artículos 1 y 2 de la Decisión nº 1230/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 176 de 15.7.2003, p. 29).

RECUADRO 1

EDUCACIÓN PARA EL USO DE ENERGÍA INTELIGENTE EN LA RENOVACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL (EI-EDUCATION) – UN PROYECTO SAVE

Objetivo:

Ofrecer a las empresas de viviendas de protección oficial conocimientos y herramientas para proceder a obras de renovación destinadas a aumentar la eficiencia energética.

Duración:

1/2006 – 12/2006

Presupuesto:

457 291 euros (contribución comunitaria: 50 %)

El proyecto logró establecer un programa de educación y publicar una guía para las empresas de viviendas de protección oficial, municipios y otros propietarios de inmuebles con el fin de ayudarles a renovarlos mediante la implantación de «energía inteligente», con el consiguiente ahorro energético del 30 %, como mínimo, con respecto a la situación anterior a la renovación.

PROGRAMA EIE 2003-2006

- 3.** El programa EIE 2003-2006 contaba con un presupuesto de 250 millones de euros en créditos de compromiso durante esos cuatro años, que se utilizaron para apoyar casi un total de 450 proyectos en los que intervenían consorcios (con un promedio de siete a ocho participantes) en el conjunto de la Unión, en otros países miembros del Espacio Económico Europeo o en países candidatos. Entre los participantes se hallaban autoridades locales, institutos de investigación, entidades reguladoras, asociaciones del sector, cámaras de industria, empresas de consultoría y fabricantes. Más de 1 700 entidades participaron en el programa.
- 4.** El programa EIE 2003-2006 se componía de cuatro subprogramas «verticales»:
- SAVE: eficiencia energética, en particular en los sectores de la construcción y la industria³;
 - Altener: fuentes de energía nuevas y renovables;³
 - STEER: aspectos energéticos del transporte;
 - Coopener: cooperación con los países en desarrollo;

³ SAVE y Altener datan de 1993 y previamente se financiaron a través de otros programas (véase el Informe Especial nº 17/98 sobre el apoyo a las fuentes renovables de energía a través de las acciones de gastos compartidos del programa JOULE-Thermie y las acciones piloto del programa Altener (DO C 356 de 20.11.1998)).

y también comprendía cinco actividades «horizontales» que combinaban varios de los subprogramas mencionados anteriormente o guardaban relación con determinadas prioridades comunitarias.

RECUADRO 2

«GREENLODGES» (HOSPEDAJE VERDE) – UN PROYECTO ALTENER

Objetivo:

Promover y facilitar la utilización de calefacción y electricidad procedentes de fuentes renovables y micro-cogeneración en hoteles rurales aislados (casas de hospedaje).

Duración:

1/1/2005 – 31/1/2007

Presupuesto:

849 652 euros (contribución comunitaria: 50%)

El proyecto dio lugar a la elaboración de una guía al servicio de los propietarios o gestores de hoteles rurales y alojamientos similares para la implantación de sistemas que funcionan con energías renovables y microcogeneración, basándose en las auditorías energéticas en «casas de hospedaje» de diferentes lugares de la UE. La información fue difundida también por medio de talleres regionales y nacionales.

5. El **cuadro 1** presenta los resultados de los gastos comprometidos para los subprogramas (mostrando los convenios de subvención firmados para cada capítulo del programa) y de los demás gastos. El ritmo de los pagos fue mucho más lento que el de los compromisos: al final de 2006 los importes abonados a los participantes ascendían a un total de 46,8 millones de euros.

RECUADRO 3**CAMPAÑA EUROPEA PARA MEJORAR EL COMPORTAMIENTO AL VOLANTE, AUMENTAR LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y LA SEGURIDAD VIAL (ECODRIVEN): UN PROYECTO STEER****Objetivo:**

Fomentar un estilo de conducción más seguro y eficiente en términos de energía (*Ecodriving*)

Duración:

1/2006 – 12/2008

Presupuesto:

1 440 040 euros (contribución comunitaria: 50 %)

Ecodriven es una campaña de escala europea en defensa de una circulación ecológica, destinada los conductores de turismos, furgonetas de reparto, camiones y autobuses de nueve países de la UE.

CUADRO 1

GASTO COMPROMETIDO 2003-2006

Proyectos realizados mediante subvenciones	Nº de convenios de subvención firmados	Millones de euros
Altener (Fuentes de energía renovables)	118	61,6
SAVE (Eficiencia energética)	106	56,2
STEER (Transporte)	28	19,7
Acciones horizontales	80	44,5
Ayuda específica para manifestaciones	77	2,7
Coopener	38	14,5
TOTAL proyectos subvencionados	447	199,2
Proyectos objeto de licitación pública¹		28
Proyectos objeto de acción concertada²		2,2
Gastos de comunicación y apoyo con cargo a la DG de Energía y Transportes		2,5
Gastos de funcionamiento de la agencia ejecutiva		8,9
	TOTAL³	240,8

¹ Licitación pública: contratos (en su mayoría estudios o servicios informáticos) iniciados por la Comisión.

² Acciones concertadas: se inició una acción de este tipo para la transposición y ejecución de la directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (EPBD).

³ Este importe incluye la contribución de la AELC al programa EIE.

RECUADRO 4

PLATAFORMA EUROPEA DE PROMOCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE EFICIENCIA ENERGÉTICA (EUROCONTRACT): UN PROYECTO HORIZONTAL

Objetivo:

Mejorar las especificaciones relativas al empleo de la energía en los contratos

Duración:

1/2005 – 12/2007

Presupuesto:

2 302 036 euros (contribución comunitaria: 50 %)

Al amparo de este proyecto se elaboraron modelos de contrato y documentos de licitación, así como normas de calidad para servicios energéticos, dando lugar a guías al servicio de municipios, asociaciones de vivienda y otros proveedores de servicios de vivienda.

CON ANTERIORIDAD AL PROGRAMA EIE 2003-2006...

6. SAVE y Altener, así como algunas actividades asignadas al Coopener en 2003, se financiaban anteriormente dentro del programa marco de energía 1998-2002. Los cambios principales en el programa para el período 2003-2006 fueron los siguientes:
 - creación de una agencia ejecutiva para gestionar el programa;
 - agrupación en un solo programa de las ayudas comunitarias destinadas a los ámbitos energéticos que contribuyen al desarrollo sostenible;
 - creación de un subprograma específico para financiar las actividades vinculadas al transporte.

... Y POSTERIORMENTE

7. El programa siguiente, EIE 2, que abarca el período 2007-2013, introduce las modificaciones citadas a continuación:
 - supresión del apoyo específico a manifestaciones menores aisladas;
 - retirada de Coopener del programa;
 - autorización de proyectos de aplicación comercial (promoción de técnicas, procesos o productos innovadores cuya fase de demostración ha terminado con éxito pero que aún no han penetrado en el mercado);
 - aumento de la contribución máxima comunitaria al 75 % de los gastos, y a 250 000 euros para la creación de nuevas agencias de energía locales y regionales, aumento que permite presentar propuestas de creación de estas agencias separadamente en vez de que deban formar parte de un consorcio.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

8. El Tribunal analizó si la Comisión había tomado medidas razonables para asegurar que el programa EIE se había concebido y aplicado con eficacia, de modo que aportara un valor añadido a nivel europeo. A tal efecto, se plantearon las preguntas siguientes:

- ¿de qué manera asignó la Comisión los fondos?
- ¿de qué manera llevó a cabo la Comisión el seguimiento y la evaluación del programa?
- ¿cuáles fueron los gastos administrativos del programa?
- ¿qué aportó la agencia ejecutiva a la gestión del programa?

9. La fiscalización incluyó las actividades siguientes:

- a) análisis del fundamento jurídico del programa, de documentos relacionados con el proceso de decisión y de las evaluaciones del programa EIE y de programas anteriores y posteriores;
- b) análisis de los informes y los documentos relativos al seguimiento de la agencia ejecutiva;
- c) entrevistas con agentes de la Dirección General de Energía y Transportes y de la agencia ejecutiva;
- d) análisis de convocatorias de propuestas;
- e) examen de 65 expedientes de proyectos;
- f) una encuesta que permitió obtener datos de 736 participantes en el programa;⁴
- g) análisis de la base de datos del proyecto.

⁴ El cuestionario de la encuesta fue enviado en fase de borrador a los servicios de la Comisión en noviembre de 2006. La encuesta se remitió a todos los intervinientes que habían solicitado financiación a 7 de noviembre de 2006. En total se recibieron 736 respuestas. El porcentaje global de respuesta ascendió al 29 %. La mayor parte de los encuestados que respondieron habían participado en más de un proyecto por lo que aportaron una amplia experiencia en relación con el funcionamiento del programa. Por ejemplo, la mitad de ellos pudieron comparar la experiencia de haber trabajado con la DG Energía y Transportes y con la Agencia. En la encuesta se pedía a los solicitantes que precisaran el coste de preparación de sus propuestas y, si habían sido aceptadas, el coste de elaborar proyectos con destino a Bruselas.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

PROGRAMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS FONDOS

10. La planificación eficaz de las intervenciones públicas pasa por una definición clara de los objetivos, por la comprensión de la manera en que el instrumento ha de lograr estos objetivos y por unos criterios claros en los que basar la selección de las propuestas.

⁵ Decisión nº 1230/2003/CE, artículo 4, apartado 1.

11. Conforme a la legislación comunitaria, la financiación en virtud del programa EIE 2003-2006 debía destinarse a proyectos que:

⁶ Decisión nº 1230/2003/CE, artículo 4, apartado 2.

- a) promovieran el desarrollo sostenible, la seguridad del abastecimiento de energía, la competitividad o la protección del medio ambiente;
- b) crearan o ampliaran estructuras e instrumentos destinados al desarrollo de sistemas energéticos sostenibles;
- c) promovieran sistemas y equipos energéticos sostenibles;
- d) aportaran información, educación y formación;
- e) supervisarán la aplicación y la repercusión de las iniciativas comunitarias;
- f) evaluarán el impacto de las medidas financiadas en el marco del programa⁵.

⁷ Estos programas de trabajo se elaboraron consultando a representantes de todos los países participantes.

La ayuda financiera se establecería en función del valor añadido comunitario, el beneficio y el impacto de la acción propuesta⁶.

12. La Comisión llevó estos principios a la práctica mediante:

- un programa global para el período 2003-2006, que establecía 17 «acciones clave» subdivididas en 63 «ámbitos de actuación» (enumerados en el **anexo I**);
- programas anuales de trabajo que contenían directrices relativas a los subprogramas y a las «acciones clave», y criterios de selección⁷;
- convocatorias de propuestas en las que se exponían los criterios de subvencionabilidad y selección, y daban lugar a convenios de subvención tras la negociación entre la Comisión y el consorcio correspondiente;
- convocatorias de ofertas que daban lugar a contratos de servicios.

- 13.** Para las acciones clave se crearon grupos de expertos (véase el **anexo I**), que evaluaron las propuestas de cada convocatoria de ofertas con respecto a los cinco criterios siguientes:

- calidad de la acción/organismo/manifestación;
- calidad del enfoque;
- valor añadido comunitario;
- costes y beneficios;
- organización del equipo.

⁸ Véase, por ejemplo el reciente análisis titulado *A Cost curve for Greenhouse Gas Reduction*, McKinsey Quarterly, 2007.

- 14.** Basándose en los informes de los grupos de expertos, un comité de evaluación estableció una clasificación de las propuestas para su aprobación. Únicamente se aceptaban aquellas cuya puntuación global, además de la relativa al quinto criterio (organización del equipo), fuera igual o superior al 70 % del número de puntos posible. Los puntos obtenidos por cada uno de los demás criterios no podían ser inferiores al 50 % para ser tenidos en cuenta. Fue aceptado alrededor del 33 % de las propuestas recibidas.

ASPECTOS POSITIVOS Y LIMITACIONES

- 15.** La Comisión tradujo los objetivos de los programas en acciones específicas, y creó un sistema para evaluar de forma objetiva las propuestas y adjudicar contratos. Los expertos encargados de evaluar y calificar las propuestas justificaron y documentaron correctamente su evaluación y puntuación.
- 16.** Las actividades financiadas a través de este programa fueron heredadas en gran medida de programas anteriores. Los ámbitos de actuación subvencionables comprendían la sensibilización sobre cuestiones tales como el rendimiento del carburante utilizado por los vehículos industriales y el aislamiento de los edificios, donde, en opinión de expertos independientes, existen posibilidades significativas de adoptar tecnologías rentables y que limiten las emisiones de gases de efecto invernadero.⁸
- 17.** Por otra parte, la fijación de hasta 63 ámbitos de actuación para un programa de gastos relativamente modesto reducía la probabilidad de lograr un impacto significativo en cualquiera de los distintos ámbitos. El EIE no constituyó un programa de gastos claramente orientado.

18. Las conclusiones del informe financiado por el programa⁹ constituyen un criterio de referencia para evaluar sus medidas de ejecución. En su programa de trabajo, la Comisión no llegó a:

- especificar el modelo de política (es decir, no explicó la manera en que la financiación comunitaria contribuiría a eliminar obstáculos específicos para la adopción de tecnologías eficientes en materia de energía);
- fijar objetivos específicos mensurables y situados en el tiempo para el programa;
- proporcionar un análisis de la mayoría de los principales agentes del mercado (Un análisis de los agentes del mercado figura en el programa de trabajo del programa siguiente, pero en éste aparecen 41 grupos destinatarios, definidos a menudo de manera general («sistema educativo», «artesanos», «medios de comunicación», etc.).

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

19. El Reglamento Financiero¹⁰ exige a la Comisión fijar objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto y supervisar su consecución mediante indicadores de resultados.

20. La Comisión tan sólo estableció medidas de seguimiento a nivel de cada proyecto, de la manera siguiente:

- el convenio de subvención describía el contenido del proyecto y sus productos inmediatos (prestaciones), así como los indicadores de resultados acordados;
- el convenio de subvención fijaba también la frecuencia de los informes, es decir tres o cuatro en función de la duración de los proyectos (las manifestaciones menores eran objeto de un único informe);
- cada proyecto era asignado a un responsable que supervisaba la presentación de los informes y los progresos realizados con respecto a la descripción del proyecto contenida en el contrato;
- cada unidad de la agencia ejecutiva se encargaba del seguimiento de la actuación de sus responsables de proyectos;
- la DG de Energía y Transportes era informada acerca de este seguimiento.

⁹ En el contexto del programa EIE, ECOFYS elaboró un informe de evaluación de 20 instrumentos de eficiencia energética, 17 de los cuales habían sido gestionados por los Estados miembros (*From Theory Based Policy Evaluation to SMART Policy Design*; Ecofys, abril de 2007). http://www.aid-ee.org/documents/SummaryreportFinal.PDF?bcsi_scan_522CC38ADEA72627=0&bcsi_scan_filename=SummaryreportFinal.PDF, 10 de junio de 2008). Este informe constituye un punto de referencia en materia de buenas prácticas para la concepción y el seguimiento de programas del ámbito de la eficiencia energética. Entre otros aspectos, el informe de los consultores insistía en que un programa de eficiencia energética debería:

- incluir un modelo explícito de política (que mostrara la relación que cabría esperar entre gastos, realizaciones e impacto);
- fijar metas específicas dentro de plazos determinados e identificar indicadores mensurables que deberían ser objeto de seguimiento;
- estimar el impacto de un posible paquete de instrumentos políticos con el fin de lograr los objetivos fijados;
- analizar los sectores y mercados pertinentes, identificando los agentes clave del mercado, elementos disuasorios, barreras y obstáculos para la eficiencia energética, así como la posible eficacia de los instrumentos políticos correspondientes para solucionar estos problemas.

¹⁰ Artículo 27 del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

LOGROS Y LIMITACIONES

- 21.** Gracias a estas medidas, similares a las de otros programas comunitarios, la Comisión efectuaba un seguimiento de las actividades de cada proyecto. Sin embargo, la información solicitada y facilitada en el seguimiento no se ceñía a un conjunto de indicadores que permitieran medir los logros del programa en su conjunto, por lo que la Comisión sólo obtenía de ella una visión limitada sobre el alcance de los logros del programa y sobre la necesidad de modificar éste, o bien los requisitos de los proyectos¹¹. No se modificaron los criterios de referencia para la evaluación de los proyectos propuestos dentro del programa EIE (y en el caso de los elementos SAVE y Altener, estos criterios permanecieron invariables con respecto a los de los programas anteriores).
- 22.** El ritmo de desembolso de los fondos restó también utilidad a la evaluación del IEE¹². La evaluación intermedia se terminó en enero de 2006, cuando estaba finalizando el programa. Ahora bien, en esta fase, los pagos efectuados eran inferiores al 5 % del total de los gastos previstos. El equipo encargado del estudio concluyó que todavía no había transcurrido tiempo suficiente para que las evaluaciones permitieran identificar el impacto [de los proyectos] a largo plazo. Al final de 2006, los pagos totales apenas alcanzaban los 46, 8 millones de euros – de manera que el 80 % de los fondos disponibles en virtud del programa se desembolsarían tras su terminación.
- 23.** El programa EIE asumía que una información imperfecta constituía una barrera significativa a la adopción de productos, prácticas y procesos de tecnologías eficientes en materia de energía y al uso de fuentes de energía renovables. Un seguimiento del programa basado en las «buenas prácticas» habría permitido determinar en qué medida los responsables de la toma de decisiones habían llegado a conocer la información pertinente como consecuencia del programa. La Comisión no obtuvo estos datos para el programa en su conjunto.
- 24.** Una debilidad clave de la evaluación del programa ha estribado en que los informes de evaluación no se presentaron a tiempo para influir en los debates legislativos, y no proporcionaron un análisis útil del impacto de dicho programa. No se pudo disponer de los informes de evaluación relativos a los subprogramas SAVE y Altener antes de la aprobación del programa EIE. La evaluación *ex ante* del programa IEE2, que siguió al EIE, se realizó sin disponer de información alguna sobre este último (el informe¹³ se publicó en septiembre de 2004: el plazo para las propuestas de la primera convocatoria del programa EIE era abril de 2004 y los convenios de subvención relativos al EIE 2003-2006 no se firmaron hasta el otoño de ese año).

¹¹ El consultor contratado para llevar a cabo una evaluación *ex ante* de IEE2 manifestó que el sistema de indicadores aplicado al programa IEE existente en esa fase de desarrollo se limitaba a los proyectos en los que se pedía a los autores que sugirieran indicadores para medir sus avances. Sin embargo, no hay instrumentos para armonizar los indicadores con respecto al programa en su conjunto. Las conclusiones de los consultores reflejan su preocupación ante este sistema: potencialmente es confuso e impide un seguimiento eficaz del efecto conseguido al facilitar que en cada proyecto se midan diferentes realizaciones, resultados e impactos. Este sistema dificulta sobremanera que en las evaluaciones se pueda medir el impacto del programa y, por tanto, extraer conclusiones sobre su posible éxito (*Ex-ante evaluation of a renewed multiannual Community programme in the field of energy (2007-2013)*, Ecotec Research and Consulting Limited, p. 38

¹² *Mid Term Evaluation of the Multi-annual Programme for Action in the field of Energy «Intelligent energy – Europe, 2003-2006»*, Ecotec Research & Consulting Limited, Reino Unido. http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/evaluation/activites/doc/reports/energie/no52_eie_midterm_final_report.pdf.

¹³ Un factor que influye en este sentido es el calendario de aprobación del programa (véase p. 2 del informe)

EVALUACIÓN DE LAS AGENCIAS DE ENERGÍA LOCALES: UN ESTUDIO DE CASOS

25. En el contexto de una serie de programas, la UE ha cofinanciado a lo largo de los últimos 15 años la creación de agencias de energía locales (véase el recuadro 5) en los Estados miembros. Durante este período se crearon con ayuda comunitaria 300 agencias de este tipo (con una contribución máxima de la UE de 200 000 euros). La Comisión alega que las agencias son «promotoras y ejecutoras» de la política energética comunitaria a nivel local y actúan como «expertos en materia de energía» en relación con otras actividades locales o regionales.
26. Con arreglo al programa EIE, toda autoridad o entidad pública que proponga crear una agencia energética local o regional ha de presentar un programa de trabajo inicial, que debe combinar actividades locales o regionales y actividades de dimensión comunitaria, además de demostrar que las actividades locales o regionales se beneficiarán de las aportaciones a la nueva agencia procedentes de otros lugares de la UE.
27. El programa global de trabajo relativo al período 2003-2006 prometía un enfoque selectivo para apoyar la creación de nuevas agencias (donde fuera necesario y oportuno y existiera un claro compromiso por parte de las autoridades locales de apoyar esta infraestructura a largo plazo), otorgando preferencia al establecimiento de agencias en los países entonces candidatos. En la práctica este propósito no se logró, ya que la mayoría fue creada en los antiguos Estados miembros, sobre todo en aquéllos que ya contaban con el mayor número de agencias de energía locales.

RECUADRO 5

AGENCIAS DE ENERGÍA LOCALES

Las agencias constituyen generalmente pequeñas entidades (emplean entre dos y diez personas) creadas por iniciativa de las autoridades locales, a cuyo frente se sitúa un director que rinde cuentas a un comité gestor compuesto a veces por representantes del sector privado, aunque la mayoría procede del sector público.

La actividad que se menciona con más frecuencia es el asesoramiento (a los encargados locales de las tomas de decisión o a los consumidores).

- 28.** La Comisión no ha obtenido una evaluación independiente del impacto de las agencias de energía locales, aunque pudo disponer de un estudio¹⁴ sobre los productos y las realizaciones, así como sobre las perspectivas de futuro de las agencias de energía financiadas por SAVE, a partir del trabajo de expertos procedentes de agencias de energía de la República Checa, Francia, Italia y el Reino Unido. Dicho estudio se centraba en particular en la ayuda de la Comisión a las agencias locales, a la vez que reflejaba una serie de preocupaciones acerca de la supervisión de las agencias, así como de su coordinación con entidades del sector público y privado en el campo de la eficiencia energética.
- 29.** Con todo, el programa EIE2 proporciona más ayuda para la creación de nuevas agencias de energía, con una financiación máxima de 250 000 euros (desde 200 000 euros) y un 75 % de los gastos subvencionables (anteriormente, el 50 %).

¹⁴ Study of outputs, performance and future perspectives of SAVE energy agencies, Informe final ECUBA srl 2005.

AGENCIAS DE ENERGÍA ESTABLECIDAS EN EL MARCO DE SAVE II (1998-2004)



GASTOS ADMINISTRATIVOS: PREPARACIÓN DE PROPUESTAS, ELABORACIÓN DE INFORMES SOBRE LOS PROYECTOS Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

- 30.** Los gastos administrativos del programa EIE son sufragados:
- por los participantes en el mismo (y en ocasiones por sus patrocinadores);
 - por la agencia ejecutiva (desde 2006) creada para gestionar el programa, así como por los servicios responsables de la Comisión (principalmente la DG de Energía y Transportes). Los gastos administrativos a cargo de la Comisión y de los participantes deben ser proporcionales a la envergadura del programa y no superar el importe necesario para su ejecución eficaz.
- 31.** La Comisión no ofrece directrices o criterios de referencia, basados por ejemplo en programas comparables, sobre los gastos administrativos ni recaba información exhaustiva sobre los mismos.

¹⁵ La cifra de 22 millones de euros representa la suma del 10 % del total de solicitudes de ayuda aprobadas (199,2 millones de euros –véase el **cuadro 1**) más el 6 % del total de pagos abonados a los beneficiarios en el período 2003-2006 (43,6 millones de euros). Ahora bien, también las propuestas no seleccionadas implicaron la realización de gastos, y el coste de elaboración de informes se refiere al final al importe total abonado a los proyectos (probablemente cercano a los 200 millones de euros).

GASTOS SUFRAGADOS POR LOS PARTICIPANTES

- 32.** El Tribunal recurrió a una encuesta para obtener de los participantes estimaciones del coste representado por la preparación de propuestas y la elaboración de informes sobre los proyectos. Los gastos de presentación y negociación de una propuesta suponen, según los encuestados, un promedio cercano al 10 % del importe solicitado, mientras que los correspondientes a la elaboración de informes se estiman al menos en otro 6 % de la financiación comunitaria (estos costes tienen derecho a ayuda comunitaria). Si estos porcentajes se aplican al conjunto del programa, los gastos que corren a cargo de los solicitantes seleccionados representarían del orden de más de 22 millones de euros¹⁵.

- 33.** Los **gráficos 1 y 2** presentan la estimación por parte de los solicitantes de los gastos de elaboración de una propuesta, expresados en porcentaje de la ayuda solicitada, y el **gráfico 3** contiene la estimación efectuada por los solicitantes con respecto a los gastos de elaboración de informes en porcentaje de la ayuda recibida¹⁶. Más de la mitad de los participantes estimaba que el tiempo requerido para cumplimentar una solicitud era razonable, pero la proporción se redujo al 40 % en el caso de los coordinadores de los proyectos. En las conclusiones de la evaluación intermedia se reflejan preocupaciones similares sobre el coste de preparación de las propuestas y de su negociación con la Comisión. Según dicha evaluación, el proceso de negociación de contratos requiere cada vez más tiempo y los solicitantes deben aportar gran número de documentos. El esfuerzo necesario para acometer la fase previa al contacto puede absorber excesivos recursos en algunas organizaciones¹⁷. Para esta evaluación intermedia se utilizó un cuestionario similar al del Tribunal, aunque el número de participantes y el porcentaje de respuesta fueron más bajos (82 respuestas y un 22 % de porcentaje de respuesta en el caso de la evaluación frente a 736 respuestas y un 29 % de porcentaje de respuesta en el cuestionario del Tribunal).

¹⁶ El Tribunal realizó una encuesta entre los solicitantes de ayuda del programa EIE acerca de su funcionamiento, de los que 736 respondieron al cuestionario.

¹⁷ *Mid Term Evaluation of the Multi-annual Programme for Action in the field of Energy «Intelligent Energy – Europe, 2003-2006»*, Ecotec Research & Consulting Limited, Reino Unido (p. 42). http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/evaluation/activites/doc/reports/energie/no52_eie_midterm_final_report.pdf.

GRÁFICO 1

DISTRIBUCIÓN DE RESPUESTAS SOBRE EL COSTE ESTIMADO DE PREPARACIÓN DE UNA PROPUESTA EXPRESADO EN PORCENTAJE DE LA AYUDA SOLICITADA (689 RESPUESTAS)

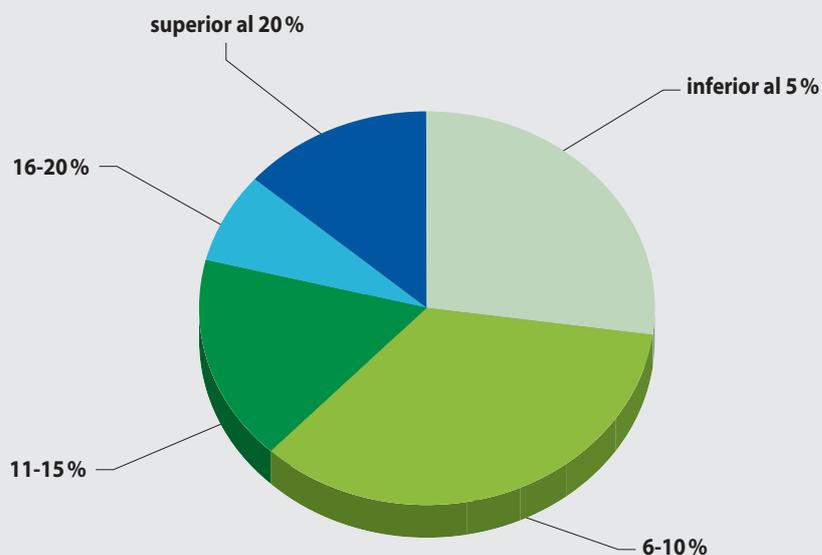


GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN DE RESPUESTAS SOBRE EL COSTE ESTIMADO PARA LOS COORDINADORES DE PREPARACIÓN DE UNA PROPUESTA EXPRESADO EN PORCENTAJE DE LA AYUDA SOLICITADA (121 RESPUESTAS DE COORDINADORES)

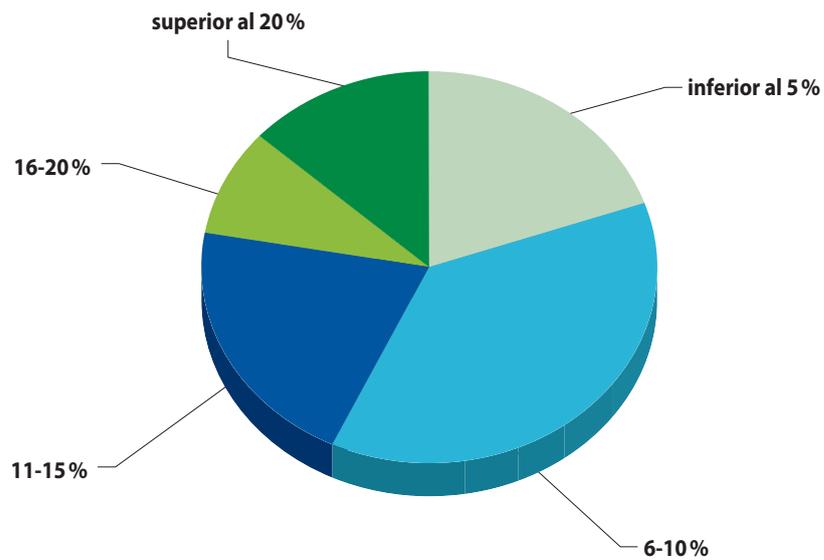
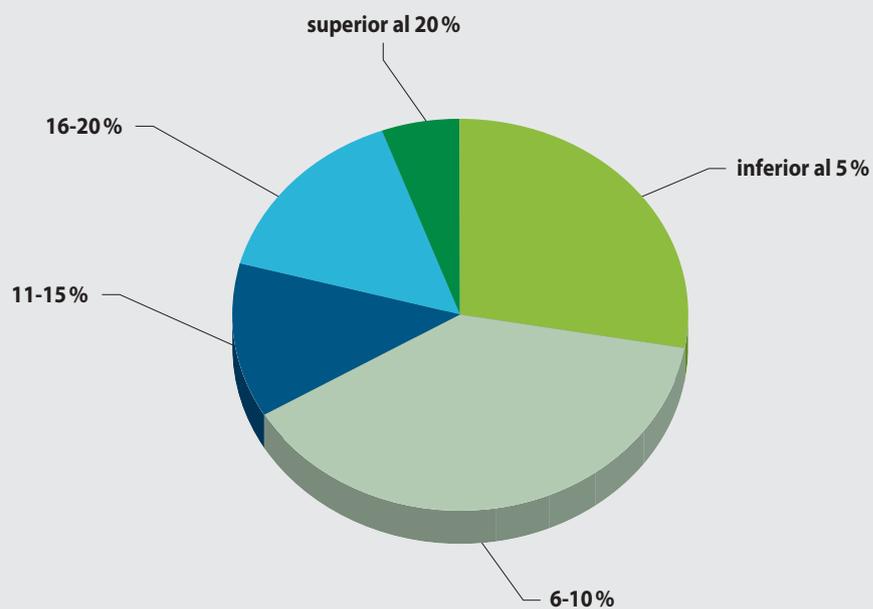


GRÁFICO 3

DISTRIBUCIÓN DE RESPUESTAS SOBRE EL COSTE DE ELABORACIÓN DE INFORMES EXPRESADO EN PORCENTAJE DE LA AYUDA RECIBIDA (529 RESPUESTAS)



GASTOS POR CUENTA DE LA AGENCIA EJECUTIVA

- 34.** Una innovación del programa EIE fue la creación de una agencia ejecutiva (véase el recuadro 6) para ocuparse de la gestión del mismo¹⁸. La Comisión imputó 8,5 millones de euros a las líneas presupuestarias del IEE para financiar esta agencia en 2005 y 2006. En 2006, los estados financieros de la agencia muestran gastos (con arreglo al criterio de contabilidad de ejercicio) por valor de 4 millones de euros¹⁹ con un excedente acumulado a 31 de diciembre de 2006 de 0,9 millones de euros. Los gastos de funcionamiento de la agencia se calculan, por tanto, en 7,6 millones en 2005 y 2006. Al final de 2006, la agencia empleaba a 41 personas, de las que cinco eran funcionarios permanentes enviados en comisión de servicio por la Comisión, 11 agentes temporales transferidos por la Comisión y 25 agentes contractuales.

¹⁸ La agencia únicamente se ocupaba de gestionar el programa EIE y no las actividades financiadas en el contexto de programas anteriores. Desde 2007, el nuevo programa EIE depende del programa marco para la innovación y la competitividad (PIC). La Agencia gestiona actualmente otras actividades PIC y la continuación de las actividades del EIE.

¹⁹ Cuenta de resultado económico de 2006. Informe sobre las cuentas anuales de la Agencia ejecutiva de Energía Inteligente correspondientes al ejercicio 2006 acompañado de las respuestas de la agencia (DO C 309 de 19.12.2007, p. 18). Los gastos de personal constituyen un 66% del total. Una parte importante de otros gastos administrativos consistía en gastos relativos a expertos y estudios, así como restituciones a la Comisión por la puesta a disposición de locales y otros servicios.

RECUADRO 6

CREACIÓN DE LA AGENCIA EJECUTIVA DE ENERGÍA INTELIGENTE

La Agencia Ejecutiva de Energía Inteligente es la primera agencia ejecutiva comunitaria e inició sus operaciones en 2005, con la misión de aplicar la mayor parte del programa de Energía Inteligente para Europa (2003-2006), lo que en la práctica implica las tareas siguientes:

Ciclo del proyecto:

- lanzar las convocatorias anuales de propuestas, seleccionar éstas y adjudicar los contratos,
- realizar el seguimiento de los proyectos (progresos y situación financiera),
- supervisar los efectos reales de los proyectos en el ámbito de actuación,
- abonar la contribución comunitaria conforme a las condiciones contractuales,
- informar y promover el programa y sus proyectos.

Informes a la Comisión:

- informar sobre la ejecución del programa,
- aportar información útil con vistas a futuros programas y sobre iniciativas nacionales,
- elaborar informes sobre el funcionamiento de la agencia y su presupuesto operativo,
- gestión y funcionamiento de la agencia (recursos humanos, aspectos financieros, etc.).

Entretanto se han asignado nuevos cometidos a la agencia (PIC), que ha pasado a denominarse «Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación», y cuya existencia ha sido prolongada hasta el final de 2015.

GASTOS SUFRAGADOS POR LA DG ENERGÍA Y TRANSPORTES

- 35.** Los gastos de personal relativos al programa IEE que sufraga la DG Energía y Transportes no se presentan por separado en los estados financieros de la Comisión pero pueden calcularse a partir del número de agentes. La Comisión informó de que 38 agentes participaban en la administración del programa en 2003 [COM(2002) 162]. Esta cifra se redujo a 20 una vez que la agencia pasó a ser completamente operativa en 2006 (para entonces se habían enviado 16 agentes en comisión de servicio a la agencia). Partiendo de las hipótesis formuladas en el análisis efectuado sobre la relación coste-eficacia para justificar la creación de la agencia ejecutiva²⁰, puede deducirse que los gastos de personal giraron en torno a 16 millones de euros en relación con el período 2003-2006.
- 36.** Los gastos relativos a la gestión administrativa (que esencialmente incluyen estudios, reuniones, información y publicidad) representaron 2 millones de euros en el período 2003-2006.

²⁰ *Externalisation arrangements for «Intelligent Energy for Europe» Programme. A cost-effectiveness assessment*, Eureval-C3E, 2002.

GASTOS ADMINISTRATIVOS TOTALES

- 37.** Los gastos administrativos del programa EIE financiados por la Unión Europea (incluidos los gastos de funcionamiento de la agencia ejecutiva) durante el período 2003-2006 se elevaron a unos 25 millones de euros durante el período 2003-2006. Una encuesta a los participantes sugiere gastos de alrededor de 22 millones de euros en concepto de preparación de propuestas y elaboración de informes sobre los proyectos. El total de pagos efectuados a los participantes ascendía al final de 2006 a 46,8 millones de euros, lo cual indica que los gastos administrativos de preparación de propuestas y de elaboración de informes sobre el programa EIE durante este período fueron equivalentes al importe pagado a los beneficiarios con fines operativos.
- 38.** Gran parte de los gastos de un programa como el EIE son especialmente elevados en la fase inicial. Los costes por ejemplo de preparación de convocatorias de propuestas se concentran necesariamente en la primera fase del programa y las relaciones entre gastos administrativos y operativos cambian en el transcurso del mismo. No obstante, los gastos administrativos ya efectuados más el coste representado por la preparación de propuestas y la elaboración de informes asciende, según las estimaciones, a más de una sexta parte del total de los compromisos. En el futuro surgirán otros gastos de funcionamiento a medida que la agencia ejecutiva continúe supervisando contratos y participe cada vez más en el control de las solicitudes de reembolso. Al mismo tiempo, los beneficiarios continuarán sufragando los gastos de la elaboración de informes y dedicarán más recursos a la preparación de declaraciones de gastos y la obtención de certificados de auditoría.

LA AGENCIA EJECUTIVA: ¿UN MEJOR GESTOR?

- 39.** La fiscalización del Tribunal permitió constatar que la agencia ejecutiva había:
- mejorado la comunicación acerca del programa (mediante su sitio *web*, la difusión de vídeos a través de Internet y el boletín informativo);
 - mejorado la documentación relativa a las solicitudes;
 - reducido parte de las obligaciones administrativas que pesaban sobre los participantes;
 - reducido de seis a nueve meses la frecuencia de los informes sobre los progresos y sobre la situación financiera, que ahora forman parte de uno solo.
- 40.** Las modificaciones en los procedimientos administrativos se reflejan en la opinión de los beneficiarios del programa. Con respecto a los criterios de «asistencia durante el procedimiento de presentación de solicitudes» y «duración del procedimiento» (**gráfico 4**), los solicitantes calificaron de «bueno o excelente» el servicio de la agencia ejecutiva en un 10 % más de casos que en relación con el servicio de la Comisión. Las diferencias eran notables especialmente en la categoría «excelente».
- 41.** Aunque los participantes en su conjunto declararon preferir el trato con la agencia ejecutiva, alrededor de la mitad apenas percibió diferencias en la calidad del servicio prestado. Los coordinadores de proyectos (que tienen más contacto con Bruselas que otros participantes) expresaron un grado de satisfacción más elevado en relación con la agencia que con la Comisión (véanse los **gráficos 5 y 6**).
- 42.** Todavía no ha transcurrido tiempo suficiente para extraer conclusiones definitivas sobre el funcionamiento de la agencia, pero la percepción de los participantes en el programa es de que ésta ha comenzado bien su andadura.

GRÁFICO 4

DURACIÓN DEL PROCESO DE SOLICITUD

Opinión de los encuestados sobre el trato mantenido con la...

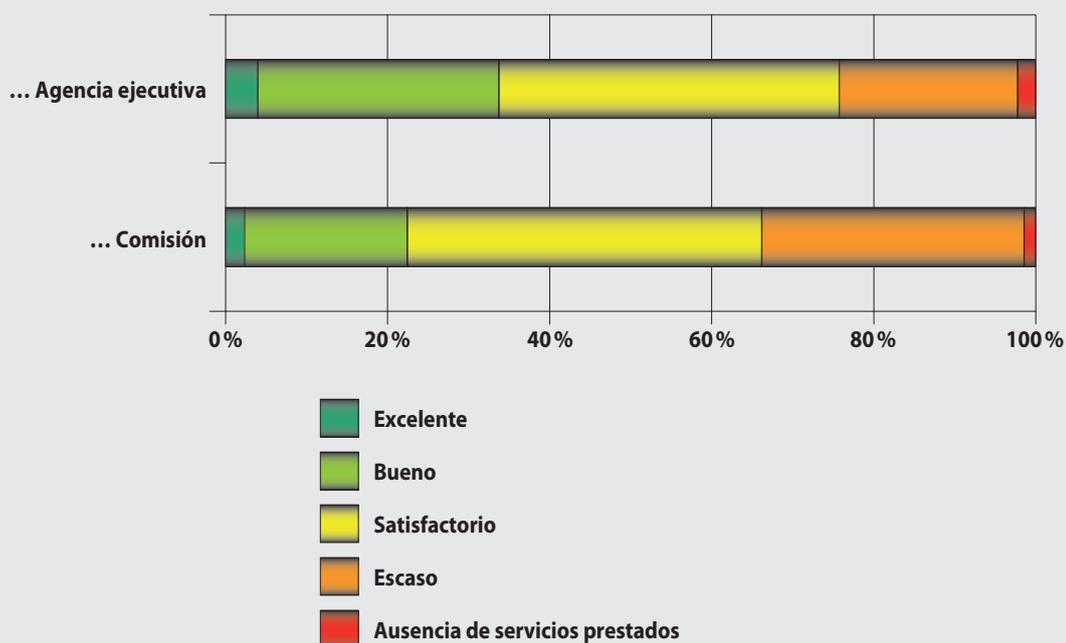


GRÁFICO 5

OPINIÓN DEL CONJUNTO DE BENEFICIARIOS SOBRE LAS DIFERENCIAS DE CALIDAD ENTRE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA COMISIÓN Y LA AGENCIA EJECUTIVA

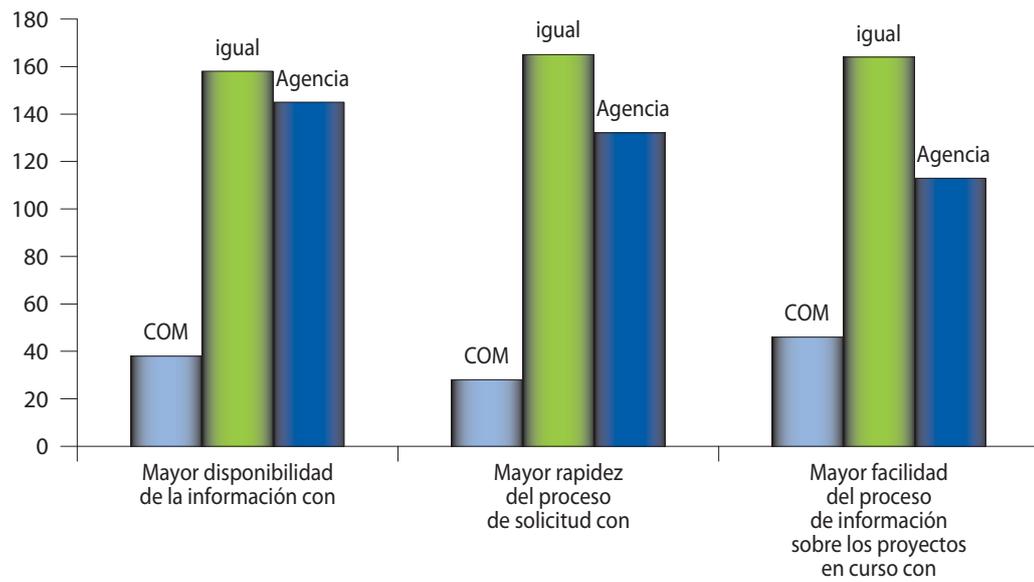
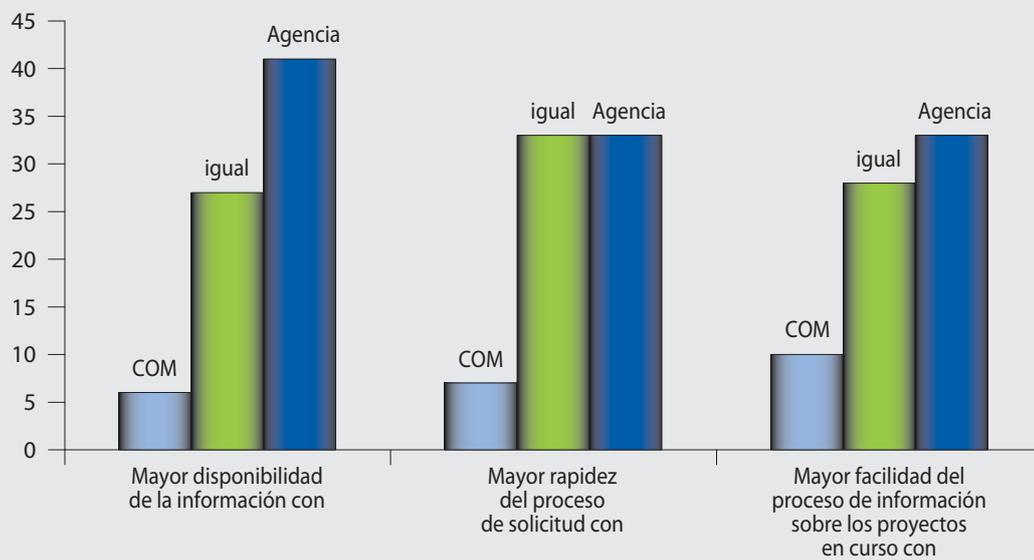


GRÁFICO 6

OPINIÓN DE LOS COORDINADORES SOBRE LAS DIFERENCIAS DE CALIDAD ENTRE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA COMISIÓN Y LA AGENCIA EJECUTIVA



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PLANIFICACIÓN DEL PROGRAMA

- 43.** La Comisión tradujo los objetivos del programa EIE en un programa detallado de trabajo y recurrió a expertos externos para evaluar las propuestas. Algunos ámbitos de actuación del programa EIE parecen tener posibilidades significativas de adoptar de forma rentable tecnologías eficientes para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.
- 44.** Por otra parte, la planificación del programa no se atuvo a las mejoras prácticas. La Comisión no llegó a:
- formular su modelo de política de forma explícita;
 - fijar objetivos específicos y delimitados en el tiempo;
 - proporcionar un análisis de los principales agentes del mercado.
- 45.** La distribución del gasto entre tantos ámbitos de actividad ha supuesto una limitación de las posibilidades de realizar progresos significativos y verificables en ámbitos concretos. El programa EIE no fue un programa de gasto claramente orientado.

RECOMENDACIÓN 1 – PLANIFICACIÓN

La Comisión debería velar por que las propuestas de programas se basen en un modelo de política explícito y reflejen la relación esperada entre gastos, realizaciones e impacto.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 46.** Los procedimientos de seguimiento y evaluación no han constituido un mecanismo eficaz de información de retorno. La Comisión ha supervisado los distintos proyectos sin pretender llevar a cabo un seguimiento del programa en su conjunto. La evaluación del programa anterior tuvo lugar demasiado tarde para influir en la concepción del EIE, y el programa siguiente se aprobó antes de que se evaluara el EIE, el cual fue objeto de una evaluación intermedia pero ésta se vio obstaculizada porque en el momento de su realización sólo se había efectuado el 5 % de los pagos.
- 47.** Las disposiciones en materia de seguimiento y de evaluación no permitieron por tanto a la Comisión hacerse una idea global sobre la calidad y la concepción del programa ni juzgar si, por ejemplo, el enfoque habitual por proyectos constituía la respuesta adecuada a los objetivos de la política²¹, o, si un programa mucho más delimitado habría tenido en su caso más probabilidades de alcanzar los objetivos EIE. Uno de sus postulados del programa EIE era que la falta de conocimientos impedía a las instancias decisorias adoptar la tecnología apropiada. Un seguimiento eficaz permitiría determinar si dichas instancias estaban siendo mejor informadas.
- 48.** La Comisión no ha podido evaluar si las agencias de energía han tenido un impacto significativo ni si han mejorado la coordinación de la promoción de una tecnología eficiente en términos de energía. No obstante, las modificaciones introducidas en el programa 2007-2013 dieron lugar a un incremento de la ayuda a estos organismos.
- 49.** La magnitud del programa EIE no era suficiente para el mercado (de energía) en el que se pretendía influir. Los proyectos EIE ofrecieron realizaciones intermedias (a menudo en forma de asesoramiento a las instancias decisorias, de participación en manifestaciones o de material publicitario) y es difícil determinar si estas realizaciones provocaron un cambio de comportamiento.

²¹ Cabe destacar, por ejemplo, que recurriendo a un enfoque diferente, las instancias decisorias de los Estados miembros han considerado con frecuencia que las empresas de suministro constituían un canal idóneo para ofrecer asesoramiento en materia de tecnología de ahorro energético. La ventaja de este enfoque es que las empresas de suministro están en contacto efectivo con los consumidores y pueden apreciar el impacto sobre el consumo de energía. El inconveniente es que estas empresas tienen un interés efectivo en el sector por lo que quizá no estén en las mejores condiciones para ofrecer asesoramiento realista y transparente.

- 50.** Del mismo modo, decidir cuándo y cómo evaluar unos programas plurianuales que comienzan lentamente (o con retraso) y cuyas consecuencias en materia de gastos sobrepasan el período oficial del programa, constituye un problema intrínseco. Como ya destacó el Tribunal en su Informe Especial nº 1/2007 sobre la aplicación de los procesos intermedios de los Fondos Estructurales, una evaluación efectuada lo suficientemente a tiempo en un período de programación para que sus resultados puedan influir en la concepción del programa siguiente se basará en unas pruebas extraídas de una parte mínima del gasto previsto. Por otra parte, unas evaluaciones basadas en un importe significativo de gastos probablemente lleguen a su término demasiado tarde para afectar a la concepción de los programas posteriores.
- 51.** Ante estas dificultades intrínsecas es aún más importante que la Comisión establezca una serie de indicadores de resultados que resulte sólida y exhaustiva y asegure que la evaluación tiene lugar en el momento óptimo.

RECOMENDACIÓN 2 – SEGUIMIENTO

La Comisión debería asegurar que el seguimiento de los programas permita, en la medida de lo posible, obtener información de retorno sobre sus efectos, que no se limite a los proyectos individuales y contribuya a facilitar una visión del conjunto del programa, teniendo en cuenta los objetivos asignados.

RECOMENDACIÓN 3 – EVALUACIÓN

Es necesario que la evaluación de los programas permita optimizar su utilidad como fuente de información de retorno con el fin de poder mejorar los programas de gastos. La Comisión debería sopesar la posibilidad de un mayor recurso a la evaluación «longitudinal», examinando el impacto de las principales categorías de proyectos a través de marcos de gastos sucesivos. A tal efecto, los informes que la Comisión ha recibido sobre los programas de los Estados miembros pueden constituir un marco apropiado.

GESTIÓN DEL PROGRAMA

- 52.** El trabajo llevado a cabo por el Tribunal sugiere que el coste total de preparar las propuestas y elaborar los informes, sumado a los gastos administrativos, resultó equivalente a los fondos totales transferidos a los proyectos durante el período 2003-2006. Habida cuenta de los futuros pagos y gastos administrativos, cabe esperar que el total de estos tres tipos de gasto represente más de la sexta parte de los importes desembolsados.
- 53.** Aunque la Comisión Europea gestiona muchos programas similares en su concepción al EIE, no dispone de un marco para evaluar sus gastos administrativos, por lo que no es posible comparar fácilmente los gastos administrativos del EIE con los de otros programas.

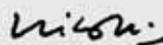
RECOMENDACIÓN 4 – GASTOS DE GESTIÓN

La Comisión debería registrar y analizar de forma más sistemática la información sobre los costes administrativos de la gestión de los programas (teniendo en cuenta indicadores como el coste por euro desembolsado, o el el coste de cada propuesta evaluada). Los «costes» deberían incluir aquellos que son sufragados por los beneficiarios y no sólo los que corren por cuenta de la Comisión, la cual debería servirse de esta información para comparar los programas e identificar y difundir las mejores prácticas.

- 54.** La agencia ejecutiva tuvo un impacto positivo en lo que se refiere a la satisfacción del cliente: los participantes (y en particular los coordinadores del proyecto) prefirieron tratar con la agencia que con la Comisión.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 4 de septiembre de 2008.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

RESUMEN DE LAS ACCIONES VERTICALES CLAVE Y LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN CORRESPONDIENTES DE SAVE, ALTENER Y STEER

SUBPRO-GRAMA	ACCIONES VERTICALES CLAVE	ÁMBITOS DE ACTUACIÓN
	TÍTULO	TÍTULO
SAVE	MULTIPLICAR LA EFICACIA DE LOS EDIFICIOS	Herramientas destinadas al despegue de la Directiva sobre edificios
		Programas de establecimiento de servicios energéticos en los edificios
		Edificios públicos como modelos ejemplares
		Promoción de las mejores prácticas de edificios de gran eficacia energética
	RENOVACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL	Sensibilización, educación y formación
		Regímenes de financiación adaptados
		Soluciones innovadoras de renovación integrada
		Modificaciones legales e institucionales
	ENFOQUES INNOVADORES EN LA INDUSTRIA	(Instrumentos para la) gestión de la energía
		Servicios energéticos en las PYME
	PRODUCTOS Y EQUIPAMIENTO DE EFICIENCIA ENERGÉTICA	Poligeneración
		Garantizar la implantación de las etiquetas de la UE y las normas mínimas de eficiencia energética
Adquisición de tecnología, iniciativas de la parte de los adquirentes y otros enfoques destinados a acelerar la transformación del mercado		
Seguimiento de la transformación del mercado y preparación del terreno para nuevas iniciativas		
ALTENER	ELECTRICIDAD FER	Objetivos indicativos nacionales
		Regímenes de ayuda
		Cuestiones relativas a la red
		Electricidad «verde»
	CALOR FER	Producción de electricidad distribuida
		Legislación, normas y disposiciones sobre combustibles
		Cadena de suministro y estructuras comerciales
	APLICACIONES FER A PEQUEÑA ESCALA	Aplicaciones específicas e integración de edificios
		Producción de agua caliente, de calor y de frío mediante energía solar
		Producción de electricidad fotovoltaica
		Biomasa para calefacción doméstica
	VEHÍCULOS DE PROPULSIÓN ALTERNATIVA	Aplicaciones a pequeña escala de microgeneración y bombas de calor
Legislación, regímenes fiscales y normas y disposiciones sobre combustibles		
Cadena de suministro y estructuras comerciales para biocarburantes		
Cadena de suministro y estructuras comerciales para combustibles alternativos que requieran cadenas de suministro separadas		
STEER	MEDIDAS PARA UN USO EFICAZ DE LA ENERGÍA EN EL TRANSPORTE	Demanda del mercado para vehículos de propulsión alternativa
		Medidas de acompañamiento
		Reducción de la demanda de transporte
		Mejora de la eficiencia energética en los medios de transporte
	REFUERZO DEL CONOCIMIENTO DE LAS AGENCIAS DE GESTIÓN LOCALES EN EL ÁMBITO DEL TRANSPORTE	Transferencia del tráfico a medios que consuman menos energía
		Instrumentos e incentivos económicos
		Información, sensibilización y educación
REFUERZO DEL CONOCIMIENTO DE LAS AGENCIAS DE GESTIÓN LOCALES EN EL ÁMBITO DEL TRANSPORTE	Formación y educación de las agencias locales en el uso eficaz de la energía y el recurso a combustibles alternativos para el transporte	
	Fomento de la colaboración y la asociación: ayudar a los agentes locales a participar en los programas y proyectos	

Fuente: Energía Inteligente – Europa 2003-2006 – Programa global de trabajo relativo al período 2003-2006.

RESUMEN DE LAS ACCIONES VERTICALES CLAVE Y LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN CORRESPONDIENTES DE COOPENER

SUBPRO-GRAMA	ACCIONES VERTICALES CLAVE	ÁMBITOS DE ACTUACIÓN
	TÍTULO	TÍTULO
COOPENER	POLÍTICAS ENERGÉTICAS, Y CONDICIONES COMERCIALES PARA MITIGAR LA POBREZA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	Ciclo completo de la política energética, desde su formación hasta su promoción y ejecución
		Legislación en el campo de la energía para los más desfavorecidos: sostenibilidad, fijación de objetivos y producción de energía descentralizada
		Planificación energética, zonas urbanas, periféricas y rurales
		Financiación, inversiones y regímenes de financiación de los proyectos y programas del sector de la energía, con especial atención a las PYME
		Fomento de las mejores prácticas en los servicios energéticos para responder a las necesidades de los más desfavorecidos
	REFUERZO DE LOS CONOCIMIENTOS LOCALES EN EL CAMPO DE LA ENERGÍA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	Formación y creación de redes de los responsables políticos, legisladores y planificadores en el ámbito de la energía
		Formación, creación de redes, movilidad y viajes de estudios para los profesionales de la energía
		Refuerzo de los centros, las agencias y las asociaciones industriales en el campo de la energía

Fuente: Energía Inteligente – Europa 2003-2006 – Programa global de trabajo relativo al período 2003-2006.

RESUMEN DE LAS ACCIONES HORIZONTALES CLAVE Y LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN CORRESPONDIENTES

SUBPRO-GRAMA	ACCIONES HORIZONTALES CLAVE	ÁMBITOS DE ACTUACIÓN
	TÍTULO	TÍTULO
TODOS	COMUNIDADES DE ENERGÍA SOSTENIBLE	Fomento de un civismo energético y movilización de los actores locales en el campo de la energía
		Planificación de las comunidades locales para una utilización eficiente de las FER y de las fuentes convencionales de energía, gestión de la demanda e implicaciones sobre la movilidad
		Creación de condiciones favorables de acceso a los mercados y servicios energéticos locales que permita alcanzar una masa crítica
	PENSAR GLOBALMENTE, ACTUAR GLOBALMENTE	ManagEnergy: instrumento para facilitar las actividades de energía locales
		Financiación para la creación de agencias locales y regionales de gestión de energía y para el funcionamiento de las asociaciones de agencias nacionales
		Pensar globalmente: valor añadido comunitario (Grupo de reflexión)
	MECANISMOS E INCENTIVOS FINANCIEROS	Análisis transnacional de los diferentes mecanismos de financiación
		Desarrollo y promoción de mecanismos de financiación innovadores para inversiones en FER y un uso racional de la energía
		El derecho a una competencia leal
		Plataforma y foro de intercambio de experiencias sobre mecanismos e incentivos financieros
	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	Seguimiento y evaluación de las distintas políticas y medidas en relación con las FER y el uso racional de la energía
		Métodos, indicadores y modelización de futuras tendencias e impacto de las políticas
		Plataforma para el intercambio de experiencias en materia de seguimiento y evaluación
	DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN	Difusión de los resultados de los proyectos
		Difusión de las mejores prácticas en el sector
		Difusión del programa y sus logros
Campaña de sensibilización pública para una energía sostenible en Europa		

Fuente: Energía Inteligente – Europa 2003-2006 – Programa global de trabajo relativo al período 2003-2006.



RESPUESTA
DE LA COMISIÓN
AL INFORME ESPECIAL
DEL TRIBUNAL
DE CUENTAS SOBRE
ENERGÍA INTELIGENTE
2003-2006

RESUMEN

I.

El programa de Energía Inteligente para Europa (EIE) tiene por objeto apoyar las políticas de la Unión Europea en el ámbito de la energía, como se establecen en el Libro Verde sobre la seguridad del suministro energético, el Libro Blanco sobre el transporte y otras normas comunitarias conexas, contribuyendo de manera equilibrada a la consecución de los objetivos generales de seguridad del suministro energético, competitividad y protección del medio ambiente (artículo 1 de la Decisión por la que se instituye el programa).

IV.

Primer guión

Puesto que su función es esencialmente catalizadora, en el marco del programa EIE se proporcionan cantidades de financiación comparativamente pequeñas con el fin de propiciar inversiones de mucha mayor envergadura en el futuro.

Al abordar un sector tan amplio como el de la energía, resulta inevitable seleccionar una serie de ámbitos prioritarios. El alcance y los objetivos del programa EIE 1 fueron definidos por el Parlamento y el Consejo y se estructuraron en torno a cuatro campos específicos. En la Decisión por la que se establece el programa se mencionan una serie de comunicaciones referidas específicamente a esos cuatro ámbitos, y cada uno de esos documentos incluye una lista de ámbitos de acción prioritarios¹. La Comisión considera que la planificación del programa, concebida para abordar los ámbitos estratégicos contemplados en la normativa, tiene una calidad aceptable, dadas las limitaciones inherentes a un instrumento político de esta naturaleza.

Segundo guión

El programa EIE 1 tiene un amplio alcance, con el fin de abordar la energía sostenible en todos los sectores de la sociedad, según lo previsto en la Decisión del Parlamento y del Consejo. Para la supervisión del programa se parte de la base de los distintos proyectos y se determina la incidencia de cada uno de ellos por lo que respecta a sus objetivos. La Comisión considera adecuado el sistema de supervisión.

Sería difícilmente factible introducir un sistema de supervisión a un nivel agregado superior debido a la dificultad de identificar nexos causales entre los resultados que ofrece el programa, como catalizador, y tendencias macroeconómicas tales como la dependencia energética de la UE. La Comisión no considera que esta circunstancia vaya en detrimento de la calidad o la concepción globales del programa EIE.

El crecimiento de la demanda de agencias de energía y el hecho de que los poderes públicos garanticen su financiación a largo plazo indican con claridad que tales entidades realizan una aportación significativa.

En cuanto al calendario de las evaluaciones del programa, el EIE es un programa actualizado periódicamente, enriquecido constantemente con las experiencias que se van acumulando en las sucesivas ediciones. Así pues, los resultados de las evaluaciones se utilizan sistemáticamente en la concepción y la elaboración de las propuestas legislativas para los programas subsiguientes.

¹ Por ejemplo, el Libro Blanco sobre la estrategia y el plan de acción comunitarios [COM(1997) 599 final, de 26.11.1997] contempla cuatro ámbitos de actividad y veintidós acciones concretas sólo en el ámbito de las energías renovables, y la Comunicación de la Comisión sobre el «Plan de acción para mejorar la eficacia energética en la Comunidad Europea» [COM(2000) 247, de 26.4.2000] presenta acciones en todos los sectores y en quince áreas prioritarias. En 2006, el Parlamento Europeo confirmó este planteamiento en su Dictamen sobre el Libro Verde en materia de eficiencia energética, que incluye más de cien recomendaciones (Informe del Parlamento Europeo P6_A(2006)0160, de 3.5.2006, y Comunicación de la Comisión, de 19 de octubre de 2006, sobre un «Plan de acción para la eficiencia energética», donde se definen seis ámbitos, diez prioridades y setenta y cinco acciones prioritarias seleccionadas con arreglo a una evaluación de impacto).

Tercer guión

El Tribunal suma los gastos sufragados por la Comisión y la Agencia Ejecutiva a otros gastos estimados por los beneficiarios. Estos últimos tienen características muy distintas, por lo que deberían considerarse por separado: elaborar una propuesta supone invertir en la planificación de un proyecto sólido y competitivo. La presentación de informes sobre los proyectos constituye una obligación contractual cofinanciada que sienta las bases para difundir los resultados entre las partes interesadas. De la gestión del programa se ocupan exclusivamente la Comisión y la Agencia Ejecutiva. En el caso del EIE, los gastos de gestión del programa incluyen también la inversión en el establecimiento de una Agencia Ejecutiva que aportará beneficios y propiciará ahorro de recursos en el futuro. Por lo que se refiere al desembolso de las subvenciones del programa, en el apartado 39 el Tribunal señala correctamente que en un programa como el que nos ocupa los gastos de elaborar propuestas se concentran en la fase inicial. En cambio, el desembolso a los beneficiarios se produce en gran parte en la última parte del proceso. Los gastos de elaborar propuestas de los participantes se calculan a partir de la extrapolación de una encuesta. En la encuesta del Tribunal no se definía ni la naturaleza de los gastos a tener en cuenta ni un método para determinarlos. Respondieron el 29 % de los encuestados, a quienes no se solicitó que proporcionaran datos contables, y tampoco se auditaron sus respuestas. Por lo tanto, forzosamente las respuestas serán muy aproximadas y las extrapolaciones realizadas a partir de ellas poco fiables.

V.

Primer guión

La Comisión considera que el programa EIE se centra claramente en los grandes objetivos prioritarios de la política energética de la UE: 1) gestionar la demanda (desvincular consumo y crecimiento); 2) aumentar la proporción que representa la energía renovable en el consumo final de energía de la UE.

El programa de trabajo se concibió para abordar los ámbitos estratégicos contemplados en la normativa. Corresponde a quienes presentan los proyectos predecir de manera convincente los resultados que prevén obtener, y la Comisión debe decidir, sobre la base de las propuestas de proyectos adecuadamente presupuestadas, si el planteamiento propuesto y los resultados previstos se ciñen a los objetivos de la política comunitaria y resultan rentables.

Segundo guión

Para la supervisión del programa se parte de la base de los distintos proyectos y se determina la incidencia de cada uno de ellos por lo que respecta a sus objetivos.

Los costes de la supervisión deben seguir siendo proporcionados, sin lastrar perceptiblemente los gastos de aplicación del programa.

Tercer guión

La Comisión tiene intención de aplicar la recomendación relativa a la evaluación de los programas. En el marco del programa del trabajo del EIE 2008 se está convocando un nuevo estudio (como licitación) que se llevará a cabo sobre una base longitudinal.

Cuarto guión

En los documentos de trabajo sobre el anteproyecto de presupuesto se desglosan cada año los gastos administrativos de las actividades de las Direcciones Generales y de cada agencia ejecutiva². Desde el procedimiento de 2008, este documento incluye también, a petición del Parlamento Europeo, el porcentaje del presupuesto de los programas que absorbe el funcionamiento de la Agencia Ejecutiva.

La Comisión ofrecerá, a aquellas agencias ejecutivas que utilizan el sistema informático de contabilidad de la Comisión (ABAC) y en apoyo de sus propios sistemas contables, un dispositivo para asignar los gastos de la agencia a cada una de sus actividades. Así podrán estar en mejores condiciones de informar sobre sus gastos, incluidos los de administración. Está previsto ofrecer este dispositivo a algunas agencias a partir del ejercicio presupuestario de 2009, y extenderlo posteriormente a otras.

La Comisión no considera que los gastos sufragados por los participantes se puedan asimilar a gastos de administración de los programas. Actualmente no está justificada la carga adicional que supone, tanto para el beneficiario como para la Comisión, la recopilación y la comprobación de la información sobre los gastos de elaboración de propuestas por parte del beneficiario.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

17.

Puesto que su función es esencialmente catalizadora, en el marco del programa EIE se proporcionan cantidades de financiación comparativamente pequeñas con el fin de propiciar inversiones de mucha mayor envergadura en el futuro. El alcance y los objetivos del programa EIE 1 fueron definidos por el Parlamento y el Consejo y se estructuraron en torno a cuatro campos específicos. En la Decisión por la que se establece el programa EIE 1 se mencionan una serie de comunicaciones referidas específicamente a esos cuatro ámbitos, y cada uno de esos documentos incluye una lista de ámbitos de acción prioritarios³.

La Comisión considera que el programa EIE se centra claramente en los grandes objetivos prioritarios de la política energética de la UE: 1) gestionar la demanda (desvincular consumo y crecimiento); 2) aumentar la proporción que representa la energía renovable en el consumo final de energía de la UE.

18.

Primer guión

El programa de trabajo se concibió para abordar los ámbitos estratégicos establecidos en la normativa.

Corresponde a quienes presentan los proyectos predecir de manera convincente los resultados que prevén obtener, y la Comisión debe decidir, sobre la base de las propuestas de proyectos adecuadamente presupuestadas, si el planteamiento propuesto y los resultados previstos se ciñen a los objetivos de la política comunitaria y resultan rentables. El procedimiento de selección permite garantizar que los proyectos apoyados contribuyan con gran eficacia a la consecución de los objetivos estratégicos.

² Documentos de trabajo II, III y IV relativos al anteproyecto de presupuesto.

³ Por ejemplo, el Libro Blanco sobre la estrategia y el plan de acción comunitarios [COM(1997) 599 final, de 26.11.1997] contempla cuatro ámbitos de actividad y veintidós acciones concretas sólo en el ámbito de las energías renovables, y la Comunicación de la Comisión sobre el «Plan de acción para mejorar la eficacia energética en la Comunidad Europea» [COM(2000) 247, de 26.4.2000] presenta acciones en todos los sectores y en quince áreas prioritarias. En 2006, el Parlamento Europeo confirmó este planteamiento en su Dictamen sobre el Libro Verde en materia de eficiencia energética, que incluye más de cien recomendaciones (Informe del Parlamento Europeo P6_A(2006)0160, de 3.5.2006, y Comunicación de la Comisión, de 19 de octubre de 2006, sobre un «Plan de acción para la eficiencia energética», donde se definen seis ámbitos, diez prioridades y setenta y cinco acciones prioritarias seleccionadas con arreglo a una evaluación de impacto).

Segundo guión

En las decisiones del Consejo y del Parlamento se fijan objetivos mensurables, con plazos concretos, para el conjunto de la Unión. Por ejemplo en las directivas sobre la energía renovable y en las comunicaciones de la Comisión, en el Libro Blanco sobre transportes y en el plan de acción en materia de eficiencia energética. Los objetivos de cada proyecto deben guardar relación con los objetivos comunitarios pertinentes caso por caso.

Tercer guión

En el caso del EIE 1, los grupos destinatarios se indicaron en un documento independiente. El EIE es un programa destinado a profesionales, quienes deben presentar sus propios análisis de los agentes del mercado sobre los cuales se centran sus proyectos.

21.

En cuanto a la supervisión y a los indicadores para evaluar los logros del programa en su conjunto, el EIE 1 es un programa de amplio alcance que aborda la energía sostenible en todos los sectores de la sociedad, según lo establecido en la Decisión del Parlamento y del Consejo. En este contexto, la Comisión sigue considerando adecuado el sistema de supervisión.

La supervisión de los proyectos ha proporcionado información valiosa a la Comisión y a la Agencia Ejecutiva en relación con los requisitos que habrán de exigirse a los futuros proyectos.

22.

El programa comenzó a aplicarse en agosto de 2003, tras la entrada en vigor de la Decisión del Consejo y del Parlamento. Además, en lo que respecta al calendario de aplicación, entre la aprobación de la base jurídica (la citada Decisión, en junio de 2003) y la firma de los primeros acuerdos de subvención, a finales de 2004, transcurrió un año y medio. Este lapso de tiempo se considera normal, teniendo en cuenta el plazo para la adopción del programa de trabajo, la publicación de la convocatoria de propuestas, la selección de los proyectos y la firma de los contratos.

Todos los compromisos se realizaron durante el período de aplicación del programa. La duración del calendario de pago está ligada a la duración de los distintos proyectos, la mayoría de los cuales prosiguen más allá de 2006.

23.

La Comisión pidió y obtuvo información sobre la eliminación de los obstáculos a la aceptación de la inversión en eficiencia energética, especialmente en relación con la información imperfecta. Dichos datos se solicitaron y proporcionaron específicamente como parte de la evaluación de los «últimos avances» en las propuestas de proyectos. Más tarde, durante los proyectos apoyados y en los informes sobre los mismos también se pidió y proporcionó información actualizada sobre tales obstáculos y la medida en que se habían eliminado. La Comisión recoge también observaciones sobre las necesidades de información, por ejemplo, en la consulta pública sobre el Libro Verde sobre la eficiencia energética que se concluyó el 31.3.2006.

24.

En cuanto al calendario de las evaluaciones del programa, el EIE es un programa actualizado periódicamente, enriquecido constantemente con las experiencias que se van acumulando en las sucesivas ediciones. Así pues, los resultados de las evaluaciones se utilizan sistemáticamente en la concepción y la elaboración de las propuestas legislativas para los programas subsiguientes.

25.

Se llevará a cabo un estudio independiente de las agencias de energía locales en el marco de una licitación financiada por el programa de trabajo del EIE 2008.

27.

La creación de agencias depende principalmente de la existencia de estructuras locales y regionales de cofinanciación y de su compromiso duradero con dichas agencias. Reconociendo esta diversidad, la Comisión animó en especial a los nuevos Estados miembros a asumir el concepto de las agencias de energía (por ejemplo, en la convocatoria de 2004 se dio prioridad a la creación de agencias en los nuevos Estados miembros). Esto contribuyó a desarrollar una dinámica y a influir en el proceso de toma de decisiones a nivel local. Como consecuencia, después de un comienzo lento, entre 2005 y 2007 se crearon 16 nuevas agencias de energía en los nuevos Estados miembros.

28.

El estudio ECUBA, realizado por expertos relacionados estrechamente con la labor de las agencias (pero independientes de la Comisión Europea), proporcionó perspectivas útiles sobre los retos asociados con la gestión en las agencias de energía a nivel local y regional. En el marco del programa de trabajo del EIE 2008 se está poniendo en marcha (como licitación) un nuevo estudio, el cual será realizado por un consorcio que no ha estado antes asociado con agencias locales de energía.

La Comisión recoge reacciones sobre las actividades de las agencias a través de Managenergy y de su Grupo de Reflexión (MERG), que se reúne 2-3 veces al año para discutir las necesidades, prioridades y actividades de los agentes locales, especialmente las agencias de energía. El consorcio Managenergy mantiene actualizados la sección de las agencias de su sitio *web* y el folleto correspondiente de las agencias, comprobando anualmente que las agencias prosiguen sus actividades.

29.

La Comisión sólo proporciona apoyo a las agencias de energía en la fase de puesta en marcha. El hecho de que la mayoría de las nuevas agencias que se han creado con apoyo comunitario estén aún en funcionamiento demuestra tanto la existencia de una demanda como una utilización pública suficiente en toda Europa que justifica la inversión de fondos públicos.

31.

La Comisión tiene información sobre los gastos sufragados por la Comisión y la Agencia en la gestión del programa y no incluye normalmente entre los gastos administrativos los sufragados por los participantes en la elaboración de propuestas.

32.

La presente base jurídica no define los «gastos» sufragados por todos los candidatos en la preparación de sus propuestas de proyectos como elegibles para reembolso.

En opinión de la Comisión, tales gastos se realizan en una fase necesaria de los proyectos y no pueden ser definidos como administrativos, del mismo modo que los gastos de presentación de informes tampoco pueden ser considerados puramente administrativos. Se trata del precio que tienen que pagar los participantes en cualquier tipo de procedimiento competitivo (según la encuesta del Tribunal, casi el 60 % de los encuestados consideró «justos» tales gastos).

- Elaborar una propuesta supone invertir en la planificación de un proyecto sólido y competitivo, y la presentación de informes constituye una obligación contractual y operativa que sienta las bases para que la Agencia Ejecutiva y la Comisión difundan los resultados de los proyectos entre las partes interesadas. Tales publicaciones tienen repercusiones positivas y aumentan el interés por el programa, maximizando así el valor de la financiación comunitaria y otorgando credibilidad al responsable del proyecto.
- Las estimaciones de los gastos de los encuestados son, por naturaleza, difíciles de cuantificar de manera sistemática. La Comisión señala que en la encuesta del Tribunal no se definía ni la naturaleza de los gastos a tener en cuenta ni una metodología para evaluarlos. No se pidió a los encuestados que proporcionaran datos contables ni se auditaron sus respuestas. Las respuestas del 29 % de quienes participaron en la encuesta ofrecerán por tanto, necesariamente, una percepción subjetiva de los encuestados y divergente en términos de contenido, por lo que cualquier extrapolación será poco fiable.

33.

Algunas de las partes interesadas comentaron que el proceso de candidatura se había simplificado y que se habían mejorado la claridad del procedimiento y los criterios de evaluación. Así pues, la Comisión entiende que quienes participaron en la evaluación externa valoraron positivamente el proceso de candidatura, relacionado con los gastos de elaboración de propuestas que menciona el Tribunal. El proceso de negociación de contratos que menciona el Tribunal no forma parte de la fase de propuesta, con la que no guarda relación alguna. Se aplica únicamente a las propuestas seleccionadas para recibir financiación y sirve para elaborar el acuerdo de subvención entre el consorcio de beneficiarios y la Comisión. Por lo tanto, los recursos utilizados en la negociación de contratos deberían ser considerados por separado de los costes de elaboración de una propuesta.

37-38.

El Tribunal suma los gastos sufragados por la Comisión y la Agencia Ejecutiva y otros gastos calculados por los beneficiarios. Estos últimos tienen características muy distintas, por lo que deberían considerarse por separado. Elaborar una propuesta supone invertir en la planificación de un proyecto sólido y competitivo. La presentación de informes sobre el proyecto constituye una obligación contractual cofinanciada que sienta las bases para difundir los resultados entre las partes interesadas. De la gestión del programa se ocupan exclusivamente la Comisión y la Agencia Ejecutiva. En el caso del EIE, los gastos de gestión del programa incluyen también la inversión en el establecimiento de una Agencia Ejecutiva que aportará beneficios y propiciará ahorro de recursos en el futuro.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En cuanto a los gastos estimados de los participantes, de elaboración de propuestas y de información sobre los proyectos (22 millones de euros según la encuesta llevada a cabo por el Tribunal), y como se indica en la respuesta al apartado 33, la Comisión señala que estos gastos son de distinta naturaleza y se realizan en una fase necesaria de las operaciones del proyecto. Además, en el cuestionario del Tribunal no se definía ni la naturaleza de los gastos mencionados a tener en cuenta ni una metodología para evaluarlos. No se pidió a los encuestados que proporcionaran datos contables ni se auditaron sus respuestas. Las respuestas ofrecidas por el 29 % de quienes participaron en la encuesta serán por lo tanto forzosamente muy aproximadas y las extrapolaciones realizadas a partir de ellas poco fiables.

La Comisión no considera que las estimaciones de gastos relativos a la elaboración de propuestas y la presentación de informes sufragados por los participantes puedan asimilarse, añadirse o compararse a los gastos de administración sufragados por la Comisión y la Agencia para gestionar el programa, en la medida en que son de distinta naturaleza. Por lo que se refiere al desembolso de las subvenciones del programa, en el apartado 39 el Tribunal señala correctamente que en un programa como el que nos ocupa los gastos de elaborar propuestas se concentran en la fase inicial. Al mismo tiempo, el desembolso a los beneficiarios se produce normalmente en la última parte del proceso.

44.

La Comisión considera que la planificación del programa tiene una calidad aceptable, teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a un instrumento político de esta naturaleza. El programa de trabajo se concibió para abordar los ámbitos estratégicos definidos en la normativa.

Véase la respuesta al apartado 18.

45.

Puesto que la función del programa es esencialmente catalizadora, en su marco se proporcionan cantidades de financiación comparativamente pequeñas con el fin de propiciar inversiones de mucha mayor envergadura en el futuro. El alcance y los objetivos del programa EIE 1 fueron definidos por el Parlamento y el Consejo y se estructuraron en torno a cuatro campos específicos. En la Decisión por la que se establece el programa EIE 1 se mencionan una serie de comunicaciones referidas específicamente a esos cuatro ámbitos, y cada uno de esos documentos incluye una lista de ámbitos de acción prioritarios⁴.

⁴ Por ejemplo, el Libro Blanco sobre la estrategia y el plan de acción comunitarios [COM(1997) 599 final, de 26.11.1997] contempla cuatro ámbitos de actividad y veintidós acciones concretas sólo en el ámbito de las energías renovables, y la Comunicación de la Comisión sobre el «Plan de acción para mejorar la eficacia energética en la Comunidad Europea» [COM(2000) 247, de 26.4.2000] presenta acciones en todos los sectores y en quince áreas prioritarias. En 2006, el Parlamento Europeo confirmó este planteamiento en su Dictamen sobre el Libro Verde en materia de eficiencia energética, que incluye más de cien recomendaciones (Informe del Parlamento Europeo P6_A(2006)0160, de 3.5.2006, y Comunicación de la Comisión, de 19 de octubre de 2006, sobre un «Plan de acción para la eficiencia energética», donde se definen seis ámbitos, diez prioridades y setenta y cinco acciones prioritarias seleccionadas con arreglo a una evaluación de impacto).

RECOMENDACIÓN 1 – PLANIFICACIÓN

Véanse las respuestas a los apartados 17 y 18.

La Comisión ya está aplicando la recomendación del Tribunal sobre la planificación. Ha establecido un modelo estratégico explícito para el EIE que refleja el vínculo esperado entre gastos, resultados y repercusión a nivel de cada ámbito de intervención, el cual es objeto de supervisión concreta proyecto por proyecto.

46.

EIE 1 es un programa de amplio alcance que aborda la energía sostenible en todos los sectores de la sociedad, según lo establecido en la Decisión del Parlamento y del Consejo. En este contexto, la Comisión sigue considerando adecuado el sistema de supervisión.

La supervisión de los proyectos ha proporcionado información valiosa a la Comisión y a la Agencia Ejecutiva en relación con los requisitos que habrán de exigirse a los futuros proyectos.

El EIE es un programa actualizado periódicamente, enriquecido constantemente con las experiencias que se van acumulando en las sucesivas ediciones. Así pues, los resultados de las evaluaciones se utilizan sistemáticamente en la concepción y la elaboración de las propuestas legislativas para los programas subsiguientes.

47.

Para la supervisión del programa se parte de la base de los distintos proyectos, lo que permite determinar la incidencia del programa por lo que respecta a sus objetivos. Sería difícilmente factible introducir un sistema de supervisión a un nivel agregado superior, debido a la dificultad de identificar nexos causales entre los resultados que ofrece el programa, como catalizador, y tendencias macroeconómicas tales como la dependencia energética de la UE. La Comisión no considera que esta circunstancia vaya en detrimento de la calidad o la concepción globales del programa EIE.

Véase también la respuesta al apartado 23.

48.

La reacción de los poderes públicos en toda la UE, como deja patente el reciente aumento de la demanda de tales agencias por parte de dichos poderes públicos, confirma que consideran significativa la incidencia que puede lograr una agencia local o regional. Las autoridades públicas deben participar en la financiación de la agencia durante los tres primeros años del apoyo del EIE, pero deben también asegurar la continuación de su funcionamiento durante otros cinco años, lo que confirma que las autoridades locales están convencidas del valor de disponer de tal entidad. Véase la respuesta al apartado 28.

49.

La modificación del comportamiento sólo puede estimarse a largo plazo, utilizando datos consolidados, como los proporcionados por Eurostat. No obstante el programa ha incidido de manera positiva en el desarrollo de la política de la UE.

50.

Con respecto a la utilización de la evaluación en la concepción de los programas subsiguientes, las comprobaciones de las evaluaciones existentes (evaluación intermedia/final de un programa en curso y evaluación *a posteriori* del programa previo) constituyen una aportación básica para la evaluación previa o la evaluación del impacto del programa posterior.

El EIE es un programa actualizado periódicamente, enriquecido constantemente con las experiencias que se van acumulando en las sucesivas ediciones. Así pues, los resultados de las evaluaciones se utilizan sistemáticamente en la concepción y la elaboración de las propuestas legislativas para los programas subsiguientes

51.

Por lo que respecta a los indicadores de resultados, delegar la gestión del programa en un equipo de profesionales especializados y en dedicación plena de una agencia ejecutiva propicia un proceso más eficaz de reacción continua, que permite ajustar o reorientar anualmente la dirección y las prioridades del programa en respuesta a los cambios que se produzcan en el mercado y a la evolución de la política de la UE.

RECOMENDACIÓN 2 – SUPERVISIÓN

La supervisión del programa se hace sobre la base de los proyectos, lo que permite determinar la incidencia de estos por lo que se refiere a sus objetivos.

Los costes de la supervisión deben seguir siendo proporcionados, sin lastrar perceptiblemente los gastos de aplicación del programa

RECOMENDACIÓN 3 – EVALUACIÓN

La Comisión tiene intención de aplicar la recomendación relativa a la evaluación de los programas. En el marco del programa del trabajo del EIE 2008 se está convocando un nuevo estudio (como licitación) que se llevará a cabo sobre una base longitudinal.

52.

El Tribunal suma los gastos sufragados por la Comisión y la Agencia Ejecutiva y otros «gastos» estimados por los beneficiarios. Estos últimos tienen características muy distintas, por lo que deberían considerarse por separado. Elaborar una propuesta supone invertir en la planificación de un proyecto sólido y competitivo. La presentación de informes sobre los proyectos constituye una obligación contractual cofinanciada que sienta las bases para difundir los resultados entre las partes interesadas. Los gastos de gestión del programa son realizados solamente por la Comisión y la Agencia Ejecutiva y, por lo que respecta al período en cuestión, incluyen inversiones en el establecimiento de una Agencia Ejecutiva que reportará beneficios y ahorros en el futuro.

En la encuesta del Tribunal no se definía ni la naturaleza de los gastos a tener en cuenta ni un método para determinarlos. A los encuestados no se les pidió que proporcionaran datos contables, y tampoco se auditaron sus respuestas. Por lo tanto, forzosamente las respuestas serán muy aproximadas.

Por lo que se refiere al desembolso de las subvenciones del programa, en el apartado 39 el Tribunal señala correctamente que en un programa como el que nos ocupa los gastos de elaborar propuestas se concentran en la fase inicial. En cambio, el desembolso a los beneficiarios se produce en gran parte en la última parte del proceso.

53.

En los documentos de trabajo sobre el anteproyecto de presupuesto se desglosan cada año los gastos administrativos de las actividades de las Direcciones Generales y de cada agencia ejecutiva⁵. Desde el procedimiento de 2008, este documento incluye también, a petición del Parlamento Europeo, el porcentaje del presupuesto de los programas que absorbe el funcionamiento de la Agencia Ejecutiva.

La Comisión ofrecerá, a aquellas agencias ejecutivas que utilizan el sistema informático de contabilidad de la Comisión (ABAC), en apoyo de sus propios sistemas contables, un dispositivo para asignar los gastos de la agencia a cada una de sus actividades. Eso les permitirá estar en mejores condiciones para informar sobre sus gastos, incluidos los de administración. Está previsto ofrecer este dispositivo a algunas agencias a partir del ejercicio presupuestario de 2009, y extenderlo posteriormente a otras.

RECOMENDACIÓN 4 – GASTOS DE GESTIÓN

A cada agencia que utilice el sistema informático de contabilidad de la Comisión se le ofrecerá un dispositivo para asignar los gastos de la agencia a cada una de sus actividades. La carga adicional de control que supone tanto para el beneficiario como para la Comisión la recogida de información sobre los gastos de preparación de propuestas soportados por los beneficiarios no está justificada en la actualidad. La Comisión mantiene documentación y análisis de sus gastos de gestión del programa.

⁵ Documentos de trabajo II, III y IV relativos al anteproyecto de presupuesto.

ANEXO 1

Extracto de la evaluación intermedia del programa plurianual
en el ámbito de la energía (*Intelligent Energy – Europe, 2003-2006*)
realizada por la empresa británica Ecotec Research & Consulting Limited

Valor añadido del programa (página 58)

En opinión de los evaluadores, un aspecto importante del valor añadido que aporta el programa EIE es la solidez de la sinergia entre los distintos ámbitos. Ello puede propiciar la reunión de agentes especializados en energías renovables, eficiencia energética y transporte. De las evaluaciones de los programas precedentes y de nuestras consultas se desprende que los proyectos financiados han inspirado intervenciones y modificaciones de

las políticas de los Estados miembros. Todavía es demasiado pronto para afirmar que éste será el resultado de los proyectos financiados actualmente. Sin embargo, a juicio de los evaluadores, como los proyectos son de idéntica naturaleza que los programas precedentes, es razonable asumir que así ocurra. Este aspecto debería abordarse en la evaluación *a posteriori* del programa EIE.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial n° 7/2008

El programa de Energía Inteligente para Europa (2003-2006)

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2008 – 43 pp. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-051-9

DOI 10.2865/13047

Cómo adquirir publicaciones de la Unión Europea

Las publicaciones de la Oficina de Publicaciones que se hallan a la venta puede encontrarlas en la librería electrónica de la UE (EU-Bookshop <http://bookshop.europa.eu/>), desde donde puede efectuar su pedido a la oficina de venta que desee.

Puede solicitar una lista de nuestra red mundial de oficinas de venta al número de fax (352) 29 29-42758.

EN EL INFORME ESPECIAL SOBRE EL PROGRAMA DE ENERGÍA INTELIGENTE PARA EUROPA (2003-2006) SE PASA REVISTA A LA UTILIZACIÓN DE FONDOS COMUNITARIOS Y A LOS PUNTOS POSITIVOS Y LAS LIMITACIONES DE LOS PROCESOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, ASÍ COMO A LOS GASTOS GENERALES EN QUE HAN INCURRIDO LA COMISIÓN Y LOS PARTICIPANTES DE ESTE RÉGIMEN COMUNITARIO DESTINADO A PROMOVER LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y EL RECURSO A FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLE. EL INFORME CONTIENE UNA SERIE DE RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A MEJORAR EN EL FUTURO LA CONCEPCIÓN DE PROGRAMAS SIMILARES, OPTIMIZANDO LOS PROCESOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, QUE CONTENGAN GASTOS GENERALES.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-051-9



9 789292 070519