

Informe Especial

Eficiencia energética en los edificios: es necesario insistir más en la rentabilidad



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-16
Eficiencia energética: objetivos y progresos	01-08
Gasto de la UE y marco jurídico	09-13
Gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros.	14-16
Alcance y enfoque de la auditoría	17-21
Observaciones	22-86
La mejora de las directrices de la Comisión sobre la evaluación de necesidades ha tenido un impacto limitado en la orientación general	22-42
Los Estados miembros visitados por el Tribunal no habían definido una base clara para orientar los fondos de la UE	23-28
Los Estados miembros conocen los obstáculos a las inversiones, que no se han eliminado	29-32
Las subvenciones siguen siendo la principal forma de ayuda a las inversiones en eficiencia energética financiada por la UE, y no están reservadas para la renovación profunda	33-42
La selección de proyectos no está suficientemente motivada por razones de rentabilidad	43-64
Las auditorías energéticas y los certificados de rendimiento constituyen una buena base para evaluar las inversiones	45-48
Las autoridades nacionales seleccionan proyectos que ahorren energía, pero a veces a un coste elevado	49-58
Los criterios de selección todavía no priorizan los proyectos más rentables	59-64
Marco de rendimiento insuficiente	65-86
Los indicadores comunes miden la energía ahorrada por las inversiones en los edificios públicos, pero no en los residenciales	67-76
Los indicadores utilizados no permiten supervisar la rentabilidad	77-79
La Comisión asignó la reserva de rendimiento a medidas de eficiencia energética basándose en gastos y realizaciones y no en la energía ahorrada	80-86

Conclusiones y recomendaciones

87-93

Anexo

Anexo – Fondos de la política de cohesión para eficiencia energética en edificios en el período 2014-2020

Glosario**Respuestas de la Comisión****Equipo auditor****Cronología**

Resumen

I Ante el reto de atenuar los efectos del cambio climático, los dirigentes de la UE se han comprometido a ahorrar el 20 % del consumo de energía previsto de los Estados miembros de la UE antes del final de 2020, y el 32,5 % de aquí a 2030. El aumento de la eficiencia energética de los edificios es uno de los instrumentos clave para conseguir estas metas. Los edificios consumen la mayor parte de la energía y tienen el mayor potencial de ahorro energético.

II Como se expone en la última evaluación de la Comisión sobre los avances realizados por los Estados miembros hacia las metas de eficiencia energética, es poco probable que se logre el objetivo de la UE para 2020, ya que el consumo de energía de la UE ha vuelto a ir en aumento desde 2014. Nuestro objetivo es emitir recomendaciones que ayuden a la UE a alcanzar su objetivo de eficiencia energética para 2030, mejorando la rentabilidad de su gasto en la política de cohesión para el período 2021-2027.

III Los programas operativos de la política de cohesión recibieron colectivamente un presupuesto de alrededor de 14 000 millones de euros (equivalente al 4 % del total de fondos de la política de Cohesión para el período 2014-2020, o sea, 357 000 millones de euros) para mejorar la eficiencia energética de los edificios, de los cuales 4 600 millones de euros se destinaron a edificios residenciales. Además, los Estados miembros presupuestaron 5 400 millones de euros de cofinanciación nacional para todos los edificios, 2 000 millones de euros de los cuales destinados a edificios residenciales.

IV El Tribunal visitó cinco Estados miembros (Bulgaria, Chequia, Irlanda, Italia (Apulia) y Lituania, que asignaron aproximadamente 2 900 millones de euros de sus fondos de la política de Cohesión a la eficiencia energética en edificios. El Tribunal evaluó si este presupuesto se utilizaba de manera rentable y si la Comisión y los Estados miembros habían aplicado las recomendaciones de su informe especial 21/2012 sobre eficiencia energética en edificios públicos.

V La Comisión ha emitido orientaciones exhaustivas para mejorar las inversiones en eficiencia energética en edificios, incluso sobre su rentabilidad, como recomendó el Tribunal en su informe especial 21/2012. Hallamos ejemplos de buenas prácticas, como el uso de instrumentos financieros combinado con subvenciones, y la modulación del nivel del porcentaje de ayuda para aumentar el efecto multiplicador de la financiación privada y reducir el riesgo de peso muerto.

VI Los Estados miembros exigían que los proyectos se basaran en una auditoría energética, para obtener ciertos niveles de ahorro de energía, y mejorar la calificación energética de los edificios. En la mayoría de los casos, asignaron el presupuesto a los proyectos por orden de llegada de las solicitudes, por lo que no pudieron evaluar sus costes y beneficios relativos, y solo rara vez priorizaron los proyectos que aportaban ahorros de energía u otros beneficios a menor coste.

VII El sistema de seguimiento no facilita datos sobre la energía ahorrada con fondos de la UE para la renovación de edificios residenciales, lo significa que la Comisión no puede evaluar la contribución del presupuesto de la UE al objetivo de eficiencia energética. Ningún indicador mide otros beneficios que pueden generar estas inversiones.

VIII Como en el informe especial 21/2012, llegamos a la conclusión de que la rentabilidad no determina el gasto de la UE en eficiencia energética en edificios. Una mejor gestión, especialmente en el ámbito de la selección de proyectos, podría dar lugar a mayores ahorros de energía por euro invertido.

IX En un contexto de creciente ambición por lograr los objetivos de eficiencia energética de la UE, y ante la perspectiva de ajustes presupuestarios, garantizar la rentabilidad del gasto es más importante que nunca. Por este motivo, emitimos recomendaciones que deberían ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de eficiencia energética para 2030 mediante la mejora de la rentabilidad de su gasto en la política de cohesión para el período 2021-2027. Las recomendaciones se refieren a la planificación y a la orientación de las inversiones, a la selección de proyectos que aporten mayores economías de energía y otros beneficios a menor coste mediante la evaluación de los costes y beneficios relativos, y a medidas incentivadoras que ahorren energía de forma rentable.

Introducción

Eficiencia energética: objetivos y progresos

01 El aumento de la eficiencia energética significa consumir menos energía manteniendo un nivel equivalente de prestaciones¹. Al utilizar la energía de manera más eficiente, los ciudadanos de la UE pueden reducir sus facturas de energía, así como contribuir a proteger su salud y el medio ambiente y a mejorar la calidad del aire.

02 Entre las inversiones típicas en eficiencia energética cabe destacar el aislamiento adicional de edificios, las ventanas energéticamente eficientes, los sistemas de control térmico y las mejoras de los sistemas de calefacción.

Ilustración 1 - Ejemplo de edificio renovado (antes y después de las obras de eficiencia energética)



© Shutterstock / De PIXEL to the PEOPLE.

¹ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE (DO L 315 de 14.11.2012, p. 1). Artículo 2, apartado 4: La producción puede referirse a un rendimiento, servicio, bien o energía.

03 En 2012, la Directiva relativa a la eficiencia energética 2012/27/EU² incorporó el objetivo de un ahorro de energía del 20 % para 2020 (con respecto al consumo de energía previsto para ese año). La Directiva revisada relativa a la eficiencia energética 2018/2002/EU³ reflejaba el objetivo más ambicioso de eficiencia energética para la UE de al menos un 32,5 % para 2030.

04 La nueva Comisión se ha comprometido a aplicar el principio «primero, la eficiencia energética» centrándose en cómo puede la UE mejorar aún más el rendimiento energético de los edificios y acelerar los índices de renovación⁴.

05 Los datos de Eurostat (abril de 2020) muestran que, en 2018, el consumo de energía primaria en los Estados miembros de la UE superaba en un 4,9 % los objetivos para 2020 (véase la *ilustración 2*):

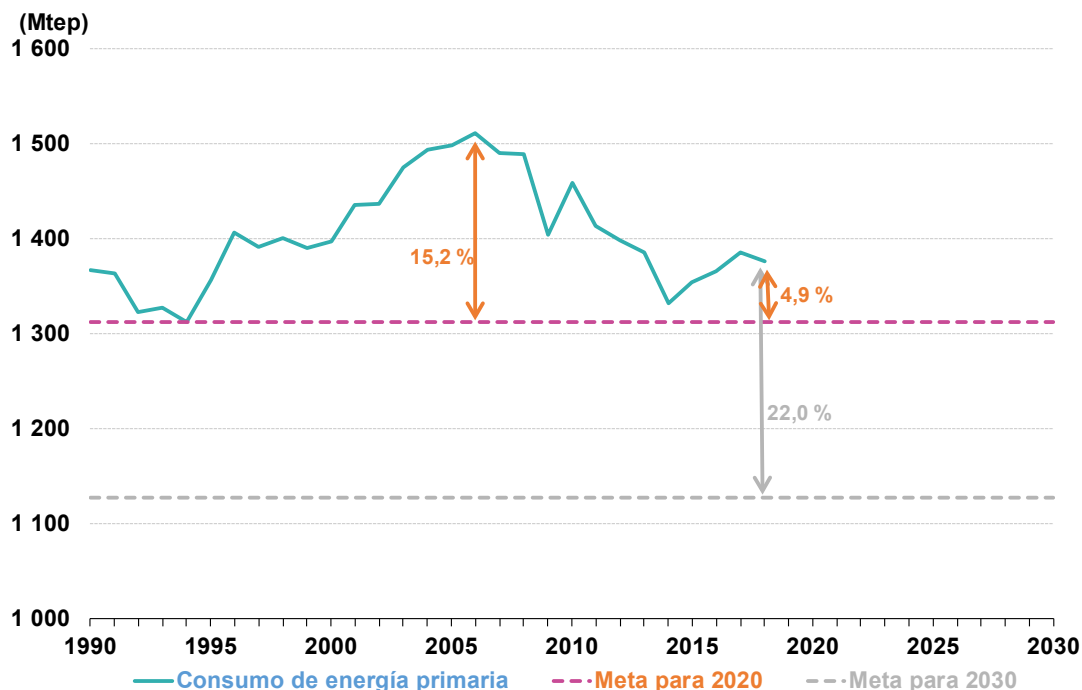
² *Ibid.*

³ Directiva 2018/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética (DO L 328 de 21.12.2018, p. 210).

⁴ El Pacto Verde Europeo - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. COM(2019) 640 final de 11.12.2019.

Ilustración 2 - Progresos de los Estados miembros hacia los objetivos de eficiencia energética para 2020 y 2030 (consumo de energía primaria)

Distancia a los objetivos de 2020 y 2030 en cuanto al consumo de energía

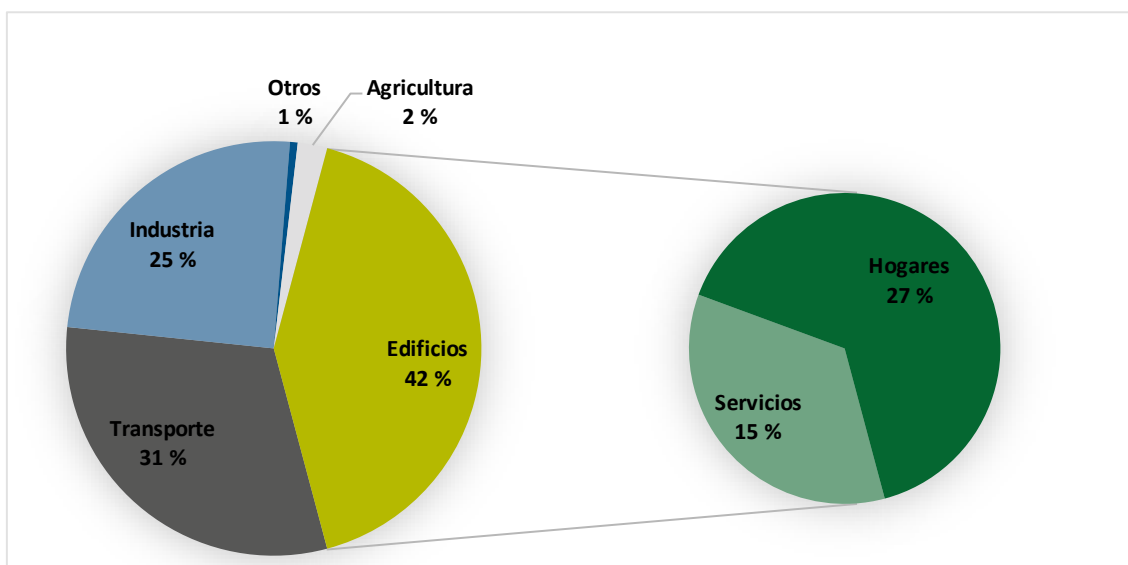


Fuente: Estadísticas de ahorro de energía de Eurostat. Consumo de energía primaria 2017.

06 La última evaluación sobre los avances realizados por los Estados miembros hacia las metas de eficiencia energética⁵ indica que es poco probable que se logre el objetivo de la UE para 2020. Esta tendencia hace que el objetivo de la UE para 2030 de reducir el consumo de energía al menos en un 32,5 % sea aún más difícil de conseguir. El consumo de energía debería descender especialmente en los sectores con el mayor potencial de ahorro de energía, como los edificios. La *ilustración 3* presenta un desglose del consumo de energía por sectores en la UE:

⁵ Comisión(2019), 224 final, «Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética» y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva.

Ilustración 3 - Consumo energético de 2017 por sector (% del total)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat sobre el consumo de energía final.

07 Los edificios, en particular los residenciales, son los mayores consumidores de energía en la UE, seguidos por los sectores del transporte y la industria. También es el sector con el mayor potencial de ahorro de energía en Europa⁶. En los hogares de la UE, solo la calefacción y el agua caliente representan el 79 % del consumo total de energía en uso final⁷. El ahorro de energía producido por las renovaciones de edificios se deriva típicamente de la mejora de los sistemas de aislamiento, calefacción y refrigeración, e iluminación. Mientras que el presente informe se centra en estos tipos de inversiones, nuestro reciente informe especial 1/2020 trató los requisitos mínimos de eficiencia energética de la UE y las etiquetas energéticas para los electrodomésticos⁸.

08 La Comisión estimó que, para alcanzar el objetivo de eficiencia energética para 2030, sería necesaria una inversión de alrededor de 282 000 millones de euros

⁶ Comisión «Buenas prácticas en materia de eficiencia energética» – Lecciones aprendidas, 2017, p. 18, y COM SWD(2016) 408 final «Evaluation of the Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings» p. 15.

⁷ Véase <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/heating-and-cooling>

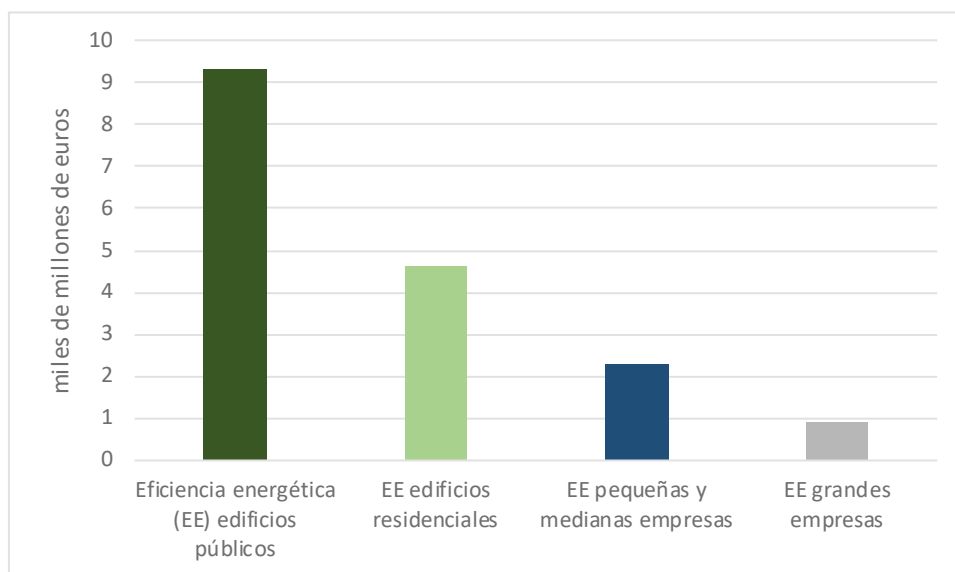
⁸ Véase el Informe Especial 1/2020: «Medidas de la UE en el diseño ecológico y el etiquetado energético: una contribución importante al aumento de la eficiencia energética frenada por retrasos significativos y el incumplimiento de las normas».

por año para renovar el parque inmobiliario de la Unión⁹. Si se realizan todas las inversiones presupuestadas de la política de cohesión de la UE en edificios públicos y residenciales, estas ascenderían a unos 2 000 millones de euros anuales en el período 2014-2020.

Gasto de la UE y marco jurídico

09 Para el período 2014-2020, las inversiones previstas en eficiencia energética en edificios públicos y residenciales con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión ascenderán a 14 000 millones de euros. Los Estados miembros complementaron estos presupuestos con 5 000 millones de euros de cofinanciación nacional. El desglose de este presupuesto por Estado miembro puede consultarse en el [anexo](#). En la [ilustración 4](#) se presenta el desglose del presupuesto de la UE del período 2014-2020 en inversiones en eficiencia energética.

Ilustración 4 - Desglose del presupuesto de la UE del período 2014-2020 en inversiones en eficiencia energética.



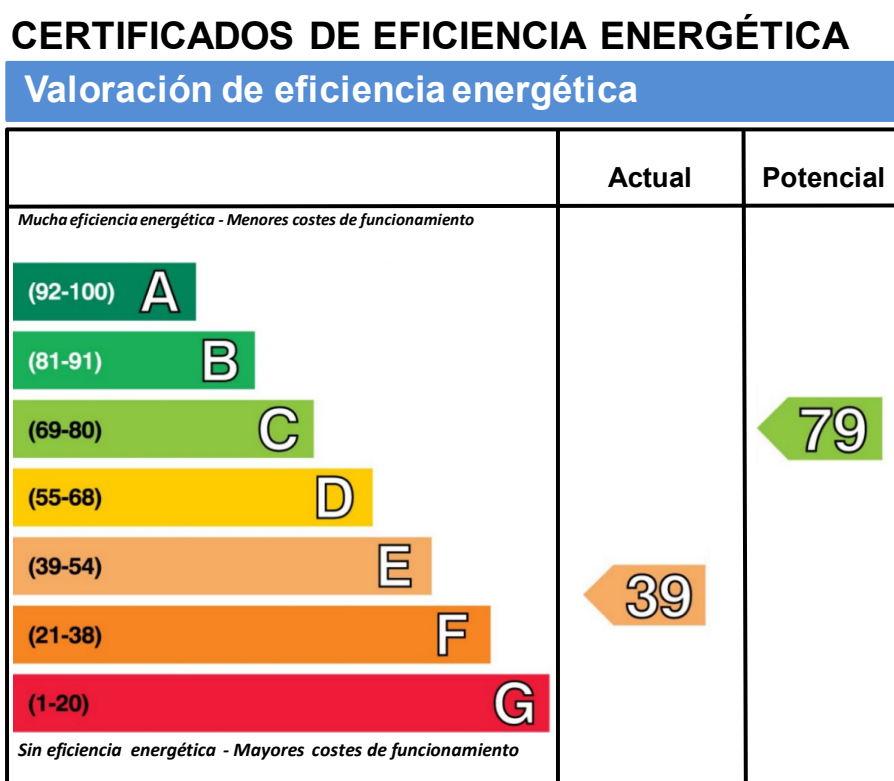
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2016) 405 final, Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética

10 La Directiva de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios¹⁰ contiene varias disposiciones para mejorar la eficiencia energética de edificios nuevos y ya existentes, por ejemplo:

- requisitos mínimos de eficiencia energética para los nuevos edificios y grandes renovaciones de edificios existentes;
- certificados obligatorios de rendimiento energético en el momento de la venta y el alquiler de los edificios, que indiquen el rendimiento energético actual de un edificio y recomiendan medidas para mejorarlo¹¹ (véase el ejemplo de la *ilustración 5*).

Ilustración 5 - Ejemplo de certificado de rendimiento energético de un edificio



© Shutterstock / By Milagli.

11 La Directiva de 2012 relativa a la eficiencia energética contiene disposiciones para mejorar la eficiencia energética de los edificios. Entre ellas figuran los sistemas de

¹⁰ Directiva 2010/31/UE de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios.

¹¹ Artículo 11 de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

obligaciones de eficiencia energética, que imponen requisitos a partes obligadas, como empresas de venta de energía o distribuidores, para cumplir objetivos cuantitativos de ahorro de energía en su cartera de clientes. La evaluación de impacto de la Directiva revisada concluía que, para el final de 2016, habían contribuido a lograr más ahorros de energía (un 34 %) que ninguna otra medida (acuerdos voluntarios, medidas impositivas y regímenes e incentivos de financiación).

12 La Directiva relativa a la eficiencia energética de 2012 también exigía a los Estados miembros que presentaran cada tres años sus planes nacionales de acción para la eficiencia energética (PNAEE), que deben cubrir medidas significativas de mejora de dicha eficiencia, y los ahorros de energía esperados y logrados. La Comisión evalúa los PNAEE y determina en qué medida los Estados miembros han progresado en el cumplimiento de sus objetivos nacionales. La Comisión envía su evaluación anual al Parlamento Europeo y al Consejo. Basándose en su evaluación de los informes y los PNAEE, la Comisión puede hacer recomendaciones a los Estados miembros.

13 Los PNAEE serán sustituidos por los planes nacionales de energía y clima. Los Estados miembros tienen que presentarlos antes del final de 2019 y serán para ellos un instrumento clave de planificación. Desempeñarán también una función importante en la identificación de necesidades en el ámbito de la eficiencia energética. A 31 de enero de 2020, 18 de los 27 Estados miembros habían presentado sus planes nacionales de energía y clima.

Gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros

14 En la Comisión, la Dirección General de Energía desarrolla y aplica la política de energía de la UE. Formula propuestas para fomentar la eficiencia energética, y supervisa la aplicación de las directivas y los progresos de los Estados miembros hacia los objetivos energéticos con la ayuda del Centro Común de Investigación y la Agencia Europea de Medio Ambiente.

15 La Dirección General de Política Regional y Urbana se encarga de gestionar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC). Contribuye a la política energética facilitando financiación y comparte con los Estados miembros la responsabilidad de la eficiencia y la eficacia de los programas. En el período 2014-2020, elaboró directrices sobre el contenido de los acuerdos de asociación y los programas y, tras debatir estos con los Estados miembros, los aprobó al inicio del período financiero. Una vez establecidos los programas, la función principal de la dirección general es supervisar su aplicación participando en comités de

seguimiento y recibiendo informes de ejecución anuales. No participa en la selección de los distintos proyectos. Por último, evalúa los resultados de la financiación.

16 Los Estados miembros establecen prioridades de eficiencia energética en la legislación nacional y en los PNAEE basándose en sus evaluaciones de necesidades. Los Estados miembros preparan programas operativos y las autoridades de gestión designadas deben seleccionar proyectos aplicando procedimientos y criterios apropiados que tengan en cuenta la rentabilidad. En el período 2014-2020, la Comisión facilitó orientaciones exhaustivas a las autoridades de gestión sobre cómo plantear y ejecutar sus programas (véase la *ilustración 6*). Las autoridades de gestión supervisan las realizaciones y los resultados de los proyectos mediante indicadores de rendimiento e informan a la Comisión sobre los ahorros de energía y otros beneficios aportados por los programas operativos.

Alcance y enfoque de la auditoría

17 En un contexto de mayor ambición por lograr los objetivos de eficiencia energética de la UE, y ante una perspectiva de ajustes presupuestarios, garantizar la rentabilidad del gasto es más importante que nunca. La finalidad del presente informe es evaluar con qué grado de rentabilidad contribuyen las inversiones en eficiencia energética cofinanciadas por la UE a conseguir los objetivos de esta. Nuestro objetivo es emitir recomendaciones que ayuden a la UE a alcanzar su objetivo de eficiencia energética para 2030 mediante la mejora de la rentabilidad de su gasto de la política de cohesión para el período 2021-2027.

18 La pregunta de auditoría principal era si las inversiones en eficiencia energética en edificios cofinanciadas por la UE se seleccionaron aplicando criterios que pudieran maximizar su rentabilidad. Para responder, examinamos si la Comisión y los Estados miembros habían establecido las condiciones adecuadas para la selección de inversiones rentables (evaluación de necesidades, orientación de la ayuda y marco de rendimiento) y si los Estados miembros aplicaron criterios de selección apropiados.

19 Visitamos cinco Estados miembros (Bulgaria, Chequia, Irlanda, Italia [Apulia] y Lituania), seleccionados en función del importe que gastan en eficiencia energética y con el fin de lograr un equilibrio geográfico. Estos Estados miembros destinaron alrededor de 2 900 millones de euros de su presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión a este ámbito.

20 Nuestro trabajo de auditoría comprendió el examen y la evaluación de:

- a) las evaluaciones de necesidades nacionales y regionales y los planes nacionales de acción para la eficiencia energética;
- b) los programas operativos y los procedimientos de selección de proyectos;
- c) los sistemas de supervisión y los datos de proyectos de ahorro de energía.

21 Nos centramos en las inversiones en eficiencia energética en edificios residenciales cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión y evaluamos cómo se ajustan estas inversiones en la política de eficiencia energética de la UE. Asimismo, efectuamos un seguimiento de nuestro informe especial 21/2012 sobre eficiencia energética en edificios públicos en la Comisión y en los tres Estados miembros visitados durante dicha auditoría (Chequia, Italia y Lituania) para evaluar en qué medida la Comisión y los Estados miembros aplicaron las recomendaciones que formulamos en dicho informe¹².

¹² Véase el Informe Especial 21/2012 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética de la Política de Cohesión»:
www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_21/SR12_21_ES.PDF

Observaciones

La mejora de las directrices de la Comisión sobre la evaluación de necesidades ha tenido un impacto limitado en la orientación general

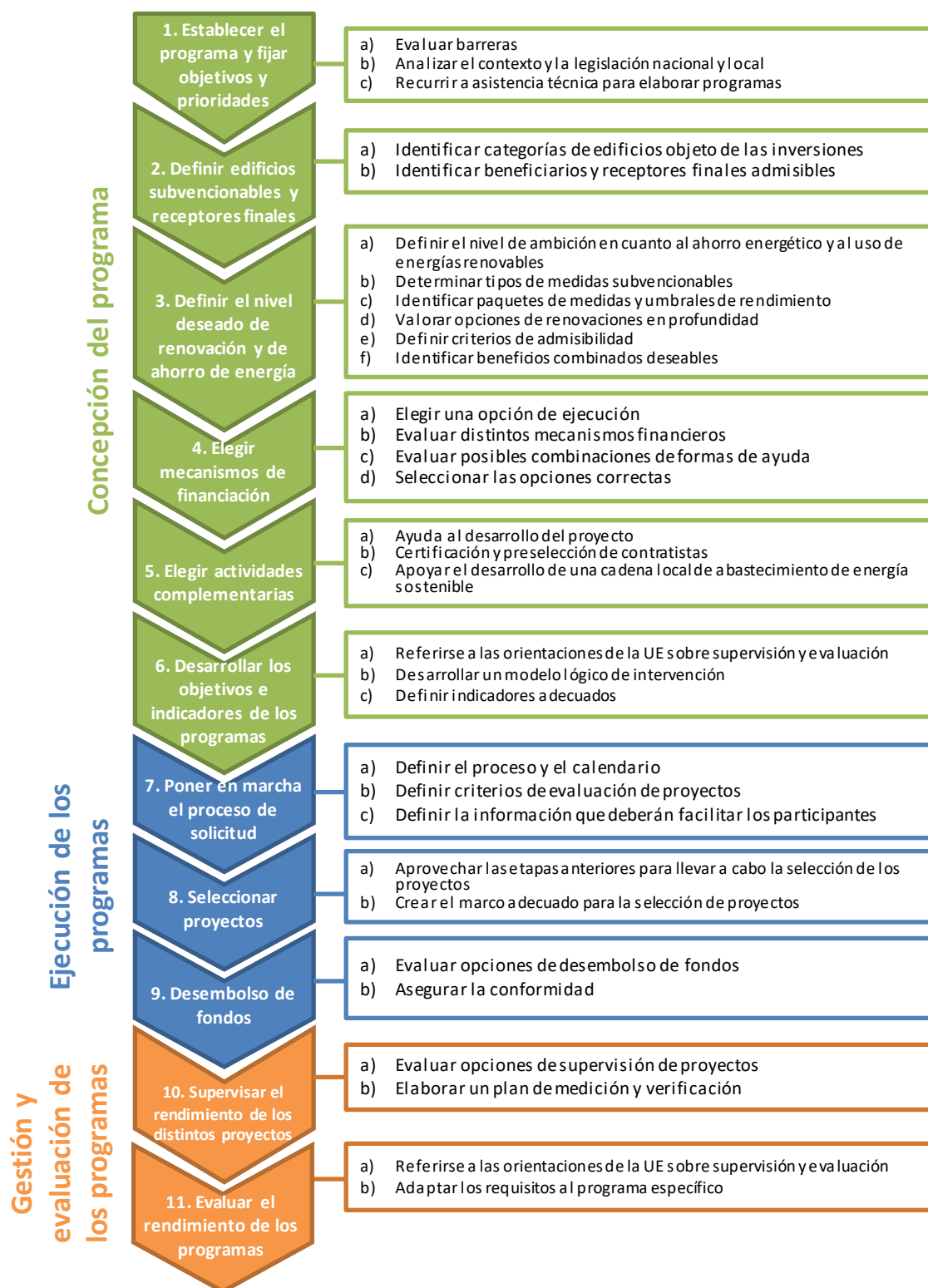
22 Los acuerdos de asociación y los programas operativos permiten una clara orientación de las inversiones cuando se basan en evaluaciones sólidas de las necesidades, que comprenden:

- a) una evaluación del consumo de energía y del potencial de ahorro de energía en todos los sectores para identificar las categorías de edificios y los beneficiarios destinatarios;
- b) una identificación de los obstáculos a las inversiones y de los ámbitos que necesitan apoyo adicional reflejados en los planes nacionales de acción para la eficiencia energética;
- c) una evaluación sobre qué forma de ayuda (por ejemplo, subvenciones o instrumentos financieros) es más idónea para responder a las necesidades identificadas y estimular una renovación profunda.

Los Estados miembros visitados por el Tribunal no habían definido una base clara para orientar los fondos de la UE

23 La Comisión emitió directrices exhaustivas para los Estados miembros sobre cómo evaluar sus necesidades y concebir sus programas de financiación de inversiones en eficiencia energética en edificios. En la *ilustración 6* se presenta una hoja de ruta con los pasos clave que la Comisión recomendaba seguir a las autoridades de gestión.

Ilustración 6 - Hoja de ruta para ejecutar un programa de financiación de la renovación energética de edificios con financiación de la política de Cohesión



Fuente: Comisión Europea, «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», 2014, p. 14.

24 Los cinco Estados miembros visitados por el Tribunal identificaron, en sus acuerdos de asociación y en sus programas operativos, la necesidad de aumentar la eficiencia energética de su parque inmobiliario, en particular de los edificios residenciales. La mayoría de estos documentos de planificación hacían referencia a la evaluación de necesidades recogida en los PNAEE o en otros documentos nacionales de estrategia energética.

25 Ninguno de los cinco Estados miembros incluyó en sus PNAEE toda la información recomendada en la nota orientativa y en la plantilla de la Comisión¹³, como los ahorros de energía previstos y logrados por cada medida, incluidos los financiados por la UE. La Directiva relativa a la eficiencia energética de 2012 no exigía a los Estados miembros que adoptaran las medidas expuestas en sus PNAEE ni que informaran de sus ahorros de energía.

26 En el *cuadro 1* se presenta una síntesis de los principales elementos de las evaluaciones de necesidades de los cinco programas operativos examinados por el Tribunal:

¹³ COM(2013) 762 final: Aplicación de la Directiva de eficiencia energética — Orientaciones de la Comisión y SWD(2013) 180 final: Guidance for National Energy Efficiency Action Plans, secciones 3.2.4 y 3.2.5.

Cuadro 1 - Principales elementos de las evaluaciones de necesidades de los cinco programas operativos examinados por el Tribunal

Programa operativo	¿Contenía una clasificación de los edificios según su consumo energético?	¿Se cuantificaban los ahorros de energía potenciales y las necesidades de inversión?	¿Había una justificación clara de la utilización de fondos de la UE?
Bulgaria Regiones en crecimiento	No	No	Sí
Chequia PO regional integrado	No	No	Sí
Irlanda Programa regional para el Sur y el Este	Sí	Sí	No (véase el recuadro 1).
Italia (Apulia) PO regional	No	No	Sí
Lituania Inversión en crecimiento y empleo	Sí	Sí	Sí

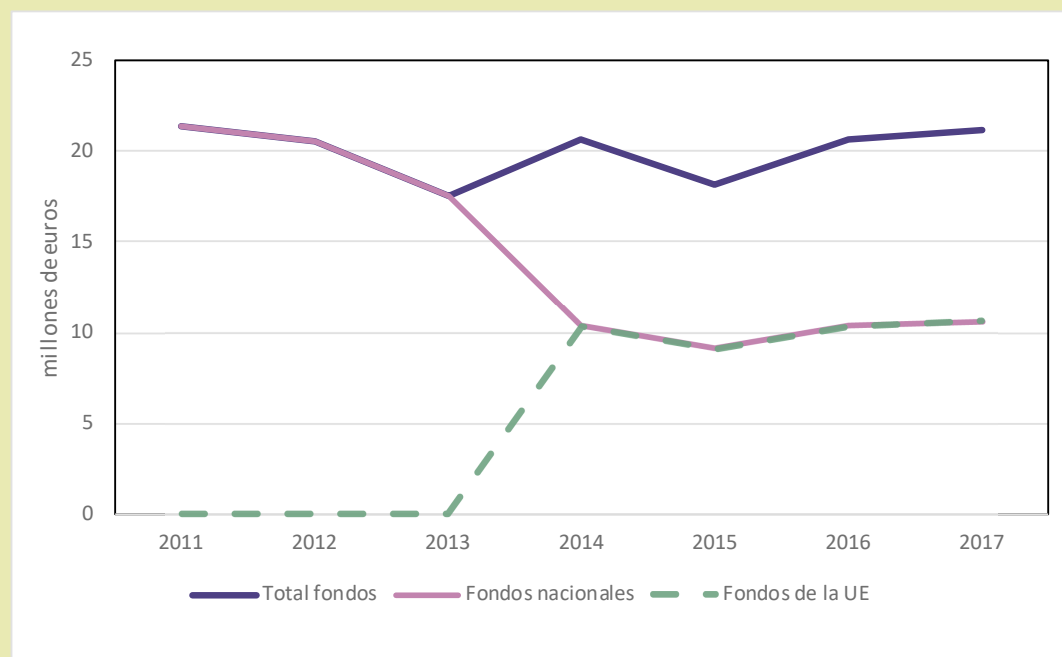
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Recuadro 1

En Irlanda, el uso de fondos de la UE en un régimen previamente financiado a nivel nacional no dio lugar a un aumento de la eficiencia energética

Desde 2000, Irlanda cuenta con el programa «Better Energy Warmer Homes», dirigido a hogares de bajos ingresos en riesgo de pobreza energética, es decir, que no pueden permitirse una calefacción adecuada. Cuando los fondos de la UE comenzaron a cofinanciar este programa en 2014, Irlanda redujo su financiación nacional de modo que la financiación total asignada al mismo se mantuviera estable en aproximadamente 20 millones de euros al año (véase la [ilustración 7](#)). Este uso de los fondos de la UE no favorece un aumento o una aceleración significativas de las inversiones en eficiencia energética, sino que esencialmente sustituye a la financiación nacional.

Ilustración 7 - Asignación de financiación al Programa «Better Energy Warmer Homes» de Irlanda a lo largo del tiempo (período 2011-2017)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

27 En el caso de Chequia e Italia (Apulia), estas constataciones son similares a las descritas en nuestro informe anual 21/2012, en el que observamos que los programas operativos del período 2007-2013 no habían ido acompañados de unas evaluaciones de necesidades adecuadas. Las evaluaciones no identificaban los sectores específicos en los que podían lograrse ahorros de energía ni las opciones para lograrlos de manera rentable para justificar las medidas adoptadas y su coste.

28 Por este motivo, el Tribunal recomendó que la Comisión supeditara la financiación de la política de cohesión a la elaboración de una evaluación de necesidades por cada programa. No obstante, tres (Bulgaria, Chequia e Italia [Apulia]) de los cinco Estados miembros visitados por el Tribunal en 2019 seguían sin basar sus programas operativos en una evaluación sólida del consumo de energía y sin cuantificar los ahorros energéticos potenciales ni las correspondientes necesidades de inversiones. En Lituania, la situación ha mejorado, ya que ahora las autoridades nacionales cuantifican las necesidades de inversiones y los ahorros potenciales de energía.

Los Estados miembros conocen los obstáculos a las inversiones, que no se han eliminado

29 Las mejoras de la eficiencia energética generan reducciones significativas en las facturas de energía, pero muchas inversiones en eficiencia energética en edificios no se efectúan debido a barreras de mercado¹⁴, como la falta de sensibilización y conocimientos especializados en financiación y los beneficios de la eficiencia energética, los elevados costes iniciales, las barreras reglamentarias en los edificios de multipropiedad (que a menudo exigen la unanimidad de los copropietarios) y la contraposición de incentivos entre inquilinos y propietarios¹⁵, es decir, una situación en la que el propietario del edificio paga las mejoras de eficiencia energética, pero no puede recuperar los ahorros derivados de la menor utilización de energía, que revierten en el inquilino. En consecuencia, el propietario puede verse poco incentivado a invertir en mejoras en la eficiencia energética.

30 En Bulgaria, Chequia y Lituania, las autoridades de gestión y los beneficiarios de los proyectos señalaron al Tribunal que la dificultad en llegar a un acuerdo en los edificios de multipropiedad era un obstáculo clave a la mejora de la eficiencia energética.

31 Otras barreras que dificultan en particular la aceptación de los mecanismos del contrato de rendimiento energético son las normas de contratación pública, ya que existe una incertidumbre jurídica sobre los elementos esenciales de dichos contratos y dificultades para distinguir entre obras, suministros y servicios¹⁶ y sobre el registro de los contratos en las cuentas nacionales de los sectores públicos. La Comisión se

¹⁴ Comisión: «Buenas prácticas en materia de eficiencia energética», 2017, p.15

¹⁵ Informe del JRC, «Overcoming the split incentive barrier in the building sector», 2014.

¹⁶ Agencia nacional italiana de Energía: ENEA: «The Energy Performance Contracts», 2017.

esfuerzo por eliminar estas barreras: en 2017, Eurostat publicó una nota orientativa¹⁷ en la que aclaraba cómo registrar estos contratos en las cuentas nacionales. Esta nota se complementó en 2018 con más orientaciones preparadas conjuntamente con el BEI¹⁸.

32 Ninguno de los cinco programas operativos examinados describía las barreras que obstaculizaban las inversiones en su territorio ni las medidas adoptadas para superarlas. Sin embargo, dos de los cinco Estados miembros informaron de iniciativas específicas para suprimir algunas barreras:

- Lituania decidió que una mayoría simple de los propietarios podría acordar mejoras de eficiencia energética en edificios de apartamentos y facilitó ayuda pública del 100 % a las mejoras para personas con ingresos bajos (véase el *recuadro 2*);
- En 2018, Chequia comenzó a permitir a cooperativas de viviendas solicitar financiación de la UE para inversiones de eficiencia energética, y en 2019 inició una campaña nacional de publicidad para sensibilizar al público sobre su financiación.

Las subvenciones siguen siendo la principal forma de ayuda a las inversiones en eficiencia energética financiada por la UE, y no están reservadas para la renovación profunda

33 Las inversiones en eficiencia energética generan beneficios tanto para los propietarios (aumento del valor) como para los ocupantes (reducción de los costes de energía). Antes de utilizar volúmenes significativos de ayuda mediante subvenciones, los Estados miembros deberían considerar la utilización de instrumentos financieros y mecanismos de mercado innovadores como los contratos de rendimiento energético y los sistemas de obligaciones de eficiencia energética.

34 Los 4 600 millones de inversiones seleccionadas por los Estados miembros en la renovación de la eficiencia energética de edificios residenciales serán financiados en un 72 % a través de subvenciones y en un 28 % a través de instrumentos financieros.

¹⁷ Comisión, «Eurostat Guidance note: the recording of energy performance contracts in government accounts», 2017.

¹⁸ https://www.eib.org/attachments/pj/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.pdf

35 Los cinco Estados miembros visitados mencionaron en sus acuerdos de asociación la intención de explorar el uso de instrumentos financieros para apoyar inversiones de eficiencia energética en edificios. Sin embargo, hasta ahora solo Lituania ha utilizado fondos de la UE para implantar este tipo de instrumento para edificios residenciales (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

Buenas prácticas - Lituania utiliza instrumentos financieros para mejoras de eficiencia energética en edificios de apartamentos

Aprovechando la experiencia positiva del período 2007-2013 con la utilización de instrumentos para este tipo de inversiones, en el período 2014-2020, Lituania estableció un instrumento financiero que facilitaba préstamos preferenciales por un valor de 314 millones de euros a asociaciones de vecinos. El instrumento se utiliza para la renovación de unos 4 000 edificios de apartamentos, que es el objetivo del programa nacional para la renovación energética de edificios residenciales, que se inició en 2004.

Los préstamos se conceden con un plazo medio de amortización de 20 años y un tipo de interés fijo al 3 % y se combinan con una subvención, procedente de fondos nacionales, que a lo largo del tiempo ha oscilado entre el 15 % y el 40 % del importe del préstamo. Para los hogares con bajos ingresos, la subvención cubre el 100 % de la inversión.

36 La Comisión recomendó a los Estados miembros que utilizaran financiación de la política de cohesión de la UE, especialmente cuando se facilitaba en forma de subvenciones, para apoyar principalmente renovaciones profundas que fueran más allá de los requisitos mínimos de rendimiento energético y que generaran ahorros de energía significativos (típicamente, superiores al 60 %¹⁹).

37 En el [cuadro 2](#) se presenta una síntesis de los tipos de beneficiarios, las formas de ayuda y los porcentajes de ayuda pública aplicados en los cinco programas operativos examinados por el Tribunal:

¹⁹ Véase la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios de 2010 y el informe COM(2013) 225 final «Respaldo financiero a la eficiencia energética de los edificios».

Cuadro 2 - Tipos de beneficiarios, formas de ayuda y porcentajes de ayuda pública aplicados en los cinco programas operativos examinados por el Tribunal

Programa operativo	Tipo de beneficiarios:	Forma de ayuda	Porcentaje de ayuda pública
Bulgaria Regiones en crecimiento	Propietarios privados	Subvención	100 %
Chequia PO regional integrado	Propietarios privados	Subvención	30 % o 40 % (dependiendo del ahorro de energía)
Irlanda Programa regional para el Sur y el Este	Propietarios públicos y privados	Subvención	100 %
Italia (Apulia)	Entidades públicas regionales	Subvención	100 % (o 90 % para los beneficiarios que cofinancian el 10 % del proyecto)
Lituania Inversión en crecimiento y empleo	Propietarios privados	Préstamos combinados con subvenciones	15 % - subvención del 40 % Subvención del 100 % para hogares de ingresos bajos

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por las autoridades de gestión visitadas.

38 La utilización de distintos porcentajes de ayuda pública en Lituania es una buena práctica para aumentar el efecto multiplicador de la financiación privada y reducir el riesgo de peso muerto. Mediante esta modulación, se facilitan porcentajes de ayuda más elevados a proyectos que impliquen mayores ahorros de energía, a la instalación de contadores individuales, y a hogares con bajos ingresos (lo que ayuda a combatir la pobreza energética).

39 En Chequia solo una cuarta parte de los beneficiarios presentaron proyectos admisibles para recibir un porcentaje de ayuda pública del 40 %, que exigía al menos un ahorro energético del 40 % tras las obras. Tres cuartas partes de los beneficiarios presentaron proyectos subvencionables con un porcentaje de ayuda pública del 30 %, que solo requería unos ahorros de energía del 20 %. Los beneficiarios percibieron el beneficio incremental del mayor porcentaje de ayuda como insuficiente para compensar el aumento de los costes de los proyectos de renovación más profundos.

40 Bulgaria, Irlanda e Italia (Apulia) no modularon el porcentaje de ayuda pública para fomentar renovaciones más profundas o para tener en cuenta el grado o la complejidad de las inversiones, salvo únicamente, en el caso de Italia (Apulia), para tener en cuenta la voluntad de las entidades públicas de financiar el 10 % de la inversión. Irlanda explicó esto porque uno de los dos programas cofinanciados se dirigía a personas ancianas y vulnerables en riesgo de pobreza energética.

41 La falta de modulación de la ayuda implica una financiación con un porcentaje muy elevado de ayuda pública aun en el caso de mejoras sencillas (por ejemplo, mejoras del alumbrado, sustitución de calderas) con períodos de amortización rápidos y costes unitarios modestos. En el [recuadro 3](#) se presentan ejemplos de dos programas operativos destinados a realizar mejoras de eficiencia energética fáciles de realizar.

Recuadro 3

Ejemplos de dos programas operativos destinados a realizar mejoras de eficiencia energética fáciles de realizar

En Irlanda, el programa «Better Energy Warmer Homes» financió con un 100 % de ayuda pública proyectos que suponían mejoras sencillas (aislamiento intermedio, aislamiento de áticos, revestimiento para depósitos de agua caliente y aislamiento de paredes huecas). Este tipo de mejoras son relativamente baratas (el coste medio de los proyectos financiados en el período 2014-2017 fue de 3 161 euros, y generalmente con períodos de amortización rápidos. Sin embargo, la clasificación energética de la mayoría de los hogares beneficiarios no mejoró tras el proyecto (véase el apartado 85), lo que confirma que las inversiones no tuvieron un gran rendimiento desde el punto de vista del ahorro de energía.

En Italia, el programa interregional de 2007-2013 de energía, que el Tribunal examinó para dar seguimiento a su informe especial 21/2012, apoyaba proyectos de eficiencia energética en Campania, Calabria, Apulia y Sicilia. Sus convocatorias de proyectos de 2014 y 2015 financiados al 100 % con ayuda pública solo preseleccionaron mejoras sencillas, generalmente la adquisición e instalación de bombillas LED y bombas de calor. Esta selección permitió a las autoridades gastar con rapidez el presupuesto restante antes de la fecha de cierre del 31 de diciembre de 2015. Por término medio, también permitió una amortización rápida de las inversiones. No obstante, la elección también suponía un alto riesgo de «peso muerto», es decir, de financiar las mejoras recurrentes que se habrían producido incluso en ausencia de la financiación de la UE.



© Shutterstock / By Marko Mitrovicv.

42 Estas mejoras fáciles de realizar pueden dar lugar a un efecto de saturación, es decir: una vez que se han aplicado algunas medidas básicas de eficiencia energética,

resulta menos rentable aplicar medidas más amplias en el futuro²⁰. Esta situación puede reducir el potencial del parque inmobiliario para el ahorro de energía a medio y a largo plazo, ya que el número de renovaciones que un hogar puede llevar a cabo suele limitarse a una o dos como máximo. La necesidad de ayuda pública, especialmente en forma de subvenciones al 100 %, es, por consiguiente, menos apropiada para mejoras sencillas que para renovaciones profundas. Puesto que las mejoras sencillas con una rápida amortización suelen ser financieramente viables, deberían haberse financiado sin ayuda pública o con instrumentos financieros.

La selección de proyectos no está suficientemente motivada por razones de rentabilidad

43 La rentabilidad debería ser un determinante principal de las decisiones de gasto público, en particular cuando se trata de proyectos de eficiencia energética: comparar los costes y beneficios de las inversiones permite seleccionar los que ofrecen mayores ahorros de energía y otros beneficios por cada euro invertido de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia establecidos en el artículo 33 del Reglamento Financiero²¹. En la evaluación de impacto para la propuesta de Directiva relativa a la eficiencia energética se aducía que el objetivo de ahorrar el 20 % del consumo de energía previsto para 2020 podría lograrse con la introducción de medidas rentables. Los Estados miembros deberían establecer medidas para fomentar una renovación profunda y rentable de los edificios²².

44 La Comisión recomendó a los Estados miembros que aplicaran unos criterios de selección que priorizaran los proyectos más rentables²³ de la siguiente manera:

- a) exigiendo que los proyectos se basen en una auditoría energética o en un certificado de rendimiento energético que identifiquen y cuantifiquen oportunidades de ahorro de energía rentables y permitan la supervisión y la verificación del ahorro de energía real del proyecto;
- b) fijando umbrales mínimos y/o máximos para parámetros clave, como la cantidad de energía que se haya de ahorrar, la clasificación energética mínima que debe

²⁰ Véase Comisión Europea, «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», 2014, p. 45.

²¹ Reglamento Financiero (UE/Euratom) 2018/1046 de 18 de julio de 2018.

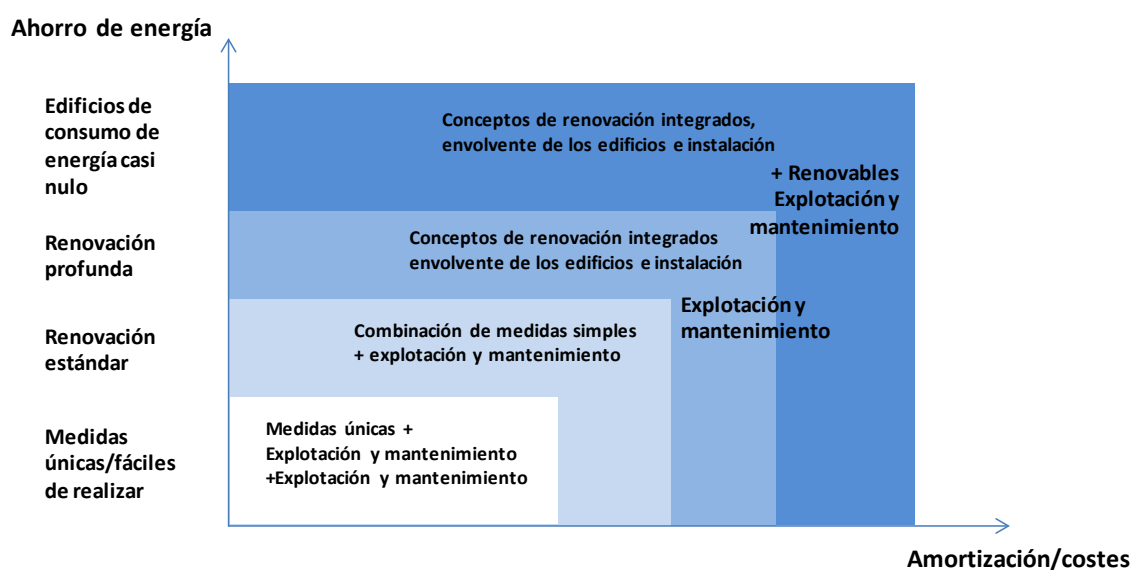
²² Artículo 4 de la Directiva relativa a la eficiencia energética 2012/27/UE.

²³ Comisión Europea, «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», 2014, p. 45.

alcanzar el edificio, el valor actual neto, el plazo de amortización simple²⁴, y el coste por unidad de energía ahorrada. Estos umbrales deben minimizar el riesgo de que se financien medidas muy sencillas que probablemente se lleven a cabo de todas formas (por ejemplo, sustitución de alumbrado, que generalmente se amortiza muy rápidamente) así como inversiones demasiado costosas para los ahorros de energía que generen (por ejemplo, con plazos de amortización más largos que la vida útil de los materiales utilizados). En la **ilustración 8** se presenta una categorización de las inversiones en eficiencia energética que muestran que unas renovaciones más complejas y ambiciosas suelen suponer mayores costes y plazos de amortización;

- c) evaluando los costes y beneficios de los proyectos, incluidos los beneficios colaterales y externalidades (por ejemplo, salud, cohesión social, rehabilitación urbana, crecimiento y empleo, reducción de la contaminación atmosférica y de los efectos del cambio climático, y ahorros en el presupuesto público). Las inversiones en eficiencia energética deben generar y priorizar proyectos que contribuyan de la manera más eficaz a los objetivos de la política.

Ilustración 8 - Categorización de las inversiones en eficiencia energética



Fuente: Comisión Europea, «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», 2014, p. 46.

²⁴ El plazo de amortización simple es uno de los métodos de evaluación de la rentabilidad, que se indica en el documento de la Comisión Europea «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», 2014. Mide el tiempo necesario para que los ahorros acumulados generados por el proyecto recuperen la inversión inicial.

Las auditorías energéticas y los certificados de rendimiento constituyen una buena base para evaluar las inversiones

45 Los cinco Estados miembros visitados exigían que los proyectos se basaran en una auditoría energética, un certificado de rendimiento energético o, al menos, una evaluación energética (en Irlanda, esta no daba lugar a la emisión de un certificado que indicara la clasificación energética de la vivienda antes de las obras). Estas medidas representan una clara mejora en comparación con los resultados del informe especial 21/2012 del Tribunal, en el que se indicaba que, en Chequia, Italia y Lituania, las auditorías energéticas todavía no eran una práctica común. En aquel momento, el Tribunal llegó a la conclusión de que tales auditorías no eran siempre obligatorias o de buena calidad²⁵, y recomendó que se utilizaran como requisitos principales de selección.

46 En los cinco Estados miembros visitados, los beneficiarios tenían que presentar un certificado de rendimiento energético posterior a las obras, que indicara la nueva clasificación energética y el consumo de energía de la vivienda o el edificio renovado. La diferencia en el consumo de energía indicado en los certificados previos y posteriores a las obras ofrece una estimación de la energía ahorrada gracias al proyecto.

47 En Italia (Apulia), la autoridad de gestión exigió que los proyectos instalasen sistemas para supervisar la cantidad de energía efectivamente producida y consumida en los edificios. En Lituania, el porcentaje de ayuda de la subvención que complementa los préstamos cofinanciados por la UE se incrementó para los proyectos que incluían la instalación de contadores individuales en los hogares (véase el apartado **38**).

48 Pese a sus limitaciones, las estimaciones basadas en la diferencia en el consumo de energía indicado en los certificados previos y posteriores a las obras proporcionan una cifra accesible de la energía ahorrada por proyecto, que puede compararse con el coste del proyecto para calcular el coste estimado por unidad de energía ahorrada. En el informe especial 21/2012, recomendamos a la Comisión que supervisara la rentabilidad de los programas operativos sobre la base del coste por unidad de energía ahorrada²⁶, pero la Comisión no se mostró plenamente de acuerdo con la recomendación y no la llevó a la práctica.

²⁵ Véase el informe especial 21/2012 del Tribunal de Cuentas Europeo, apartados 41 y 44.

²⁶ Véase el Informe Especial 21/2012 del Tribunal de Cuentas Europeo, recomendación 2.

Las autoridades nacionales seleccionan proyectos que ahorren energía, pero a veces a un coste elevado

49 El *cuadro 3* presenta una síntesis de los requisitos mínimos de eficiencia energética y de los umbrales máximos para el coste por unidad de energía ahorrada de proyectos de los cinco programas operativos examinados:

Cuadro 3 - Requisitos mínimos de eficiencia energética y umbrales máximos del coste unitario de energía ahorrada en los cinco programas operativos examinados

Programa operativo	Clasificación energética mínima tras las obras	Ahorro energético mínimo tras las obras	¿Coste máximo por unidad de energía ahorrada?
Bulgaria Regiones en crecimiento	C	60 % para renovaciones profundas, sin mínimo en otros casos.	No, solo límites de costes por metro cuadrado.
Chequia PO regional integrado	No	20 % para proyectos que reciben un porcentaje de ayuda en forma de subvenciones del 30 %.	No, pero la elevada cofinanciación privada (60-70 %) reduce el riesgo de sobrerregulación.
	C	30 % para proyectos que reciben un porcentaje de ayuda en forma de subvenciones del 30 %.	
	B	40 % para proyectos que reciben un porcentaje de ayuda en forma de subvenciones del 40 %.	
Irlanda Programa regional para el Sur y el Este	Como mínimo una mejora en la clasificación energética.	Sin requisitos	No
Italia (Apulia)	C	10 % (o 30 % para obtener mejor puntuación)	No
Lituania Inversión en crecimiento y empleo	D	20 % para proyectos que reciben un porcentaje de ayuda en forma de subvenciones del 15 % (hasta 2017).	No, pero la elevada cofinanciación privada (60-85 %) reduce el riesgo de sobrerregulación.
	C	40 % para proyectos que reciben un porcentaje de ayuda en forma de subvenciones del 40 % (hasta el 31.10.2017)	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información de las autoridades nacionales.

50 En Bulgaria, Chequia, Italia y Lituania, estos requisitos mínimos de eficiencia energética tras las obras conferirían a los proyectos presentados un nivel mínimo de ambición²⁷, lo que constituye un cambio positivo con respecto a las constataciones de nuestra anterior auditoría.

51 Sin embargo, la ausencia de límites al coste unitario de la energía supone un riesgo de que se financien proyectos que generen pocos ahorros de energía en proporción con sus costes. Esto implica que los ahorros financieros en las facturas energéticas generadas por los proyectos pueden ser insuficientes para amortizar las inversiones iniciales durante la vida útil de los materiales utilizados (generalmente, 30 años²⁸).

²⁷ Conforme a la ficha técnica de la Comisión Europea «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», 2014, p. 55, recomendar a las autoridades de gestión que exijan que los proyectos aumenten su clasificación energética al menos dos o tres niveles para ser admisibles, y así evitar seleccionar mejoras fáciles de realizar.

²⁸ Sobre la base de las disposiciones de la Directiva 2010/31/CE y la Norma europea EN 15459:2007.

52 El riesgo es menor cuando los beneficiarios cofinancian una gran parte de los costes de los proyectos, como en Chequia y Lituania, y mayor cuando la ayuda pública es muy elevada, como en Bulgaria, Irlanda e Italia (Apulia). En el **cuadro 4** se presenta una síntesis del plazo medio de amortización simple de las inversiones en eficiencia energética financiadas en los programas operativos examinados por el Tribunal:

Cuadro 4 - Plazo medio de amortización simple de las inversiones en eficiencia energética financiadas en los cinco programas operativos examinados

Programa operativo	Plazo medio de amortización simple de los proyectos financiados
Bulgaria Regiones en crecimiento	No disponible (ya que no se recogen los datos sobre la energía ahorrada)
Chequia PO regional integrado	9 años
Irlanda Programa regional para el Sur y el Este.	No disponible (ya que no se recogen los datos sobre la energía ahorrada)
Italia (Apulia) Regional	24 años
Lituania Inversión en crecimiento y empleo	11 años

Fuente: ECA, a partir de los datos facilitados por las autoridades de gestión visitadas, aplicando el precio de la electricidad para los usuarios domésticos en 2018(https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics).

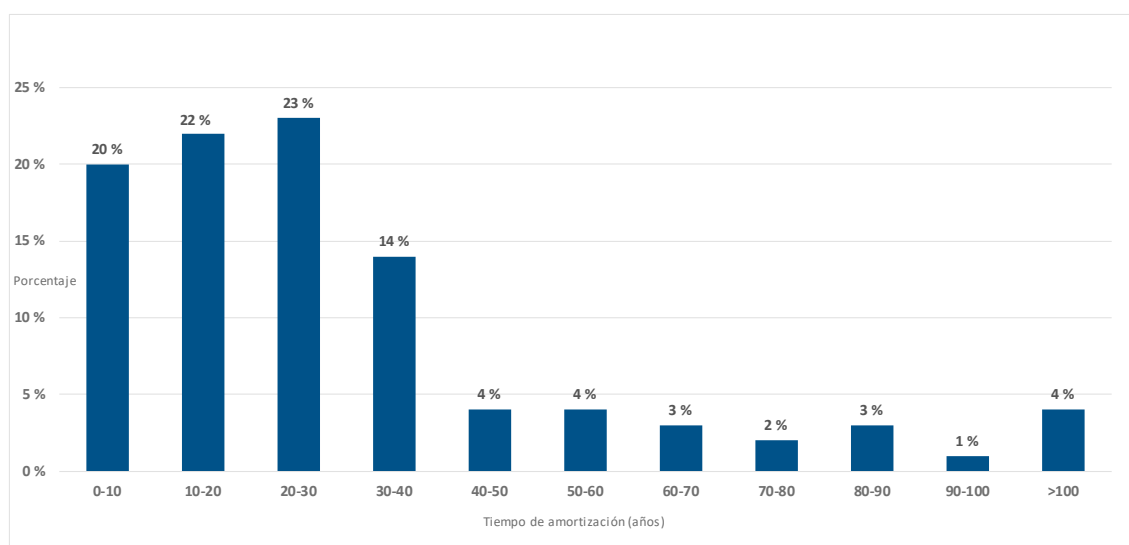
53 El plazo medio de amortización simple para los proyectos de eficiencia energética de los programas operativos que examinamos oscilaba entre 9 y 24 años. Estos períodos son más prolongados que la media simple de siete años de los 5 152 proyectos registrados en la Plataforma De-risking Energy Efficiency, que contiene datos facilitados por fondos de inversión públicos y privados e instituciones financieras, autoridades nacionales y regionales, así como proveedores de soluciones de eficiencia energética de toda la UE²⁹. La Comisión creó esta plataforma para aumentar las inversiones en eficiencia energética en la UE mediante la puesta en común de datos y el análisis de los proyectos finalizados.

54 En Italia (Apulia), la ausencia de un límite al coste unitario de energía ahorrado dio lugar a la financiación de varios proyectos caros, que ahorrarán muy poca energía para amortizar sus elevados costes de inversión iniciales durante la vida útil de los

²⁹ Véase <https://deep.eefig.eu/>

materiales utilizados o de los propios edificios. Como se muestra en la siguiente ilustración, el 35 % de los proyectos probablemente no amortizará su coste de inversión inicial en 30 años.

Ilustración 9 - Desglose de los proyectos de eficiencia energética del programa operativo de Italia (Apulia) por plazo de amortización



Fuente: ECA, a partir de los datos facilitados por las autoridades de gestión visitadas, aplicando el precio de la electricidad para los usuarios domésticos en 2018(https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics).

55 En Bulgaria e Irlanda, la falta de datos de supervisión de la energía ahorrada por los proyectos en edificios residenciales imposibilita la evaluación de la rentabilidad de las inversiones.

56 En Irlanda, el programa operativo regional para el Sur y el Este tenía por objeto apoyar mejoras globales y ambiciosas en materia de eficiencia energética que dieran lugar al menos a una mejora de la clasificación energética³⁰. En la práctica, no se definió ningún objetivo de ahorro energético de los proyectos, no se informó de la energía ahorrada, y más de la mitad de las viviendas subvencionadas no mejoraron su clasificación energética (véase el apartado **85**).

57 Estas constataciones son similares a las señaladas en nuestro informe especial 21/2012, en el que llegamos a la conclusión de que los proyectos de eficiencia energética en edificios públicos con frecuencia eran demasiado caros para la energía que ahorraban y sus plazos de amortización eran excesivamente largos (una media de

³⁰ Véase la sección 4, letra c) del Programa Operativo regional irlandés para el Sur y el Este).

unos 50 años)³¹. Sobre esta base, el Tribunal recomendó a la Comisión que estableciera, para la selección de los proyectos, un plazo máximo de amortización simple aceptable y un coste estandarizado de inversión por unidad de energía que se tuviera que ahorrar.

58 En su ficha técnica «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», la Comisión indica que puede definirse un plazo de amortización máximo o mínimo para los proyectos subvencionables, aunque esto podría dar lugar a un efecto de bloqueo en el que se financien prioritariamente medidas fáciles de realizar³². Sin embargo, en la práctica, ninguna de las autoridades de gestión visitadas había establecido tales plazos.

Los criterios de selección todavía no priorizan los proyectos más rentables

59 En el *cuadro 5* se presenta una síntesis de los procedimientos de selección de proyectos, la asignación del presupuesto principal y los criterios de selección de proyectos aplicados en los cinco programas operativos examinados por el Tribunal:

Cuadro 5 - Procedimientos y criterios de selección de proyectos en los cinco programas operativos examinados por el Tribunal

Programa operativo	Procedimiento de selección de proyectos	Principales criterios de asignación de presupuesto	Principales criterios de selección de los proyectos
Bulgaria Regiones en crecimiento	Convocatorias abiertas (92 % del presupuesto)	Los municipios seleccionan los edificios basándose en la antigüedad, el número de viviendas, y la ubicación, y no en la rentabilidad del ahorro de energía	En las convocatorias abiertas no existen criterios relativos a la rentabilidad del ahorro de energía
	Convocatoria abierta (8 % del presupuesto)		Para la convocatoria de 2018 del Eje 2, los criterios por los que se adjudicaban más puntos se referían a la rentabilidad del ahorro de energía.

³¹ Véase el Informe Especial 21/2012 del Tribunal de Cuentas Europeo, apartado 52, letra a).

³² Comisión Europea, «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», 2014, p. 54.

Chequia PO regional integrado	Convocatorias abiertas	Convocatorias abiertas a escala nacional	No se aplicaban criterios relativos a la rentabilidad del ahorro de energía
Irlanda Programa regional para el Sur y el Este	Convocatorias abiertas	El presupuesto se asignaba a las autoridades locales en función del número de solicitudes recibidas y no de la rentabilidad del ahorro de energía	No se aplicaban criterios relativos a la rentabilidad del ahorro de energía
Italia (Apulia)	Licitación competitiva	Licitación competitiva	Los criterios por los que se asignaba el mayor número de puntos (65 de 100) se referían al ahorro energético
Lituania Inversión en crecimiento y empleo	Convocatorias abiertas	Convocatorias abiertas	No se aplicaban criterios relativos a la rentabilidad del ahorro de energía

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por las autoridades de gestión visitadas.

60 Excepto en Italia (Apulia) y en una convocatoria menor (8 % del presupuesto) de Bulgaria, en la práctica, las autoridades de gestión visitadas asignaron el presupuesto a proyectos de eficiencia energética en edificios residenciales mediante convocatorias abiertas, es decir, por orden de llegada, lo que les permitió disponer de solicitudes continuas y, en general, de tiempos de tramitación rápidos.

61 No obstante, el recurso a tales procedimientos de convocatoria abiertos no permite una evaluación de los costes y beneficios relativos de los proyectos, como la rentabilidad del ahorro energético y los beneficios colaterales que deberían generar las inversiones en energía (por ejemplo, mejora de la salud, rehabilitación urbana y reducciones de la pobreza energética, de las facturas de energía, de los efectos del cambio climático o de la contaminación atmosférica). En consecuencia, no se priorizaron los proyectos que ofrecían mayores ahorros de energía u otros beneficios a menores costes.

62 Solo Italia (Apulia) recurrió a una licitación competitiva para evaluar la rentabilidad relativa de los proyectos de eficiencia energética (véase el [recuadro 4](#)).

Recuadro 4

Ejemplo de un programa operativo en el que se recurrió a una licitación competitiva para evaluar la rentabilidad relativa de los proyectos de eficiencia energética

En Italia (Apulia) la autoridad de gestión organizó una licitación competitiva y aplicó un criterio relativo a la rentabilidad del ahorro de energía, lo cual debería haber permitido que se priorizaran los proyectos que ahorraran mayor energía al menor coste, pero esto no impidió que se financiaran también proyectos que aportaban poco ahorro de energía en proporción a su coste, ya que no se estableció un límite del coste por unidad de energía ahorrada (véase el apartado 53) y a la baja ponderación que tuvo el criterio en la práctica (el 3 % en lugar del 20 % de los puntos disponibles en las convocatorias con arreglo a este criterio). Esto se debió a que el proyecto más rentable utilizado como base para determinar la puntuación de los demás proyectos era un proyecto atípico (ya que sólo implicaba medidas sencillas como paneles solares, bombas de calor o válvulas termostáticas). Por consiguiente, casi todos los demás proyectos (el 95 %) obtuvieron una puntuación muy similar (entre 0 y 5 puntos de 20), lo que impidió que se efectuara una priorización real, a diferencia de las licitaciones convocadas en el marco del programa italiano de financiación nacional para la regeneración de edificios de la Administración central pública, en las que la ponderación de este criterio es el 60 % de los puntos que pueden adjudicarse a un proyecto.

63 Estas observaciones son similares a las comunicadas en nuestro informe 21/2012, en el que llegábamos a la conclusión³³ de que la rentabilidad no era un factor determinante cuando los Estados miembros asignan financiación a medidas y proyectos de eficiencia energética. Sobre esta base, recomendamos la aplicación de criterios de selección basados en costes de inversión estándar por cada unidad de energía que se quiera ahorrar.

64 En su ficha técnica «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», la Comisión señala que los Estados miembros deben utilizar criterios para determinar qué proyectos de eficiencia energética son más rentables y debe priorizarse su selección³⁴. Sin embargo, las constataciones actuales muestran que, en gran medida, esto no se ha llevado a la práctica.

³³ Véase el Informe Especial 21/2012 del Tribunal de Cuentas Europeo, apartado 51, letra b).

³⁴ Comisión Europea, «Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding», 2014, p. 54.

Marco de rendimiento insuficiente

65 La información sobre el rendimiento del gasto en eficiencia energética debería demostrar lo que se ha logrado con el presupuesto de la UE y si este se ha gastado adecuadamente (rendición de cuentas)³⁵. Esta información debería ser la prueba de que los Estados miembros seleccionaron proyectos rentables.

66 Para garantizar la orientación del gasto a los resultados, las orientaciones de la Comisión³⁶ recomiendan que el marco de rendimiento incluya:

- a) objetivos específicos, mensurables, alcanzables, pertinentes y con fecha determinada para cada programa operativo, que definan la forma en que las medidas cofinanciadas por la UE contribuyen a los objetivos de eficiencia energética de la UE;
- b) indicadores que permitan supervisar las realizaciones físicas y los resultados de los proyectos. Puesto que la principal finalidad del gasto auditado es ahorrar energía, los indicadores deberían informar principalmente sobre la cantidad de energía ahorrada y, eventualmente, sobre otros resultados generados por los proyectos. El sistema de supervisión debería permitir agregar estos datos para informar de la energía ahorrada por los programas operativos y, por lo tanto, sobre la contribución del presupuesto de la UE a los objetivos de eficiencia energética de la Unión;
- c) condiciones previas, para garantizar que se den las condiciones necesarias para un gasto eficaz y eficiente, y una reserva de eficacia, para recompensar a los programas operativos que puedan demostrar que generan ahorros de energía de manera rentable.

Los indicadores comunes miden la energía ahorrada por las inversiones en los edificios públicos, pero no en los residenciales

67 Los cinco programas operativos examinados definían objetivos específicos para sus acciones de eficiencia energética basados en la necesidad de incrementar la eficiencia energética de su parque inmobiliario, en particular de los edificios residenciales (véase el apartado 24). Los objetivos específicos son relevantes para el

³⁵ De conformidad con el principio de buena gestión financiera expuesto en el Reglamento Financiero UE/Euratom 2018/1046 de 18 de julio de 2018, artículo 33.

³⁶ Comisión Europea: «Guidance for Member States on performance framework, review and reserve», 2014, y «Guidance on ex-ante conditionalities», 2014.

objetivo principal de la UE en materia de eficiencia energética y están limitados en el tiempo (ya que los resultados deberían alcanzarse de aquí a 2023). Sin embargo, ninguno de los programas operativos examinados definía la cantidad prevista de ahorro de energía que debían generar las inversiones ni el coste previsto por unidad de energía ahorrada.

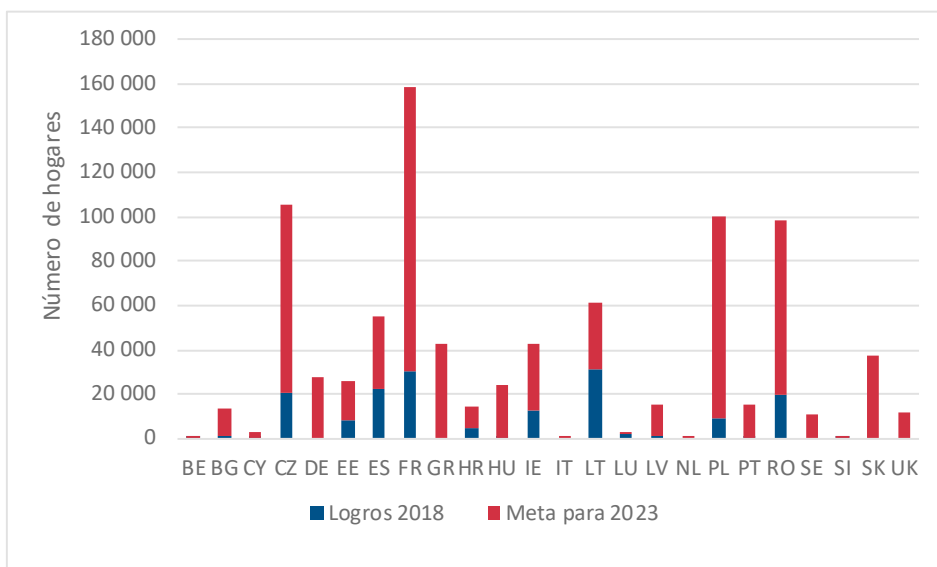
68 Los reglamentos específicos de cada fondo³⁷ establecen una lista de indicadores de realizaciones comunes que los Estados miembros deberían utilizar para expresar la producción de la inversión financiada. Los dos indicadores de realizaciones comunes pertinentes para el gasto en eficiencia energética en edificios son:

- a) Indicador común de realización 31: «número de hogares cuya clasificación de consumo de energía ha mejorado», que corresponde al gasto de la línea presupuestaria para la renovación de la eficiencia energética de edificios residenciales.
- b) Indicador común de realización 32: «reducción en el consumo anual de energía primaria en edificios públicos», que mide la energía ahorrada gracias a los gastos efectuados principalmente en la renovación de la eficiencia energética de edificios públicos.

69 La *ilustración 10* y la *ilustración 11* muestran los progresos realizados por los indicadores comunes de realizaciones 31 y 32 al final de 2018 con respecto al valor objetivo para 2023.

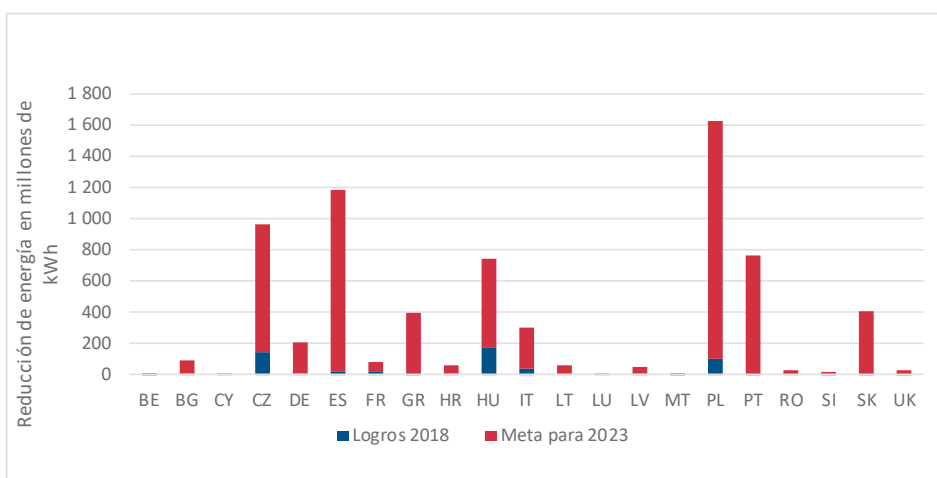
³⁷ Artículo 124, apartado 5, y anexo I del Reglamento (UE) n.º 1300/2013 relativo al Fondo de Cohesión. Artículo 6, y anexo I del Reglamento (UE) n.º 1301/2013 relativo al FEDER.

Ilustración 10 - Indicador común de realización 31: «Número de hogares cuya clasificación de consumo de energía ha mejorado»



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión Europea.

Ilustración 11 - Indicador común de realización 32: «reducción en el consumo anual de energía primaria en edificios públicos»



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión Europea.

70 Con respecto a las inversiones en eficiencia energética en edificios **públicos**, el indicador común de realización 32 refleja la energía ahorrada. Sin embargo, en el caso de las inversiones en eficiencia energética en edificios residenciales, el indicador común de realización 31 informa del número de hogares cuya clasificación del consumo de energía ha mejorado y no de la energía ahorrada.

71 Puesto que no existe ningún indicador común que informe de la cantidad de energía ahorrada por las inversiones en edificios residenciales, no es posible saber

cuánta energía se ahorrará invirtiendo 4 600 millones de euros³⁸ del presupuesto de la UE de 2014-2020 en inversiones de eficiencia energética en edificios residenciales. Tampoco es posible cuantificar la totalidad de la contribución del presupuesto de la UE a los objetivos de eficiencia energética de la UE.

72 Estas constataciones son similares a las de nuestro informe especial 21/2012, donde llegábamos a la conclusión³⁹ de que los indicadores de rendimiento de las medidas de eficiencia energética no eran idóneos para el seguimiento de los programas y los resultados de las medidas de eficiencia energética en la UE no podían sumarse. Sobre esta base, recomendábamos utilizar indicadores de rendimiento comparables en toda la UE. La Comisión aplicó parcialmente esta recomendación mediante la introducción, para el período 2014-2020, del indicador común de realización 32, que indicaba la energía ahorrada por las inversiones financiados por la UE, pero solo en los edificios públicos. Para el período 2021-2027, la Comisión ha propuesto el indicador común de resultados RCR26: «Consumo anual final de energía (residencial, no residencial privado, no residencial público)».

73 Además de los indicadores de realización comunes, los cinco programas operativos examinados utilizaron los siguientes indicadores específicos de los programas, que debían aplicarse a las inversiones específicas que apoyaban:

³⁸ Presupuesto asignado por los Estados miembros a 31 de enero de 2020.

³⁹ Véase el Informe Especial 21/2012 del Tribunal de Cuentas Europeo, apartado 51, letra c).

Cuadro 6 - Procedimientos y criterios de selección de proyectos en los cinco programas operativos examinados por el Tribunal

Programa operativo	Indicador	Unidad de medida	Valor de referencia en 2013	Valor en 2018 (o notificado por última vez)	Progreso
Bulgaria Regiones en crecimiento	Consumo final de energía en los hogares	(en miles de toe*).	2 257	2 319	-
	Consumo final de energía por la administración pública, el comercio y los servicios	(en miles de toe*).	964	1 200	--
Chequia PO regional integrado	Consumo final de energía doméstica	MWh/año	70 027 778	80 497 553	--
Irlanda Programa regional para el Sur y el Este	Rendimiento térmico medio de los hogares de la región sudoriental	kWh/m ² /año	210	144	++
Italia (Apulia)	Consumo de electricidad de la administración pública por unidad de mano de obra	GWh	3,2	3,3	-
Lituania Inversión en crecimiento y empleo	Consumo final de energía en los sectores de servicios y doméstico	(en miles de tep*).	2 110	2 090	+

* La tonelada equivalente de petróleo (tep) es una unidad de energía definida como la cantidad de energía liberada por la combustión de una tonelada de petróleo crudo. Corresponde aproximadamente a 11 630 kilowatios-hora (kWh).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por las autoridades de gestión visitadas.

74 En los cinco Estados miembros visitados por el Tribunal, estos indicadores de «resultados» son de naturaleza estadística, e informan, por ejemplo, del consumo de energía en todos los edificios de un Estado miembro, no solo en los edificios renovados con proyectos financiados con fondos de la UE. Por consiguiente, no reflejan el ahorro de energía resultante de las inversiones en eficiencia energética financiadas por la UE.

75 Tres de los cinco Estados miembros visitados recopilaron datos de los importes de energía ahorrados por proyectos individuales, incluidos los correspondientes a edificios residenciales. Sin embargo, la Comisión no pidió a los Estados miembros que facilitaran datos para supervisar el coste medio por unidad de energía ahorrada.

76 La Comisión y los Estados miembros indicaron en sus documentos de planificación que las inversiones en eficiencia energética también generan otros beneficios además del ahorro de energía (por ejemplo, mejoras en la salud, rehabilitación urbana, calidad de vida, y reducción de la pobreza energética y de las facturas energéticas o de la contaminación atmosférica). No obstante, ninguno de los Estados miembros visitados utilizaba indicadores para medir estos beneficios adicionales.

Los indicadores utilizados no permiten supervisar la rentabilidad

77 Ninguno de los indicadores utilizados en los cinco Estados miembros visitados mide la rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética en edificios. Tras unas constataciones similares efectuadas en nuestra anterior auditoría, recomendamos la supervisión del coste por unidad de energía ahorrada y del plazo de amortización previsto y logrado⁴⁰. Esto podría ser útil para definir valores de referencia y umbrales para la selección de los proyectos (véase el apartado 58) y evaluar el rendimiento de los programas operativos en la consecución de sus resultados previstos cuando se asigne la reserva de rendimiento (véase el apartado 82).

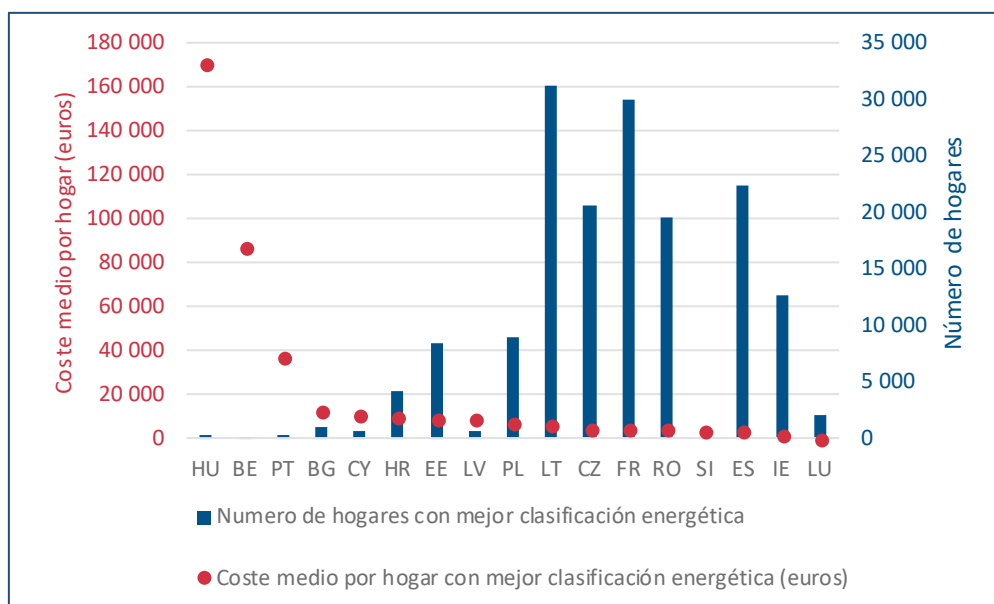
78 Sin embargo, la Comisión no aceptó plenamente la recomendación del Tribunal, ya que consideraba que la comparabilidad de los indicadores recomendados sería limitada, dado que estos dependían de numerosos factores (por ejemplo, de los precios de la energía o de las condiciones climáticas). La Comisión no concibió su sistema de seguimiento para el período 2014-2020 para supervisar la rentabilidad de las inversiones mediante la recopilación de datos del coste de cada unidad de energía ahorrada. Así pues, a pesar de que se afirme que el gasto de la política de cohesión en 2014-2020 está más orientado a los resultados, nuestra recomendación aún no se ha aplicado.

79 A partir de las cifras notificadas por la Comisión, calculamos el coste medio por hogar renovado (véase la *ilustración 12*). Sin embargo, la Comisión considera que

⁴⁰ Véase el Informe Especial 21/2012 del Tribunal de Cuentas Europeo, recomendación 2.

dichas cifras no informan sobre el coste real de las inversiones ni reflejan toda la serie de beneficios facilitados.

Ilustración 12 - Coste medio por hogar con una mejor calificación energética y número de hogares renovados por Estado miembro



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la Comisión Europea (calculamos el coste medio por hogar con mejor calificación energética dividiendo los gastos de renovación de la eficiencia energética de edificios residenciales, indicados en el anexo, por el número de hogares con mejor calificación energética notificados en el marco del indicador común de realización 31 a 31 de diciembre de 2018). El gráfico no muestra el coste medio por hogar de los ocho Estados miembros (Finlandia, Grecia, Italia, Malta, Países Bajos, Suecia, Eslovaquia y Reino Unido) que no notificaron ningún hogar que hubiera mejorado su clasificación energética.

La Comisión asignó la reserva de rendimiento a medidas de eficiencia energética basándose en gastos y realizaciones y no en la energía ahorrada

80 Para garantizar que se hayan adoptado todas las medidas necesarias para fomentar inversiones rentables en eficiencia energética, la Comisión pidió a los Estados miembros que cumplieran unas condiciones previas específicas para el inicio del período de programación 2014-2020. Las acciones que se debían emprender para cumplir estas condiciones consistían en medidas para garantizar:

- que se han establecido unos requisitos mínimos relativos al rendimiento energético de los edificios;
- un sistema de certificación de la eficiencia energética de los edificios;
- la planificación estratégica de la eficiencia energética;

d) la provisión de contadores individuales a los usuarios finales.

81 Excepto Italia, todos los Estados miembros visitados por el Tribunal habían implantado estas medidas desde el inicio del período de programación 2014-2020. Italia implantó las medidas a) y b) en 2017, tres años después del inicio de dicho período.

82 Para asegurar la orientación a los resultados de los programas operativos, la UE apartó una reserva de rendimiento (por un valor del 6 % de la financiación de la política de cohesión) y la asignó en agosto de 2019 a medidas que habían alcanzado sus metas. Cuando hay dos indicadores, ambos deben lograr al menos el 85 % del valor de su hito. Cuando hay tres (o más) indicadores, dos deben lograr al menos el 85 % y los demás, al menos el 75 % del valor de su hito.

83 Como señaló el Tribunal en sus anteriores informes⁴¹, las metas se expresan en términos de gastos e indicadores de realización. Los cinco programas operativos examinados expresaban las metas de las medidas de eficiencia energética en términos de gastos y del número de hogares con una calificación energética mejorada.

84 Excepto en el caso de Lituania, la Comisión decidió asignar o no la reserva de rendimiento para medidas de eficiencia energética basándose en gastos y realizaciones, y no en la energía ahorrada en edificios residenciales ni en la rentabilidad de las inversiones.

85 En Irlanda, los indicadores comunicados a la Comisión «número de hogares cuya clasificación de consumo de energía ha mejorado» e «importe total de los gastos subvencionables» no son fiables. A raíz de la auditoría del Tribunal y de las observaciones de la Comisión, las autoridades irlandesas indicaron que las calificaciones energéticas no mejoraron para el 52 % de los hogares renovados por los programas «Better Energy Warmer Homes» en 2017. Actualmente, las autoridades irlandesas revisan los proyectos de los hogares renovados en 2014, 2015, 2016 y 2018 para verificar cuántos no mejoraron su calificación energética.

⁴¹ Informe Especial 15/2027

(<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=43174>), dictamen 6/2018

(<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=47745>), documento informativo «Obtención de resultados en cohesión»

(<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=50385>).

86 En Lituania, en agosto de 2019, la Comisión, basándose en un informe de auditoría de sistemas nacional, consideró que existía una grave deficiencia en la calidad y la fiabilidad de todo el sistema de supervisión y en los datos de los indicadores comunes y específicos. Dicha deficiencia no afectaba específicamente a las medidas de eficiencia energética, por lo que la Comisión todavía no ha asignado la reserva de rendimiento a ninguna de las medidas del programa operativo de Lituania.

Conclusiones y recomendaciones

87 El Tribunal examinó cinco programas operativos en Bulgaria, Chequia, Irlanda, Italia (Apulia) y Lituania, que asignaron aproximadamente 2 900 millones de su presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión a este ámbito. Evaluó si este presupuesto se utilizó de manera rentable y si la Comisión y los Estados miembros habían aplicado las recomendaciones de su informe especial 21/2012 sobre eficiencia energética en edificios públicos.

88 Como en su anterior informe, el Tribunal llegó a la conclusión de que la rentabilidad no determina el gasto de la UE en eficiencia energética en edificios. Pese a la mejora de las orientaciones de la Comisión, el Tribunal halló insuficiencias persistentes, especialmente en la selección de los proyectos. Las inversiones financiadas todavía no se centran en lograr el mayor ahorro de energía posible para el presupuesto invertido. Con unos procedimientos de selección de proyectos más orientados a la rentabilidad se lograría un ahorro mayor de energía por cada euro invertido.

89 Puesto que estos fondos se utilizan en gestión compartida, tanto la Comisión como los Estados miembros tienen la responsabilidad de utilizarlos con el fin de lograr el mayor impacto. Sin embargo, la Comisión considera que la selección de proyectos compete exclusivamente a los Estados miembros. En un contexto de mayor ambición por lograr los objetivos de eficiencia energética de la UE, y ante la perspectiva de ajustes presupuestarios, garantizar la rentabilidad del gasto es más importante que nunca.

90 El Tribunal constató que las necesidades identificadas por los Estados miembros en los planes nacionales de acción para la eficiencia energética no se pudieron tener adecuadamente en cuenta en el momento de elaborar los programas operativos del período 2014-2020 debido a las limitaciones de tiempo. En el período 2021-2027, los Estados miembros tienen que presentar a la Comisión sus planes nacionales integrados de energía y clima antes del 31 de diciembre de 2019, y las estrategias nacionales de renovación a largo plazo, antes del 10 de marzo de 2020. Dichos documentos estratégicos deberían llegar a tiempo para ser reflejados por los Estados miembros en los programas de la política de cohesión.

91 Por lo que respecta a las evaluaciones de necesidades de los propios programas operativos, constatamos lo siguiente:

- Los cinco programas operativos examinados identificaban la necesidad de aumentar la eficiencia energética de sus parques inmobiliarios, en particular de los edificios residenciales, pero no cuantificaron los ahorros de energía potenciales ni las correspondientes necesidades de inversión (véanse los apartados **23** a **28**).
- Ninguno de los cinco programas operativos examinados describía las barreras a las inversiones en eficiencia energética, aunque Lituania y Chequia habían emprendido iniciativas para superar algunos obstáculos (véanse los apartados **29** a **32**).
- Pese a que las inversiones en eficiencia energética generan un flujo de ahorro de costes para el propietario y/o el inquilino del edificio, lo que supone una justificación económica para el uso de instrumentos financieros reembolsables, cuatro de los cinco programas operativos que examinamos siguen utilizando subvenciones como único medio para financiar estas inversiones. Sólo Lituania creó un instrumento financiero de la UE eficaz, que proporcionó préstamos preferenciales para ayudar a renovar unos 4 000 edificios de apartamentos (véanse los apartados **33** a **35**).
- Pese a que, en sus orientaciones, la Comisión recomendaba incentivar las renovaciones profundas facilitando mayores porcentajes de ayuda para este tipo de renovaciones, tres de los cinco Estados miembros visitados no modularon los tipos de ayuda y facilitaron subvenciones del 100 % con independencia de los ahorros de energía previstos que tuvieran que generar los proyectos. Lituania y Chequia modularon sus tipos de ayuda para maximizar el efecto multiplicador de la financiación privada (véanse los apartados **36** a **42**).

Recomendación 1 – Mejorar la planificación y la orientación de los proyectos

Antes de aprobar programas que propongan gastar fondos de la política de cohesión en medidas de eficiencia energética, la Comisión debería evaluar si estos:

- a) se basan en análisis de las acciones necesarias para establecer instrumentos financieros o mecanismos de mercado, como contratos de rendimiento energético, y fomentar el uso rentable de subvenciones financiadas por la UE para renovaciones profundas que vayan más allá de los requisitos mínimos de

rendimiento energético, teniendo en cuenta las condiciones de mercado específicas;

- b) son conformes a los planes nacionales integrados de energía y clima y a las estrategias nacionales de renovación a largo plazo;
- c) definen el ahorro de energía estimado que se logrará con los fondos de la UE;

Plazo: A tiempo para la aprobación de los programas del período 2021-2027.

92 Por lo que se refiere a la selección de los proyectos, constatamos lo siguiente:

- o Los cinco Estados miembros visitados exigían que los proyectos se basaran en una auditoría energética y presentaran un certificado de rendimiento energético de los edificios previo y posterior a las obras (véanse los apartados [45](#) a [48](#)).
- o Todos los Estados miembros visitados excepto Irlanda requerían dotar a los proyectos de cierta ambición, estableciendo clasificaciones energéticas mínimas que los edificios deberían alcanzar después de las obras y/o porcentajes mínimos de ahorro energético que los proyectos deberían proporcionar. Sin embargo, no se establecieron límites al coste por unidad de energía ahorrada, lo que supuso que algunos proyectos resultaron demasiado costosos si se tenía en cuenta el ahorro de energía previsto (véanse los apartados [49](#) a [58](#)).
- o Salvo Italia (Apulia), los Estados miembros visitados asignaron el presupuesto a los proyectos por orden de llegada a través de procedimientos de «convocatoria abierta», lo que no permite considerar los costes y beneficios relativos de los proyectos ni dar prioridad a los proyectos que puedan proporcionar mayores ahorros de energía u otros beneficios a menores costes (véanse los apartados [59](#) a [64](#)).

Recomendación 2 – Mejorar el proceso de selección de proyectos

Para el período 2021-2027, la Comisión debería asegurarse de que las autoridades de gestión cumplen los requisitos del Reglamento Financiero en relación con los principios de economía, eficiencia y eficacia, en particular utilizando procedimientos de selección de proyectos que:

- fijen umbrales mínimos y/o máximos para parámetros clave, como la cantidad de energía que se haya de ahorrar, la clasificación energética mínima que deba

alcanzar el edificio, el valor actual neto, el plazo de amortización simple, y el coste por unidad de energía ahorrada);

- evalúen los costes relativos y los beneficios de los proyectos, y seleccionen aquellos que creen el mayor ahorro de energía y otros beneficios al menor coste.

Plazo: A tiempo para la aprobación de los programas del período 2021-2027.

93 Por lo que se refiere al marco de rendimiento, constatamos lo siguiente:

- o No existen indicadores que midan la energía ahorrada por las inversiones en edificios residenciales, por lo que no es posible conocer la contribución del presupuesto de la UE a los objetivos de eficiencia energética de la UE. Tampoco existen indicadores que midan otros beneficios que deberían generar estas inversiones (véanse los apartados [67](#) a [76](#)).
- o Ninguno de los indicadores utilizados en los Estados miembros visitados mide la rentabilidad de las inversiones en edificios, ya que la Comisión no concibió su sistema de supervisión del período 2014-2020 para facilitar información sobre el coste por unidad de energía ahorrada (véanse los apartados [77](#) a [79](#))
- o Todas las autoridades de gestión que visitamos (excepto en Italia [Apulia]) llevaron a cabo a tiempo las acciones definidas por las condiciones previas para las inversiones en eficiencia energética. Sin embargo, los criterios de asignación de la reserva de rendimiento no garantizaron la orientación del gasto a los resultados, ya que la Comisión la asignó en función del gasto y las realizaciones y no de la energía ahorrada o la rentabilidad (véanse los apartados [80](#) a [86](#)).

Recomendación 3 – Orientar más el marco de rendimiento a los resultados para supervisar mejor los progresos en el cumplimiento de los objetivos de eficiencia energética de la UE y para mejorar la rendición de cuentas

La Comisión debería:

- a) facilitar información, tanto de los gastos agregados como de la cantidad de energía ahorrada u otros resultados generados por las inversiones;
- b) definir indicadores para supervisar la eficacia de las inversiones;

- c) utilizar dichos indicadores al tomar decisiones sobre la asignación de recursos en la revisión a medio plazo del período 2021-2027.

Plazo: A tiempo para la aprobación de los programas para el punto b), y una vez que se hayan aprobado los programas para el período 2021-2027 para los puntos a) y c).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el día 30 de marzo de 2019.

Por el Tribunal de Cuentas

*Klaus-Heiner LEHNE
Presidente*

Anexo

Anexo – Fondos de la política de cohesión para eficiencia energética en edificios en el período 2014-2020

Estados miembros	Presupuesto para edificios residenciales	Presupuesto para edificios públicos	Presupuesto para edificios (suma de edificios residenciales y públicos)	Porcentaje del presupuesto para edificios con respecto al total del presupuesto de fondos de la política de cohesión en el Estado miembro	Porcentaje del presupuesto para edificios para el 31.12.2018	Gastos en edificios residenciales al 31.12.2018
Austria	0	5 893 940	5 893 940	1 %	19 %	0
Bélgica	12 000 000	26 330 513	38 330 513	2 %	14 %	2 004 843
Bulgaria	116 091 519	80 508 006	196 599 525	3 %	15 %	12 844 101
Chipre	20 500 000	23 500 000	44 000 000	6 %	20 %	7 058 821
Chequia	373 969 708	617 437 463	991 407 171	5 %	21 %	90 193 054
Alemania	0	892 832 893	892 832 893	5 %	9 %	0
Dinamarca	0	0	0	0 %	0 %	0
Estonia	174 636 461	1 863 044	176 499 505	5 %	46 %	80 542 195
España	557 157 926	1 028 280 396	1 585 438 322	5 %	7 %	80 505 722
Finlandia	1 996 928	12 011 720	14 008 648	1 %	19 %	571 466
Francia	454 230 674	257 357 785	711 588 459	5 %	22 %	126 810 646
Grecia	248 138 321	307 639 356	555 777 677	3 %	8 %	26 600 287
Croacia	90 000 000	181 810 805	271 810 805	3 %	23 %	42 350 578
Hungría	250 323 411	902 749 679	1 153 073 090	5 %	27 %	65 880 774
Irlanda	84 500 000	0	84 500 000	8 %	27 %	22 653 118
Italia	41 534 286	1 053 215 228	1 094 749 514	3 %	10 %	1 793 395
Lituania	336 171 919	160 392 880	496 564 799	7 %	46 %	208 021 084
Luxemburgo	1 203 638	2 407 277	3 610 915	9 %	39 %	636 990
Letonia	150 000 000	182 545 246	332 545 246	8 %	6 %	6 587 902
Malta	5 088 170	4 866 946	9 955 116	1 %	33 %	2 400 000
Países Bajos	9 652 206	20 164 314	29 816 520	3 %	33 %	800 000
Polonia	750 703 882	1 502 887 179	2 253 591 061	3 %	23 %	68 664 689
Portugal	143 626 068	442 916 876	586 542 944	3 %	3 %	10 061 529
Rumanía	444 330 119	741 840 094	1 186 170 213	5 %	9 %	81 954 405
Suecia	13 637 164	12 561 834	26 198 998	2 %	6 %	908 540
Eslovenia	6 600 000	142 360 000	148 960 000	5 %	26 %	1 016 859
Eslovaquia	111 388 554	474 886 480	586 275 034	4 %	34 %	111 338 723
Reino Unido	161 251 913	75 302 550	236 554 463	2 %	14 %	6 710 616
EU-28	4 558 732 867	9 154 562 505	13 713 295 372	4 %	18 %	1 058 910 337

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la Comisión.

Glosario

Acuerdos de asociación: Acuerdos suscritos por la Comisión Europea y cada Estado miembro para el período de programación 2014-2020. Establecen los planes de las autoridades nacionales sobre cómo utilizar la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y definen los objetivos estratégicos y las prioridades de inversión de cada país, vinculándolos a los objetivos generales de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Los preparan los Estados miembros en concertación con la Comisión y deben ser aprobados por esta última.

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

Autoridad de gestión: Todo organismo nacional, regional o local designado por el Estado miembro para gestionar un programa operativo. Se encarga de seleccionar proyectos para su financiación, supervisar su ejecución e informar a la Comisión acerca de los resultados obtenidos.

Condiciones previas: Condiciones basadas en el cumplimiento de criterios predefinidos establecidos en el Reglamento de disposiciones comunes n.º 1303/2013, que se consideran requisitos previos necesarios para el uso eficaz y eficiente de los fondos de la política de cohesión de la UE. Al preparar programas operativos en el período de programación 2014-2020, los Estados miembros tenían que valorar si se cumplían estas condiciones. De no ser así, debían elaborarse planes de acción para garantizar su cumplimiento antes del 31 de diciembre de 2016.

Contratos de eficiencia energética Todo acuerdo contractual entre el beneficiario y el proveedor de una medida de mejora de la eficiencia energética, verificada y supervisada durante toda la vigencia del contrato, en el que las inversiones (obras, suministros o servicios) en dicha medida se abonan respecto de un nivel de mejora de la eficiencia energética acordado contractualmente o de otro criterio de rendimiento energético acordado, como, por ejemplo, el ahorro financiero (artículo 2 de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética).

Eficiencia energética: Menor consumo de energía manteniendo un nivel equivalente de actividades o prestaciones económicas. La inversión en eficiencia energética proporciona un mejor rendimiento económico y social que la inversión en el suministro de energía, y aumenta el potencial de crecimiento económico y la

competitividad de las empresas, reduce las facturas por consumo de energía de los hogares y contribuye a reducir las emisiones y la dependencia de las importaciones energéticas.

Inversión rentable: La alternativa de menor coste para lograr un nivel de rendimiento determinado o aquella de mayor rendimiento para un determinado nivel de coste. Se puede utilizar asimismo para comparar los diferentes proyectos de un programa y establecer prioridades entre ellos. (Kreith, F.; Goswami Y.D.: Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy, Taylor & Francis, Boca Ratón, EEUU, 2007). El principio de eficiencia, que se refiere a la mejor relación entre los medios empleados, las actividades emprendidas y los objetivos logrados constituye un requisito para cualquier gasto a cargo de la Unión (véase el artículo 33, apartado 1, letra b) del Reglamento Financiero).

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

Plan nacional de acción para la eficiencia energética (PNAEE): Instrumentos estratégicos de los Estados miembros para planificar, coordinar y aplicar medidas de eficiencia energética en todos los sectores. Determinan responsabilidades y pueden estimar necesidades y asignar presupuestos. Constituyen una obligación que han de cumplir los Estados miembros, pero no están vinculados directamente a la financiación del ámbito de cohesión. No existe ningún requisito legal ni obligación de informar sobre el ahorro energético logrado a través de los Fondos de la UE, ni tampoco la obligación de utilizar los fondos de la UE para financiar los ámbitos identificados en los PNAEE.

Política de cohesión: Principal política de inversión de la UE, que tiene como objetivo reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y los Estados miembros. Esta auditoría afectaba a dos fondos en particular:

a) Fondo de cohesión (FC): Fondo de la UE para reducir las disparidades económicas y sociales y fomentar el desarrollo sostenible en la UE mediante la financiación de las inversiones en los Estados miembros en los que la renta nacional bruta por habitante es inferior al 90 % de la media de la UE.

b) Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Fondo de la UE destinado a reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mediante la corrección de los desequilibrios entre sus regiones a través del apoyo financiero, en particular a ámbitos prioritarios como la innovación y la investigación, la agenda

digital, las pequeñas y medianas empresas y la economía baja en emisiones de carbono, el medio ambiente y el transporte sostenible.

Programa operativo (PO): Establece las prioridades y los objetivos específicos de un Estado miembro, o una región, además del modo de utilizar la financiación (cofinanciación pública y privada de la UE y nacional) con cargo a los fondos de la política de cohesión durante un período determinado (actualmente 2014-2020) para financiar los proyectos. Estos proyectos deben contribuir a lograr un número determinado de objetivos fijados en el eje prioritario del programa operativo. El Estado miembro elabora un programa operativo que ha de ser aprobado por la Comisión antes de que se puedan abonar pagos con cargo al presupuesto de la UE. Los programas operativos solo pueden modificarse durante el período correspondiente si ambas partes están de acuerdo.

Reserva de rendimiento: Representa el 6 % de los recursos asignados al FEDER y el FC en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo. Estos fondos están incluidos en los programas, pero se asignan o reasignan definitivamente, en función de los resultados de la revisión del rendimiento de 2019.

Sistemas de obligaciones de eficiencia energética Instrumentos basados en el mercado, definidos por el artículo 7 de la Directiva relativa a la eficiencia energética 2012/27/UE, exija a las «partes obligadas» que cumplan objetivos cuantitativos de ahorro de energía en toda su cartera. Las partes obligadas pueden ser empresas minoristas de venta de energía o distribuidores de energía o de combustible para transportes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LOS EDIFICIOS: ES NECESARIO DAR MÁS IMPORTANCIA A LA RENTABILIDAD»

RESUMEN

I. El presente informe sobre la eficiencia energética de los edificios en el período de programación 2014-2020 llega en un momento oportuno, pues coincide con el inicio de la preparación de los programas de la política de cohesión para el período 2021-2027. En este período, la Comisión ha hecho público el Pacto Verde Europeo, presentado en diciembre de 2019, que concede prioridad a la eficiencia energética.

La producción y el consumo de energía representan el 75 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. Resulta, pues, esencial lograr una mayor eficiencia en el uso de la energía y moderar la demanda energética para alcanzar los objetivos generales de la Unión de la Energía en materia de energía limpia, segura y a precios competitivos y, sobre todo, para colmar la ambición de descarbonizar la economía de la UE para 2050, tal y como se expone en el Pacto Verde Europeo. La aplicación generalizada del principio de «primero, la eficiencia energética» resultará primordial.

Teniendo en cuenta que los edificios representan el 40 % del consumo de energía y el 36 % de las emisiones de CO₂, los objetivos de neutralidad climática y eficiencia energética de la UE solo pueden alcanzarse aumentando significativamente los bajos índices actuales de renovación de edificios e impulsando la eficiencia energética del parque inmobiliario existente. Para hacer frente a esta situación, el Pacto Verde Europeo pone en marcha una «oleada de renovación» de edificios.

II. Las evaluaciones de rentabilidad deben tener en cuenta no solo el ahorro energético en los edificios como tal, sino también la contribución a los múltiples objetivos de las intervenciones ejecutadas y sus beneficios más allá del ahorro energético, tales como el impacto económico, social y medioambiental. En consecuencia, la financiación de la política de cohesión contribuye tanto a los objetivos de eficiencia energética a largo plazo como a las soluciones a largo plazo para la pobreza energética, incluidas las renovaciones en profundidad de los edificios. Al margen de las consideraciones relacionadas con la rentabilidad, las inversiones de la política de cohesión en eficiencia energética tienen por tanto un importante objetivo social, el de la lucha contra la pobreza energética.

III. Como señala el TCE, en el período 2014-2020, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC), junto con la cofinanciación nacional pública y privada, destinan unos 19 000 millones EUR en total a inversiones en eficiencia energética en edificios públicos y residenciales. Cabe mencionar, además, otros instrumentos de la UE que complementan y respaldan las inversiones en eficiencia energética, en particular el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y Horizonte 2020.

VI. La Comisión está de acuerdo en que es importante que las inversiones de la política de cohesión en eficiencia energética de los edificios se basen en auditorías energéticas o certificados de eficiencia energética. Considera que la calidad de los proyectos seleccionados depende no solo del tipo de procedimiento de selección, sino también de los criterios de selección aplicados. En muchos tipos de ayuda, es más eficiente establecer un umbral de calidad y aceptar todos los proyectos que cumplan los criterios establecidos que aplicar un método de comparación directa de solicitudes.

VII. La Comisión aclara que el sistema de seguimiento de la financiación de la política de cohesión permite agregar datos respecto de indicadores comunes. El marco actual no incluye un indicador

común que calcule la cantidad de energía ahorrada en los edificios residenciales. En algunos programas el ahorro energético se evalúa mediante indicadores específicos para esos programas, que no pueden agregarse. Otros indicadores comunes y específicos de los programas pueden evaluar otros beneficios.

La Comisión ha propuesto un indicador común de resultados para la política de cohesión 2021-2027, «Consumo anual final de energía (del cual: residencial, no residencial privado, no residencial público)». Con todo, la Comisión subraya que el ahorro energético logrado gracias a las inversiones del FEDER/FC no tiene en cuenta las interrelaciones, los cambios sistémicos ni los factores externos (como las condiciones climáticas) que podrían compensar en exceso el efecto de ahorro de la medida. Estos factores influyen en el nivel absoluto de consumo de energía primaria y final, términos en que se expresa el objetivo de eficiencia energética de la UE. Por consiguiente, desde el punto de vista metodológico, el ahorro derivado de medidas concretas no puede agregarse y compararse con el objetivo de eficiencia energética de la UE.

VIII. La Comisión tiene muy en cuenta la necesidad de garantizar que los recursos presupuestarios de la UE se utilicen de forma económica. El valor añadido europeo y el rendimiento son requisitos esenciales a la hora de seleccionar proyectos. Subraya asimismo que estos aspectos deberían integrarse en el contexto más amplio de los objetivos de la política de cohesión económica, social y territorial, así como de los objetivos más amplios de la UE, y que las ayudas se deberían destinar a proyectos que no puedan ejecutarse en condiciones de mercado.

Con arreglo a la propuesta de la Comisión relativa a los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027, al seleccionar las operaciones, la autoridad de gestión ha de velar por que las operaciones seleccionadas presenten la mejor relación posible entre el importe de la ayuda, las actividades acometidas y la consecución de objetivos, teniendo por tanto en cuenta el principio de rentabilidad. Asimismo, los criterios y procedimientos de selección han de garantizar la priorización de las operaciones que se seleccionen con vistas a maximizar la contribución de los fondos de la UE al logro de los objetivos del programa.

IX. La Comisión acepta la recomendación relativa a la planificación y la orientación de las inversiones y acepta parcialmente la recomendación sobre el sistema de seguimiento del rendimiento.

La Comisión se remite a sus respuestas a las recomendaciones.

INTRODUCCIÓN

04. La Comisión fomentará la aplicación del principio de «primero, la eficiencia energética» cuando proceda y ofrecerá orientación a tal efecto. Un uso más eficiente de la energía y la moderación de la demanda energética, en particular en los edificios, son fundamentales para lograr los objetivos globales de la Unión de la Energía en pro de una energía limpia, segura y a precios competitivos y, sobre todo, la descarbonización a largo plazo de la economía.

El principio de «primero, la eficiencia energética» se introdujo en el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima¹. De acuerdo con dicho principio, en las decisiones de planificación, estrategia e inversión en materia de energía se deben tener plenamente en cuenta medidas alternativas en materia de eficiencia energética que sean eficientes en costes y que permitan dotar de mayor eficiencia a la demanda y el suministro de energía, en particular mediante ahorros de energía en el uso final eficientes, iniciativas de respuesta a la demanda y una transformación, transmisión y distribución más eficientes de la energía, y que permitan alcanzar aun así los objetivos de dichas decisiones.

¹ Reglamento (UE) 2018/1999, artículo 2, apartado 18.

12. Los planes nacionales de acción para la eficiencia energética (PNAEE), junto con las estrategias a largo plazo para la renovación del parque inmobiliario, son documentos estratégicos esenciales sobre las medidas de eficiencia energética a escala nacional. Los PNAEE establecen un marco para el desarrollo de las estrategias nacionales de eficiencia energética y abarcan medidas de mejora de la eficiencia energética con vistas a alcanzar los objetivos nacionales de eficiencia energética.

13. Los PNAEE serán sustituidos por los planes nacionales de energía y clima (PNEC) a fin de alcanzar el objetivo de eficiencia energética de la UE de aquí a 2030. Los PNEC están previstos en el Reglamento sobre la gobernanza y abarcan las cinco dimensiones de la Unión de la Energía.

OBSERVACIONES

22. La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 24 y 25.

24. La elaboración de los primeros PNAEE de 2014 en el marco de la Directiva sobre eficiencia energética de 2012 coincidió con la preparación de los programas operativos objeto de la presente auditoría. Como consecuencia de ello, no siempre fue posible disponer de los PNAEE durante la fase de elaboración de los programas operativos.

25. Tal y como establece la Directiva sobre eficiencia energética, los PNAEE incluyen un conjunto de medidas estratégicas para alcanzar el objetivo indicativo nacional de eficiencia energética que cada Estado miembro fije. Los PNAEE se utilizan como documentos estratégicos generales.

Los Estados miembros podían utilizar los análisis realizados en los PNAEE para preparar el programa de la política de cohesión a fin de determinar los obstáculos a las inversiones y establecer un enfoque coherente para mejorar la eficiencia energética a escala nacional. No obstante, no están diseñados para determinar ámbitos de acción o mecanismos de ejecución específicos para el uso de los fondos de la política de cohesión.

27. La Comisión considera que el nuevo programa operativo de Apulia para el período 2014-2020 expone los motivos que justifican la ayuda a los edificios públicos, incluida la vivienda social. Asimismo, evalúa las intervenciones alternativas en otros sectores (alumbrado público) y selecciona la medida escogida como la mejor respuesta a los retos identificados.

En cuanto a la estrategia de inversión checa, se basó en el Plan Nacional de Acción para la Eficiencia Energética. Tal y como se indica en los programas concretos, se consideró que el mayor potencial de ahorro se presentaba en el sector residencial (30,5 %), con los sectores manufacturero e industrial en segundo lugar (24,5 %). El Acuerdo de Asociación señalaba a empresarios, sector residencial y sector público como principales destinatarios de las inversiones en eficiencia energética.

28. La Comisión destaca que el Acuerdo de Asociación debe incluir un análisis de las disparidades, las necesidades de desarrollo y el potencial de crecimiento en relación con los objetivos temáticos y los retos territoriales, teniendo en cuenta el Programa Nacional de Reformas y las recomendaciones específicas por país pertinentes. Los programas operativos deben guardar coherencia con el contenido del Acuerdo de Asociación. No es necesario incluir en el propio programa un análisis detallado por ámbitos de inversión específicos.

Respuesta conjunta a los apartados 29 y 30.

La Comisión es consciente de las importantes barreras que impiden un amplio despliegue de las medidas de renovación y pone todo su empeño en superarlas. La renovación energética de los

edificios es un proceso complejo y difícil, y, teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y complementariedad, enfrentarse a las numerosas barreras y a las deficiencias del mercado y de la normativa es uno de los principales objetivos de la política y del apoyo financiero de la UE en el ámbito de las medidas de eficiencia energética en los edificios.

La iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes»² es un ejemplo clave de ello: los principales obstáculos están relacionados con la necesidad de utilizar mejor los fondos públicos, agregar los proyectos y reducir el riesgo de las inversiones determinadas y de las soluciones propuestas a tal fin. Además, se han puesto en marcha diversas medidas [base de datos de la plataforma europea de reducción de riesgos en la eficiencia energética (DEEP), herramientas de aseguramiento, centros de asesoramiento, foros de inversión en energía sostenible (SEI), etc.] para abordar de manera concreta esos obstáculos.

32. La Comisión considera que los principales obstáculos a las inversiones en eficiencia energética son horizontales y no se limitan a las inversiones cofinanciadas por los fondos de la política de cohesión. El informe elaborado por el Grupo de Entidades Financieras de Eficiencia Energética (EEFIG) en 2015 ofrece mensajes claros a este respecto, que se tienen en cuenta en los documentos estratégicos de política energética pertinentes y no están concebidos para ser detallados como tales en los programas de la política de cohesión.

33. La Comisión está de acuerdo con el TCE y seguirá prestando ayuda a los Estados miembros para que utilicen instrumentos financieros de acuerdo con los mecanismos de mercado, como los contratos de rendimiento energético en este ámbito, con el fin de impulsar la inversión privada necesaria para alcanzar los objetivos climáticos de la UE.

No cabe duda de que las renovaciones de edificios generan ahorros financieros para los beneficiarios, así como beneficios más amplios para la sociedad, pero es preciso analizarlas en el contexto de la actual inmadurez del mercado de las reformas y de las numerosas barreras de mercado que siguen obstaculizando la renovación de los edificios.

La Comisión considera que el despliegue de instrumentos financieros debe basarse en las condiciones específicas de mercado de los distintos Estados miembros y de los diversos tipos de proyectos y grupos destinatarios. A menudo se requiere también un componente de subvención, en particular para incentivar renovaciones más profundas, contribuir al perfeccionamiento de tecnologías innovadoras o hacer frente a problemas sociales tales como la pobreza energética.

35. La Comisión está de acuerdo en la importancia de los instrumentos financieros en este ámbito y seguirá fomentando su uso en el próximo período de programación.

La Comisión señala que las autoridades checas intentaron aplicar medidas de eficiencia energética en el sector residencial a través de instrumentos financieros, pero que no recibieron ofertas de posibles intermediarios financieros durante la convocatoria publicada en 2018.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 33.

² Adoptada dentro del paquete de medidas «Energía limpia para todos los europeos» en noviembre de 2016, COM (2016) 860 final de 30.11.2016.

40. La Comisión reitera que la selección de proyectos es responsabilidad de las autoridades de gestión, que establecen los procedimientos y criterios de selección y los aplican al examinar las solicitudes de financiación.

Recuadro 3 — Ejemplos de programas operativos destinados a realizar mejoras de eficiencia energética fáciles de realizar

Párrafo primero - La Comisión entiende que el programa «Better Energy Warmer Homes» ofrece una gama de medidas de eficiencia energética para los hogares vulnerables a la pobreza energética. Los objetivos de ese programa son aumentar la eficiencia energética de los hogares en situación de riesgo y con ello reducir el importe de los gastos que es preciso efectuar en energía. Otros objetivos secundarios son mejorar la salud y el bienestar, reduciendo al mismo tiempo el porcentaje de renta disponible dedicado a la energía.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 42.

Párrafo segundo - La Comisión se remite a sus respuestas al apartado 40.

42. La Comisión reconoce que las mejoras fáciles de realizar pueden dar lugar a un «efecto de saturación», así como que las mejoras sencillas con una rápida amortización suelen ser financieramente viables y, por tanto, deben financiarse en general mediante instrumentos financieros, o sin ninguna ayuda pública.

No obstante, aunque corresponda al FEDER y al FC centrarse principalmente en soluciones a largo plazo, incluidas las renovaciones en profundidad de edificios, como también se señala en un estudio de viabilidad para financiar medidas de eficiencia energética de bajo coste en hogares con bajos ingresos con cargo a los fondos de la UE³, puede existir cierto margen de ayuda complementaria para la aplicación de medidas de eficiencia energética de bajo coste en los hogares de baja renta cuando exista una necesidad social.

43. La Comisión considera que la rentabilidad, aun siendo un factor determinante de las decisiones de gasto público, debe evaluarse en relación con los objetivos de la política de cohesión y de conformidad con el Reglamento Financiero de la UE. La eficiencia energética corresponde a uno de los múltiples objetivos de los programas de la política de cohesión. Dicha política es una política integrada que tiene como objetivo la cohesión económica, social y territorial, y una operación específica puede contribuir a múltiples objetivos u ofrecer varios beneficios colaterales, también en relación con objetivos más amplios de la UE, que no se prestan fácilmente a un análisis meramente económico. Así ocurre a menudo con las intervenciones destinadas a mejorar la eficiencia energética de los edificios, que pueden combinarse, por ejemplo, con la reducción de la pobreza energética.

En estos casos, una determinada inversión puede resultar menos rentable, pero más asequible para el beneficiario. Por el contrario, las inversiones con un elevado ahorro energético por euro invertido que son financieramente viables podrían ser financiadas por el mercado privado, sin ayudas públicas.

44. Respuesta conjunta de la Comisión a las letras a), b) y c):

Las orientaciones técnicas «Financiación de la renovación energética de edificios con fondos de la política de cohesión», mencionadas por el TCE, fueron publicadas en 2014 y tienen por objeto ayudar

³ *Feasibility study to finance low-cost energy efficiency measures in low-income households from EU funds*, Informe final para la Dirección General de Energía, agosto de 2016. No existe versión en español.
https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/low_cost_energy_efficiency_measures_-_final_report.pdf.

a las autoridades de gestión de la política de cohesión a planificar y desplegar inversiones en energía sostenible en los edificios en el marco de los programas operativos. En particular, presentan una lista de enfoques de buenas prácticas y estudios de casos. Al tratarse de un documento de orientación, no se establecen requisitos reglamentarios.

Las orientaciones técnicas proponen una hoja de ruta para aplicar un programa de financiación de la renovación energética de los edificios con fondos de la política de cohesión. Se establece asimismo una serie de criterios de selección. A este respecto, las orientaciones sugieren una serie de requisitos, por ejemplo, la realización de auditorías energéticas en proyectos de renovación más complejos. Aclaran asimismo que los requisitos deben adecuarse al tamaño del proyecto y que generalmente se recomienda utilizar el valor actual neto (VAN) para evaluar la rentabilidad, y no el plazo de amortización simple.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 64.

48. En su respuesta al informe especial n.º 21/2012 del TCE, la Comisión subrayó claramente que no podía estar plenamente de acuerdo con el establecimiento de los indicadores recomendados a nivel del programa por cuanto *«la comparabilidad de los indicadores recomendados sería limitada, dado que estos indicadores dependen de muchos factores (por ejemplo, de los precios de la energía y los productos básicos, las condiciones climáticas) que podrían hacerlos engañosos»*.

De hecho, al margen de la burocracia y la carga de trabajo adicionales que ello generaría para los beneficiarios y las autoridades competentes, la Comisión considera que las inversiones en eficiencia energética son específicas para cada proyecto y están relacionadas con varios factores (estado del edificio, condiciones climáticas, costes laborales, costes de energía, costes materiales, tipo de utilización, etc.) que no pueden armonizarse. Por lo tanto, cualquier estimación del coste por unidad de energía ahorrada en un programa sería de muy poca utilidad.

51. La Comisión remite a su respuesta al apartado 43.

Uno de los fundamentos de la intervención con el apoyo de la política de cohesión también es afrontar las deficiencias del mercado e invertir en proyectos que, de otro modo, no habrían recibido apoyo. En particular, las inversiones en eficiencia energética de la política de cohesión también se centran en objetivos sociales, como la lucha contra la pobreza energética, u objetivos a largo plazo en materia de clima y energía, para los que es preciso invertir en una renovación en profundidad más costosa, con plazos de amortización generalmente más largos.

Las orientaciones técnicas mencionadas en el apartado 44 recomiendan que se utilice el valor actual neto (VAN), ya que este permite tener en cuenta los flujos de caja del proyecto a lo largo de su ciclo de vida. El VAN es adecuado para proyectos con un volumen de inversión importante. También pueden utilizarse métodos alternativos (por ejemplo, energía ahorrada en relación con la financiación o plazo de amortización) en el caso de los proyectos más sencillos; sin embargo, si se emplean esos métodos, es importante especificar el período para el que se calcula el ahorro, en particular en el caso de las renovaciones profundas. De lo contrario, existe el riesgo de que solo se dé prioridad a medidas de escasa envergadura.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 48.

53. La Comisión considera que las mejoras sencillas con una rápida amortización suelen ser financieramente viables y, por tanto, por lo general deben financiarse mediante instrumentos financieros, o sin ninguna ayuda pública.

Corresponde al FEDER y al FC contribuir a los objetivos de eficiencia energética a largo plazo y a las soluciones a largo plazo para la pobreza energética, incluidas las renovaciones en profundidad de los edificios.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 51.

La Comisión considera que existen diferencias entre los proyectos de la plataforma europea de reducción de riesgos en la eficiencia energética (DEEP) y las intervenciones del FEDER y del FC, lo que da lugar a distintos plazos de amortización. La DEEP muestra enormes diferencias entre los distintos tipos de medidas: medidas como el cambio de la iluminación o de la caldera de la calefacción presentan plazos de amortización más cortos, mientras que medidas en las que a menudo intervienen el FEDER y el FC, como el aislamiento de los edificios y la renovación integrada, tienen, respectivamente, plazos de amortización de 11 y 14 años. Además, es necesario tener en cuenta las diferencias entre Estados miembros, regiones y edificios individuales. A título ilustrativo, la DEEP indica que el plazo medio de amortización en Lituania, en el caso de la renovación integrada, es de 20,9 años.

54. La Comisión se remite a su respuesta a los apartados 48 y 51.

56. El programa se dirige a hogares de renta baja expuestos al riesgo de pobreza energética y tiene también como objetivo reducir el importe invertido en energía por los hogares.

57. En su respuesta al informe especial n.º 21/2012 del TCE, la Comisión señaló claramente que no podía aceptar plenamente la recomendación.

La Comisión considera que las inversiones en eficiencia energética son específicas para cada proyecto y están relacionadas con varios factores (estado del edificio, condiciones climáticas, costes laborales, costes de energía, costes materiales, tipo de utilización, etc.) que no pueden armonizarse. Por consiguiente, la Comisión no puede establecer a escala de la UE un coste estandarizado de inversión por unidad ni una definición de plazo de amortización estandarizado.

Como se indica en la respuesta al apartado 53, las renovaciones integradas o profundas son generalmente costosas, lo cual incide de manera significativa en el coste unitario y el plazo de amortización. La introducción de un plazo máximo de amortización simple aceptable podría desincentivar las renovaciones en profundidad.

58. Las orientaciones indican asimismo que, por lo general, se recomienda utilizar el valor actual neto (VAN) para evaluar la rentabilidad, y no el plazo de amortización simple.

60. En principio, Lituania prevé un procedimiento de selección competitiva y varios criterios de selección prioritarios adicionales, entre ellos la eficiencia, las cuestiones medioambientales o la clase energética superior, que deben utilizarse si, en una determinada convocatoria, los importes de inversión requeridos en las solicitudes admisibles superan el importe de financiación disponible para dicha convocatoria (desde 2018). En el caso del instrumento financiero, con un importante componente de préstamo, la constitución de una reserva de proyectos suficiente requirió tiempo y esfuerzos, por lo que los procedimientos de selección competitiva no plantearon problemas al principio del período de financiación.

61. La Comisión remite a su respuesta al apartado 40.

La Comisión considera que la calidad de los proyectos seleccionados depende no solo del tipo de procedimiento de selección, sino también de los criterios de selección aplicados. En muchos tipos de

ayuda, es más eficiente establecer un umbral de calidad y aceptar todos los proyectos que cumplan los criterios establecidos que aplicar un método de comparación directa de solicitudes.

Además, en el contexto de los principios de la UE de mejora de la legislación y de simplificación, debe alcanzarse un equilibrio adecuado entre la rentabilidad de las inversiones y la rentabilidad del procedimiento y la gestión de la financiación en su conjunto, especialmente si afecta a los beneficiarios de los fondos.

La Comisión también se remite a sus respuestas al informe especial n.º 21/2018 del TCE: «*La selección y el seguimiento de los proyectos del FEDER y del FSE en el período 2014-2020 todavía se orientan principalmente a las realizaciones*».

62. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 60.

63. En su respuesta al informe especial n.º 21/2012 del TCE, la Comisión señaló claramente que no podía aceptar plenamente la recomendación. La Comisión se remite asimismo a su respuesta a los apartados 43 y 57.

64. Las orientaciones aclaran que los criterios de selección pueden basarse en cuatro categorías principales, entre las que figura la rentabilidad, y hacen hincapié en que también deben tenerse en cuenta otros beneficios colaterales a la hora de seleccionar los proyectos. Por lo que se refiere a la rentabilidad, señalan que puede determinarse de múltiples maneras e indican las ventajas y limitaciones de distintos planteamientos, llegando a la conclusión de que para evaluar la rentabilidad se recomienda generalmente el valor actual neto (VAN).

65. La Comisión aclara que el Reglamento Financiero de la UE obliga a fijar objetivos en todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto y a supervisar la consecución de estos objetivos mediante indicadores de rendimiento. Con arreglo a esta disposición, el marco reglamentario de la política de cohesión requiere que los programas establezcan indicadores de realización y de resultados. Los indicadores de realización miden lo aportado por los programas, mientras que los indicadores de resultados evalúan el cambio en la sociedad en su conjunto. La rentabilidad no está incluida en el concepto de indicadores de realización y de resultados.

66. a) La Comisión precisa, además, que la orientación a los resultados de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, incluidos el FEDER y el FC, se basa en tres pilares:

- una articulación clara de los objetivos específicos de los programas con una lógica de intervención sólida (orientación de los programas a los resultados) e indicadores de resultados con definiciones y metas cuantificables;
- la introducción de condiciones *ex ante* para garantizar que se han establecido los requisitos previos necesarios para el uso eficaz y eficiente de la ayuda de la UE;
- el establecimiento de hitos y metas claros y mensurables para garantizar que los progresos se realicen según lo previsto (marco de rendimiento).

El marco de rendimiento de los programas operativos no incluye objetivos, sino solo indicadores (con hitos y metas). Además, el marco de rendimiento solo incluye un subconjunto del conjunto completo de indicadores de los programas operativos⁴, por lo que no incluye necesariamente indicadores relativos a la eficiencia energética.

⁴ Reglamento de Ejecución (UE) n.º 215/2014 de la Comisión, artículo 5, apartado 1.

El marco reglamentario subraya que los hitos y las metas de los indicadores del marco de rendimiento deben ser «realistas, alcanzables, pertinentes, que capten la información esencial sobre el progreso de una prioridad», así como «verificables, sin que ello suponga una carga administrativa desproporcionada».

b) La Comisión subraya que no es obligatorio que los indicadores informen ante todo de la cantidad de energía ahorrada. Los indicadores deben señalar las realizaciones generadas por las operaciones pertinentes. El actual sistema de seguimiento permite agregar datos para indicadores comunes. El Reglamento permite utilizar indicadores específicos para cada programa, que no pueden agregarse debido a su naturaleza.

67. El programa operativo Apulia 2014-2020 establece entre sus indicadores de realización el indicador común CO32 «Eficiencia energética: Reducción en el consumo anual de energía primaria en edificios públicos» para la prioridad de inversión 4 c), relativa a la eficiencia energética en los edificios públicos y en el sector residencial. El objetivo para 2023 es una reducción de 12 millones kWh/año.

71. El marco reglamentario no incluye un indicador común que cuantifique la cantidad de energía ahorrada en los edificios residenciales, pero en algunos programas el ahorro energético se mide mediante indicadores específicos de cada programa. Con todo, debido a la naturaleza específica de estos indicadores en cada programa, sus valores no pueden agregarse a escala de la UE (definiciones y unidades de medida diferentes en los Estados miembros).

La dotación de 4 600 millones EUR no se limita a inversiones en eficiencia de edificios residenciales, sino que también se destina a proyectos de demostración y medidas de apoyo.

La Comisión también destaca que el ahorro de energía logrado gracias a las inversiones del FEDER/FC no tiene en cuenta las interrelaciones, los cambios sistémicos ni los factores externos (como las condiciones climáticas) que podrían compensar en exceso el efecto de ahorro de la medida. Por consiguiente, desde el punto de vista metodológico, el ahorro derivado de medidas concretas no puede agregarse ni compararse con los objetivos de eficiencia energética nacionales o de la UE.

75. La Comisión se remite a su respuesta a los apartados 65 y 67.

76. Con arreglo al marco reglamentario, los indicadores de resultados deben corresponder al objetivo específico del eje prioritario, que mide lo que se pretende cambiar con las intervenciones del programa operativo. No es necesario que los beneficios suplementarios se expresen mediante indicadores de resultados.

77. La Comisión se remite a su respuesta a los apartados 65 y 67.

La asignación de la reserva de rendimiento está regulada por el artículo 22, apartado 3, del Reglamento sobre disposiciones comunes y se basa exclusivamente en el logro de los hitos de los indicadores seleccionados para el marco de rendimiento.

78. La Comisión se remite a su respuesta a los apartados 48 y 57.

La Comisión recuerda que el sistema de seguimiento concebido para la política de cohesión se establece en el marco reglamentario. La Comisión considera que recoge información pertinente para los objetivos de sus intervenciones, que son los objetivos de la política de cohesión establecidos en el Tratado y los objetivos temáticos fijados para los fondos de la política de cohesión en el marco reglamentario. Según el Reglamento Financiero de la UE, la buena gestión financiera consiste en ejecutar el presupuesto conforme a los principios de economía, eficiencia y eficacia. Aun siendo

pertinente en este contexto, la rentabilidad no es por sí misma un objetivo que deba ser recogido por el sistema de seguimiento.

79. La Comisión considera que, para obtener una imagen más clara del coste medio por hogar, sería necesario examinar los programas concretos y utilizar evaluaciones; de hecho, cualquier cálculo relacionado con el coste de la energía ahorrada debería realizarse con respecto a un proyecto específico.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 71.

83. La Comisión considera que el uso de indicadores de resultados en el marco de rendimiento puede no resultar idóneo debido al momento en que pueden obtenerse los resultados (fuera del período de programación) y —en función de la naturaleza del indicador— a la necesidad de proceder a una evaluación para diferenciar los efectos de la política de los de los factores externos al programa.

84. La Comisión remite a su respuesta al apartado 77.

85. La Comisión ha abordado en repetidas ocasiones con Irlanda la cuestión de la fiabilidad de los datos comunicados con respecto al indicador de realización «Número de hogares cuya clasificación de consumo de energía ha mejorado», tanto en diversas reuniones con las autoridades competentes como en observaciones escritas a los informes anuales de ejecución de 2017 y 2018. Las autoridades irlandesas están revisando los proyectos para comunicar un valor fiable respecto del indicador en cuestión. No se plantearon dudas en cuanto a la fiabilidad del importe total de los gastos subvencionables comunicados a la Comisión en la revisión del marco de rendimiento.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

88. La Comisión considera importante garantizar que los recursos presupuestarios de la UE se utilicen de forma económica: el valor añadido europeo y el rendimiento son requisitos esenciales a la hora de seleccionar proyectos.

La Comisión reitera que la rentabilidad del gasto es sin lugar a dudas un elemento clave, pero que ha de integrarse en el contexto más amplio de los objetivos de la política de cohesión económica, social y territorial, así como en los objetivos más amplios de la UE.

De acuerdo con el marco reglamentario de la política de cohesión, la atención se centra en el logro de objetivos. La Comisión considera que la ayuda de la UE debe destinarse a proyectos que contribuyan significativamente a la consecución de los objetivos fijados en el marco de la política.

Asimismo, la ayuda debería destinarse a proyectos que realmente la necesiten y que no puedan ejecutarse en condiciones de mercado. Por lo demás, la Comisión considera que las mejoras sencillas que permiten obtener un elevado ahorro energético por cada euro invertido suelen ser financieramente viables y, por tanto, en general deben ser financiadas por el mercado privado, sin ninguna ayuda pública.

Así pues, la Comisión considera que las evaluaciones de rentabilidad deben tener en cuenta no solo el potencial de ahorro energético de los edificios a medio y largo plazo, sino también la contribución a los múltiples objetivos de las intervenciones ejecutadas, así como sus diversos beneficios al margen del ahorro energético. Por lo tanto, al seleccionar los proyectos también deben tenerse en cuenta beneficios colaterales tales como los efectos económicos, sociales y medioambientales.

89. De hecho, la Comisión subraya que, de conformidad con el marco reglamentario, la selección de proyectos es responsabilidad de las autoridades de gestión designadas en los Estados miembros, que establecen los criterios de selección y los aplican al examinar las solicitudes de financiación.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 88.

91. Primer guion - La Comisión subraya que el Acuerdo de Asociación para el período 2014-2020 debe incluir un análisis de las disparidades, las necesidades de desarrollo y el potencial de crecimiento en relación con los objetivos temáticos y los retos territoriales, teniendo en cuenta el Programa Nacional de Reformas y las recomendaciones específicas por país pertinentes. Los programas operativos deben guardar coherencia con el contenido del Acuerdo de Asociación. No es necesario incluir en el propio programa un análisis detallado por ámbitos de inversión específicos.

Segundo guion - La Comisión considera que las principales barreras a las inversiones en eficiencia energética son horizontales y no se limitan a las inversiones cofinanciadas por los fondos de la política de cohesión. Se tienen en cuenta en los documentos estratégicos de política energética pertinentes y no están concebidas para ser detalladas como tales en los programas de la política de cohesión.

Tercer guion - La Comisión está de acuerdo con el TCE y seguirá ayudando los Estados miembros a utilizar instrumentos financieros acordes con los mecanismos de mercado, como los contratos de rendimiento energético en este ámbito, con el fin de impulsar la inversión privada necesaria para alcanzar los objetivos climáticos de la UE.

No cabe duda de que las reformas generan ahorros financieros para los beneficiarios, pero es preciso analizarlas en el contexto de la actual inmadurez del mercado de las reformas y de las numerosas barreras de mercado que siguen obstaculizando la renovación de los edificios.

La Comisión considera que el despliegue de instrumentos financieros debe basarse en las condiciones específicas de mercado de los distintos Estados miembros y de los diversos tipos de proyectos y grupos destinatarios, de acuerdo con los resultados de la evaluación ex ante que exige el marco reglamentario. A menudo se requiere también un componente de subvención, en particular para incentivar renovaciones más profundas, contribuir al perfeccionamiento de tecnologías innovadoras o hacer frente a problemas sociales.

La Comisión señala que las autoridades checas intentaron aplicar medidas de eficiencia energética en el sector residencial a través de instrumentos financieros, pero que no recibieron ofertas de posibles intermediarios financieros durante la convocatoria publicada en 2018.

Cuarto guion - La Comisión reitera que la selección de proyectos es responsabilidad de las autoridades de gestión, que establecen los procedimientos y criterios de selección y los aplican al examinar las solicitudes de financiación.

Recomendación 11— Mejorar la planificación y la orientación de las inversiones

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión considera, además, que existe margen para el uso de subvenciones en una serie de situaciones en las que los instrumentos financieros no son suficientes. Ello refleja las condiciones reales del mercado, como la inmadurez del mercado de las renovaciones, los obstáculos a los que se enfrenta el sector, la necesidad de apoyar la mejora de las tecnologías innovadoras o abordar cuestiones sociales como, por ejemplo, la pobreza energética.

92. Segundo guion - La Comisión reitera su opinión de que las inversiones en eficiencia energética son específicas para cada proyecto y están relacionadas con varios factores (estado del edificio, condiciones climáticas, costes laborales, costes de la energía, costes materiales, tipo de utilización, etc.) que no pueden armonizarse.

Tercer guion - La Comisión reitera que la selección de proyectos es responsabilidad de las autoridades de gestión, que establecen los procedimientos y criterios de selección y los aplican al examinar las solicitudes de financiación.

La Comisión considera que la calidad de los proyectos seleccionados depende no solo del tipo de procedimiento de selección, sino también de los criterios de selección aplicados. En muchos tipos de ayuda, es más eficiente establecer un umbral de calidad y aceptar todos los proyectos que cumplan los criterios establecidos que aplicar un método de comparación directa de solicitudes.

Además, en el contexto de los principios de la UE de mejora de la legislación y de simplificación, debe alcanzarse un equilibrio adecuado entre la rentabilidad de las inversiones y la rentabilidad del procedimiento y la gestión de la financiación en su conjunto, especialmente si afecta a los beneficiarios de los fondos.

La Comisión también se remite a sus respuestas al informe especial n.º 21/2018 del TCE: «La selección y el seguimiento de los proyectos del FEDER y del FSE en el período 2014-2020 todavía se orientan principalmente a las realizaciones».

Recomendación 2 — Mejorar los procedimientos de selección de proyectos

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

La Comisión reconoce la necesidad de garantizar que los recursos presupuestarios de la UE se utilicen de conformidad con los principios de buena gestión financiera.

No obstante, en el marco de la gestión compartida, la selección de proyectos corresponde al mandato y las responsabilidades de las autoridades de gestión de los Estados miembros. La Comisión participa a título consultivo en los comités de seguimiento, en los que se aprueban la metodología y los criterios utilizados para la selección de los proyectos.

En el caso de las inversiones en eficiencia energética de los edificios, en particular, las autoridades de gestión deben establecer criterios de selección y procedimientos adaptados a los objetivos de cada medida, teniendo en cuenta que tales inversiones son específicas para cada proyecto, no están estandarizadas y dependen de varios factores (estado del edificio, condiciones climáticas, costes salariales, costes energéticos, costes materiales, tipo de uso, etc.). Con todo, la Comisión instará a las autoridades de gestión a utilizar criterios y procedimientos de selección para las inversiones en eficiencia energética en edificios que incluyan algunos parámetros clave para vincular sus inversiones en eficiencia energética en los edificios al ahorro energético previsto o logrado. Ahora bien, la Comisión no puede imponer a las autoridades de gestión una metodología específica para seleccionar los proyectos.

Por otra parte, la Comisión considera que los requisitos y procedimientos específicos establecidos en los guiones 1 y 2 de la presente recomendación no siempre son adecuados para alcanzar los objetivos fijados en lo que se refiere a la utilización de los fondos de la UE para inversiones en eficiencia energética en edificios. En algunos casos, los parámetros propuestos podrían desincentivar las

renovaciones en profundidad. Tal podría ser el caso, por ejemplo, si se introdujera un plazo máximo de amortización aceptable.

La Comisión recalca que, con arreglo a su propuesta relativa a los Fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027, al seleccionar las operaciones, la autoridad de gestión ha de velar por que las operaciones seleccionadas presenten la mejor relación posible entre el importe de la ayuda, las actividades acometidas y la consecución de los objetivos. Los criterios y procedimientos de selección también deben otorgar prioridad a operaciones que maximicen la contribución de los fondos de la UE al logro de los objetivos del programa⁵. Estas disposiciones tienen como objetivo prevenir la selección de proyectos cuya contribución a los objetivos del programa es escasa. La Comisión también insiste en la necesidad de cumplir las disposiciones de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, entre las que figura la nueva obligación que tienen los Estados miembros de vincular sus medidas financieras para mejorar la eficiencia energética en la renovación de edificios al ahorro energético previsto o logrado.

93. Primer guion - El marco reglamentario establece una lista de indicadores de realizaciones comunes por Fondo, que deben utilizarse cuando proceda, es decir, cuando el indicador sea pertinente para expresar las realizaciones o los resultados de la inversión subvencionada.

Los indicadores comunes se concibieron para agregar información procedente de los Estados miembros sobre las acciones que suelen subvencionarse, pero, debido a la diversidad de las inversiones realizadas en el marco de la política de cohesión, estos indicadores no pueden expresar todas las realizaciones.

Además, se utilizan indicadores específicos para cada programa, que pueden reflejar con mayor exactitud las inversiones específicas. Debido a su naturaleza específica, estos indicadores no pueden agregarse a escala de la UE.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 71.

Segundo guion - El marco reglamentario establece que los programas han de fijar indicadores de realización y de resultados para cada eje prioritario. Los indicadores de realización miden lo aportado por los programas, mientras que los indicadores de resultados evalúan el cambio en la sociedad en su conjunto. La rentabilidad no está incluida en el concepto de indicadores de realización y de resultados.

Tercer guion - La asignación de la reserva de rendimiento está regulada por el artículo 22, apartado 3, del Reglamento sobre disposiciones comunes y se basa exclusivamente en el logro de los hitos de los indicadores seleccionados para el marco de rendimiento.

Recomendación 3 — Orientar más el marco de rendimiento a los resultados para supervisar mejor los progresos hacia los objetivos de la UE en materia de eficiencia energética y mejorar la rendición de cuentas

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

La Comisión puede facilitar la información solicitada en la letra a) de la recomendación una vez se hayan aprobado todos los programas del período 2021-2027.

⁵ COM (2018) 375 final de 29.5.2018; véase en particular el artículo 67.

La Comisión considera que la rentabilidad debe analizarse sobre la base de los datos de seguimiento relativos a las aportaciones y los resultados. En cada uno de los programas los resultados se miden mediante indicadores comunes e indicadores específicos de cada programa; por lo tanto, los resultados específicos de cada programa no pueden agregarse a escala de la UE. Además, no reflejan necesariamente todos los resultados. Por lo tanto, la Comisión considera que solo es posible efectuar un análisis de la rentabilidad de cada proyecto concreto. La comparabilidad de estos análisis entre Estados miembros sería limitada, debido al diverso alcance de las inversiones específicas de la región o Estado miembro en cuestión.

En consecuencia, la Comisión no estará en condiciones de utilizar estos indicadores a los efectos de la adopción de decisiones en el contexto de la revisión intermedia 2021-2027 de cada programa. Toda reprogramación se efectuará por iniciativa del Estado miembro, sobre la base de los resultados de la revisión, y tendrá en cuenta, en particular, los nuevos desafíos señalados en las recomendaciones específicas por país correspondientes; los avances en la aplicación del plan nacional de energía y clima, si procede; la situación socioeconómica; los principales resultados de la evaluación y los progresos realizados en la consecución de los hitos.

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por João Figueiredo, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistido por Michael Bain, gerente principal, Lorenzo Pirelli, jefe de tarea, y los auditores Aris Konstantinidis, Radostina Simeonova, y Jolanta Žemaitė. Miroslava Chakalova-Siddy y Richard Moore prestaron asistencia lingüística.



De izquierda a derecha: Lorenzo Pirelli, João Figueiredo, Paula Betencourt, Aris Konstantinidis, Terje Teppan-Niesen y Michael Bain.

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	23.1.2019
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	16.12.2019
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	30.3.2020
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	20.4.2020

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019 sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor:

Ilustración 1: © Shutterstock / De PIXEL to the PEOPLE.

Ilustración 5: © Shutterstock / By Milagli.

Recuadro 3 - Copenhague: © Shutterstock / By Marko Mitrovicv.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

ES	PDF	ISBN 978-92-847-4396-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/606338	QJ-AB-20-004-ES-N
ES	HTML	ISBN 978-92-847-4373-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/923569	QJ-AB-20-004-ES-Q

El Tribunal evaluó si las inversiones en eficiencia energética cofinanciadas por la UE en edificios contribuyeron de manera rentable a que la UE lograra su objetivo de ahorro de energía para 2020, y llegó a la conclusión de que los programas operativos y la selección de proyectos no obedecían a una lógica de rentabilidad. Los Estados miembros exigieron que los edificios se renovaran para ahorrar un mínimo de energía y mejorar su calificación energética, pero esto se efectuó en algunas ocasiones a un precio elevado. Debido a la ausencia de una evaluación comparativa de los méritos de los proyectos y de los umbrales mínimos y máximos de valoración de la rentabilidad, no se priorizaron los proyectos que aportaban mayores ahorros de energía u otros beneficios a menor coste. El Tribunal recomienda mejorar la planificación, la selección y la supervisión de las inversiones para mejorar la rentabilidad del gasto.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors