

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.446

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL
FONDO NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA,
SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2019**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 30 de septiembre de 2021, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL FONDO NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA, SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2019, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN.....	9
I.1.- INICIATIVA Y ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.2.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.2.1.- Naturaleza y régimen jurídico	9
I.2.2.- Principales magnitudes económicas del FNEE	12
I.2.3.- Rendición de cuentas e integración en la CGE	12
I.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	13
I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES	14
II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	14
II.1.- RECURSOS DEL FNEE	14
II.1.1.- Aportaciones de los sujetos obligados por el Sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética	15
II.1.2.- Fondos FEDER.....	18
II.1.3.- Aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado	20
II.2.- ACTUACIONES DESARROLLADAS POR EL FNEE PARA PROMOVER EL AHORRO ENERGÉTICO	20
II.2.1.- Convocatorias de programas de ayudas	22
II.2.2.- Campañas de publicidad.....	48
II.2.3.- Cuantificación de los ahorros energéticos obtenidos	50
II.3.- OTROS ASPECTOS DE LA GESTIÓN DEL FONDO.....	57
II.3.1.- Gestión de la tesorería	57
II.3.2.- Gastos de gestión del FNEE	59
III.- CONCLUSIONES	63
III.1.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE	63
III.2.- EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE TRAMITACIÓN DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE AYUDA CONVOCADOS.....	64
III.3.- EN RELACIÓN CON LA VALORACIÓN DE LAS OPERACIONES Y DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL FONDO, EN CUANTO A SU RACIONALIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA, SU SOMETIMIENTO A LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN Y SU ADECUACIÓN PARA EL LOGRO DE LA FINALIDAD PARA LA QUE FUE CREADO	65
IV.- RECOMENDACIONES	68

ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGRICULTURA	Programa de actuaciones de eficiencia energética en explotaciones agropecuarias (2020)
ALUMBRADO I	Primer programa de ayudas para la renovación de las instalaciones de alumbrado exterior municipal (2015)
ALUMBRADO II	Segundo programa de ayudas para la renovación de las instalaciones de alumbrado exterior municipal (2017)
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA	Comunidades Autónomas
CGE	Cuenta General del Estado
CSC	Comité de Seguimiento y Control
DEE	Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética
DESALADORAS	Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en desaladoras (2015)
FNEE	Fondo Nacional de Eficiencia Energética, F.C.P.J.
ICO-IDAE	Línea de financiación ICO IDAE de eficiencia energética 2017-2018
IDAE	E.P.E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INDUSTRIA I	Primer programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en pyme y en gran empresa del sector industrial (2015)
INDUSTRIA II	Segundo programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en pyme y en gran empresa del sector industrial (2017)
INDUSTRIA III	Tercer programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en pyme y en gran empresa del sector industrial (2019)
ktep	Kilotonelada equivalente de petróleo
MITERD	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
PAREER II	Segundo programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética de edificios existentes (2017)
PGEA	Procedimiento de gestión económica y administrativa del FNEE
PREE	Programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios (2020)
SECTOR FERROVIARIO	Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en el sector ferroviario (2015)
SNOEE	Sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética
TRANSPORTE I	Primer programa de ayudas para actuaciones de cambio modal y uso más eficiente de los modos de transporte (2015)
TRANSPORTE II	Segundo programa de ayudas para actuaciones de cambio modal y uso más eficiente de los modos de transporte (2017)

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1: Detalle de los recursos obtenidos por el FNEE	15
CUADRO Nº 2: Subvenciones FEDER - Detalle de los reembolsos solicitados y las subvenciones recibidas a 31 de diciembre de 2020 por convocatorias:	20
CUADRO Nº 3: Detalle de los informes semestrales elaborados por el IDAE y aprobados por el CSC	21
CUADRO Nº 4: Detalle de programas de ayudas de gestión centralizada 2015-2017	23
CUADRO Nº 5: Plazos desde la notificación de la resolución de concesión de la ayuda	28
CUADRO Nº 6: Datos sobre las convocatorias INDUSTRIA I e INDUSTRIA II a 31-12-2020	31
CUADRO Nº 7: Presupuesto, fecha de aceptación y fecha de la convocatoria en INDUSTRIA III	34
CUADRO Nº 8: Situación ejecución programa INDUSTRIA III a 29 de marzo de 2021	35
CUADRO Nº 9: Datos sobre las convocatorias ALUMBRADO I Y ALUMBRADO II a 31-12-2020.....	37
CUADRO Nº 10: Datos sobre las convocatorias TRANSPORTE I y TRANSPORTE II a 31-12-2020	39
CUADRO Nº 11: Datos sobre la convocatoria SECTOR FERROVIARIO a 31-12-2020.....	41
CUADRO Nº 12: Datos sobre la convocatoria DESALADORAS a 31-12-2020	43
CUADRO Nº 13: Datos sobre la convocatoria PAREER II a 31-12-2020	46
CUADRO Nº 14: Gastos en publicidad financiados por el FNEE	48
CUADRO Nº 15: Estimación de los ahorros energéticos teóricos del IDAE	52
CUADRO Nº 16: Detalle del cálculo de ahorros energéticos teóricos del IDAE.....	53
CUADRO Nº 17: Diferencia entre ahorros anuales estimados y ahorros anuales verificados – Convocatorias 2015	55
CUADRO Nº 18: Diferencia entre ahorros estimados por el IDAE y ahorros calculados por el Tribunal de Cuentas – Convocatorias 2017	56
CUADRO Nº 19: Saldo medios de tesorería y rentabilidad del FNEE	59
CUADRO Nº 20: Detalle gastos de gestión imputados por el IDAE al FNEE	62

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1: Reparto previsión ahorro energético del SNOEE	16
GRÁFICO N° 2: Grado de ejecución de los programas de gestión centralizada del FNEE	24
GRÁFICO N° 3: Flujograma ayudas préstamo sin garantía (ALUMBRADO I y II)	26
GRÁFICO N° 4: Flujograma ayudas préstamo con garantía (PAREER II).....	27
GRÁFICO N° 5: Flujograma ayudas entrega dineraria	27
GRÁFICO N° 6: Evolución de la tesorería del FNEE a 31-12.....	57

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA Y ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización se incluyó inicialmente en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 19 de diciembre de 2019, por iniciativa de las Cortes Generales, con la denominación de “Fiscalización de la actividad del Fondo Nacional de Eficiencia Energética, ejercicio 2018”. A este respecto, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión de 7 de febrero de 2019, acordó “Recabar del Tribunal de Cuentas la realización de un Informe de fiscalización sobre las entidades que no integran sus cuentas en la Cuenta General del Estado (...)”, instando al Tribunal a “Incluir en su plan anual de fiscalización un Informe global sobre aquellas entidades que no presentaron sus Cuentas para integrarse en la última Cuenta General del Estado”. Esta fiscalización se ha programado en cumplimiento de dicha solicitud, puesto que en la Cuenta General del Estado (en adelante CGE) de 2017 no fueron integradas las cuentas anuales del Fondo Nacional de Eficiencia Energética, F.C.P.J.¹ (en adelante FNEE o Fondo), dado el retraso en su aprobación y rendición; en la CGE de 2018 se integraron sus cuentas anuales a partir de información facilitada a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) por el propio Fondo, ya que este no las había formulado en el momento de la formación de la CGE por la IGAE; y en la CGE de 2019, última rendida a este Tribunal, se han integrado las cuentas anuales del FNEE formuladas pero no aprobadas. Además, este Fondo no ha sido objeto de fiscalización desde su creación, en 2014.

En su reunión de 27 de febrero de 2020, el Pleno del Tribunal aprobó el inicio del procedimiento fiscalizador, según lo establecido en el artículo 3b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y siguiendo lo dispuesto al efecto en las Normas de Fiscalización del Tribunal. Posteriormente, las Directrices Técnicas con arreglo a las que se ha llevado a cabo la fiscalización fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 25 de junio de 2020. Simultáneamente a la aprobación de estas Directrices Técnicas, se aprobó la modificación de la denominación de la fiscalización, por la de “Fiscalización de la actividad del Fondo Nacional de Eficiencia Energética, situación a 31 de diciembre de 2019”, con la finalidad de ampliar su ámbito temporal.

Esta fiscalización se encuadra dentro del Plan Estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno el 25 de abril de 2018, en el objetivo estratégico 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público” y, en concreto: en el objetivo específico 1.1 “Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente”, en su medida 3 (Contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas mediante la realización de actuaciones fiscalizadoras específicas relativas al buen gobierno del sector público); en el objetivo específico 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”, en su medida 2 (Fiscalizar las áreas con mayores incumplimientos o entidades que no rinden cuentas); y en el objetivo específico 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas”, en su medida 2 (Incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos).

I.2.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1.- Naturaleza y régimen jurídico

La Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética (en adelante DEE), estableció un marco común de medidas para fomentar la eficiencia energética dentro de la Unión Europea, con el fin de asegurar la consecución del

¹ Adecuación de la denominación según lo establecido en la disposición final séptima del Real Decreto 903/2017, de 13 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

objetivo común de un 20 % de ahorro de energía para 2020 y de preparar el camino de mejoras de eficiencia energética más allá de ese año. La DEE dispuso que cada Estado miembro debía fijar un objetivo nacional de eficiencia energética para el periodo 2014-2020 y notificarlo a la Comisión Europea.

Entre otras cuestiones, la DEE estableció, en su artículo 7, que cada Estado miembro debía establecer un sistema de obligaciones de eficiencia energética que asegure que los distribuidores y comercializadores de energía que operan en su territorio y se consideren “partes obligadas” en dicho sistema, alcancen un determinado objetivo de ahorro de energía acumulado a nivel de usuario final para el periodo 2014-2020; en el mismo artículo, la DEE previó que, como alternativa a la imposición de un sistema de obligaciones de eficiencia energética, los Estados miembros podrían optar por otras medidas de actuación para conseguir ahorros de energía entre los clientes finales. En su artículo 20, la Directiva permitió que los Estados miembros crearan un fondo nacional de eficiencia energética y que estipularan que las “partes obligadas” cumplieran sus obligaciones de ahorro de energía mediante contribuciones a ese fondo.

España comunicó a la Comisión Europea, con fecha 5 de junio de 2014, un objetivo de ahorro energético de 15.979 kilotoneladas equivalentes de petróleo (en adelante ktep) para el periodo 2014-2020. La obtención de dicho objetivo se realizaría, según dicha comunicación, a través de tres líneas de actuación:

- Sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética (en adelante SNOEE), que será gestionado por el FNEE como el vehículo principal de intervención pública para obtener ahorros eficientes, para el que se estimaron unos ahorros de energía de 6.356 ktep.
- Medidas alternativas al sistema de obligaciones de eficiencia energética (medidas de tipo fiscal, programas de apoyo financiero y medidas de educación y formación, que induzcan a la aplicación de tecnologías o técnicas eficientes desde el punto de vista energético y que den lugar a una reducción del consumo final de energía), para las que se estimaron unos ahorros de energía de 4.662 ktep.
- Aplicación de los fondos estructurales recibidos en el marco del objetivo temático “Economía baja en carbono” de la Unión Europea, que se estimó podían generar unos ahorros de 4.961 ktep al ser utilizados en programas y medidas de eficiencia energética. La comunicación prevé que estos fondos estructurales se podrían gestionar a través del FNEE.

Por Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que, tras su convalidación por el Congreso de los Diputados, se convirtió en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, del mismo nombre, se regula el Sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética (artículos 69 a 75). Por el artículo 72, se creó el FNEE como fondo sin personalidad jurídica y cuya finalidad es financiar las iniciativas nacionales de eficiencia energética, en cumplimiento del artículo 20 de la DEE.

El FNEE se dedica a la financiación de mecanismos de apoyo económico, financiero, asistencia técnica, formación, información, u otras medidas con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores. Con cargo al Fondo se pueden atender los gastos que ocasiona su gestión, la elaboración de estudios e informes y las asistencias técnicas para la definición de las medidas de actuación y para la medición, control, verificación y certificación de los ahorros energéticos obtenidos por la aplicación de las medidas apoyadas por el Fondo.

Por otra parte, por el artículo 69 de Ley 18/2014 se creó el SNOEE, cuya vigencia abarca el periodo comprendido entre la aprobación de la Ley y el 31 de diciembre de 2020². Se establece que son sujetos obligados de este sistema las empresas comercializadoras de gas y electricidad y los operadores al por mayor de productos petrolíferos y de gases licuados de petróleo; y que el

² El RD-Ley 20/2020, de 23 de junio, ha ampliado el periodo de vigencia del SNOEE hasta el 31 de diciembre de 2030.

cumplimiento de las obligaciones anuales de ahorro energético de estas entidades se podrá hacer efectivo mediante una contribución financiera anual a ingresar al FNEE, de manera que, con el pago de la correspondiente “equivalencia financiera”, los sujetos obligados darían por totalmente cumplida su obligación de ahorro energético anual.

La Ley también prevé que, alternativamente, en los términos que reglamentariamente se regulen por el Gobierno, se podría establecer un mecanismo de acreditación de la consecución de una cantidad de ahorro energético equivalente al cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, de las obligaciones del sistema, mediante la presentación de “Certificados de Ahorro Energético negociables”, que resulten de la realización de las actuaciones de eficiencia energética que se definan en un catálogo y que cumplan con los requisitos y condiciones que se establezcan en él; la gestión de dicho catálogo correspondería al IDAE. A la fecha de redacción de este Informe, este sistema alternativo de acreditación de la consecución de ahorros de energía no se ha puesto en marcha.

De acuerdo con el artículo 74 de la Ley 18/2014, la dotación económica del Fondo está compuesta por los recursos provenientes de fondos estructurales comunitarios FEDER, las aportaciones de los sujetos obligados por el SNOEE, otras aportaciones que se consignent en los Presupuestos Generales del Estado y cualquier otro recurso destinado a financiar actuaciones que tengan como objetivo implementar medidas de ahorro y eficiencia energética.

La propia Ley fija las obligaciones de aportación al FNEE en 2014, recogiendo en un anexo los sujetos obligados a realizar aportaciones y sus cuantías. Para los ejercicios siguientes, la Ley prevé que por Orden Ministerial se determinen anualmente las cuantías de la equivalencia financiera de las aportaciones necesarias para conseguir el objetivo de ahorro energético de cada ejercicio.

El Fondo está adscrito, actualmente, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)³, a través de la Secretaría de Estado de Energía. La supervisión y el control del Fondo corresponden a un Comité de Seguimiento y Control (en adelante CSC⁴) de igual adscripción que el FNEE, y que se constituyó el 26 de enero de 2015, aprobándose en esa primera reunión el procedimiento de gestión económica y administrativa del Fondo. Las funciones principales del CSC son: velar por el cumplimiento de la correcta aplicación de los recursos del Fondo de conformidad con las directrices establecidas sobre medidas para la promoción de ahorro y eficiencia energética en los distintos sectores de actividad; realizar el seguimiento de las inversiones financieras, comprobando el cumplimiento de los principios de seguridad, rentabilidad y liquidez; y formular informes, al menos semestralmente, sobre la ejecución de las actividades con cargo al Fondo.

La gestión del Fondo está asignada al IDAE, cuyo Director General es el responsable de formular sus cuentas anuales, siendo el CSC quien las aprueba. El Fondo carece de personal propio y el IDAE factura al Fondo los gastos de gestión en los que incurre de acuerdo con el procedimiento fijado por el CSC.

Como fondo sin personalidad jurídica, la actividad del FNEE está regulada en el capítulo VIII del título II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual estos fondos se regirán por lo dispuesto en dicha Ley, en su norma de creación y en el resto de las

³ El Fondo estaba adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo en el momento de su creación y hasta noviembre de 2016; al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital hasta junio de 2018, y al Ministerio para la Transición Ecológica hasta enero de 2020.

⁴ De acuerdo con artículo 73.3 de la Ley 18/2014, el CSC estará presidido por el Secretario de Estado de Energía y compuesto por los titulares de la Dirección General de Política Energética y Minas, la Dirección General del IDAE, la Oficina Económica de Presidencia del Gobierno y un representante con rango de Director General de los siguientes departamentos ministeriales: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actual Ministerio de Hacienda), Ministerio de Fomento (actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (actual Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) y Ministerio de Economía y Competitividad (actual Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital).

normas de derecho administrativo general y especial que les sean de aplicación. Asimismo, está sujeto al régimen de presupuestación, contabilidad y control previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con la particularidad de que elabora su contabilidad de acuerdo con el Plan General de Contabilidad que figura como anexo I de la Resolución de 1 de julio de 2011, de la IGAE, por la que se aprueban las normas contables relativas a los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el apartado 2 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria⁵ y al registro de las operaciones de tales fondos en las entidades aportantes del sector público administrativo.

1.2.2.- Principales magnitudes económicas del FNEE

Según las cuentas anuales de 2019, el activo del FNEE ascendía, a fin de dicho ejercicio, a 751,5 millones de euros. El activo corriente presentaba un saldo de 651,9 millones y el activo no corriente de 99,6 millones. Las principales partidas del activo corresponden a: la tesorería y las inversiones financieras a corto plazo, con un saldo de 628,4 millones, lo que representa el 83,6 % del activo total; y los créditos concedidos por operaciones derivadas de la actividad principal, como mecanismo de apoyo económico y financiero en el cumplimiento de la finalidad del Fondo, por 109,9 millones, el 14,6 % del activo. El origen de la elevada tesorería del Fondo se encuentra en el largo periodo de tiempo que transcurre desde que los sujetos obligados realizan las aportaciones que les corresponden al Fondo hasta que se aplican dichas aportaciones al pago de las ayudas, lo que ocurre una vez justificadas las actuaciones realizadas en los distintos programas.

Al cierre de 2019, el Fondo carecía de pasivo no corriente y el corriente era de tan solo 0,8 millones de euros. El patrimonio neto era de 750,7 millones de euros, compuesto por la aportación inicial del Estado de 11,1 millones de euros, pendiente de desembolsar; los resultados positivos de ejercicios anteriores por 870 millones (desde su creación, el Fondo había obtenido beneficios en los ejercicios 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 de 103,6, 198,8, 207, 178,3 y 182,3 millones de euros, respectivamente); y el resultado negativo del ejercicio 2019, de 130,4 millones.

En la cuenta del resultado económico patrimonial de 2019, el epígrafe de ingresos de la gestión ordinaria presentaba un saldo de 226,8 millones de euros, de los que 200,7 millones corresponden a la equivalencia financiera del objetivo de ahorro establecido para el ejercicio por orden ministerial; 1,2 millones a los intereses devengados por los préstamos concedidos por operaciones derivadas de la actividad principal; y 24,9 millones a las subvenciones recibidas por las actuaciones realizadas por el Fondo dentro del Marco de Economía Baja en Carbono del Programa FEDER 2014-2020.

Los gastos de la gestión ordinaria de 2019 ascendieron a 357 millones de euros, en los que se incluyen 307,5 millones por los pagos realizados a las comunidades autónomas en el marco de programas de ayudas territorializadas y 43,3 millones por las ayudas otorgadas de los diversos programas gestionados por el IDAE para financiar actuaciones de eficiencia energética. De este último importe, 37,4 millones son subvenciones concedidas mediante ayudas directas de varios programas y 5,9 millones son ayudas por las subvenciones en los préstamos otorgados a tipo 0 %, por la diferencia entre el valor razonable y el valor actual de los préstamos bonificados concedidos durante el ejercicio. El resto de los gastos de gestión ordinaria, por 6,1 millones, recogen los demás servicios adquiridos por el FNEE, entre los que se incluyen los gastos de gestión abonados al IDAE, por 3,3 millones.

En el ANEXO I se incluyen el balance de situación y la cuenta de resultados del FNEE de los ejercicios 2014 a 2019.

1.2.3.- Rendición de cuentas e integración en la CGE

Desde su constitución, el FNEE ha rendido sus cuentas anuales al Tribunal con considerable retraso respecto del plazo legalmente previsto. Las cuentas del ejercicio 2019 fueron formuladas por el Director General del IDAE el 28 de julio de 2020, durante los trabajos de esta fiscalización,

⁵ Actualmente, artículo 2.2.f) de la Ley General Presupuestaria.

rindiéndose el 23 de abril de 2021, con un retraso de 135 días; y las cuentas de los ejercicios 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014 se rindieron con un retraso medio de 313 días. En todos los casos, la causa de esta demora está en el retraso en la formulación y/o en la posterior aprobación de las cuentas por el CSC. Todos los informes de auditoría sobre las cuentas anuales desde la creación del Fondo expresan una opinión favorable sin salvedades.

En la CGE de 2019, última rendida a este Tribunal de Cuentas, se han integrado las cuentas anuales del FNEE a partir de las cuentas formuladas. En el ejercicio 2018 se integraron a partir de la información suministrada por el Fondo a la IGAE, aunque sus cuentas no estaban formuladas en el momento de formación de la CGE. En la CGE de 2017 y en las anteriores, no se integraron las cuentas anuales del FNEE, dado el retraso producido en su aprobación y rendición.

I.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización ha tenido como objetivo general analizar las actuaciones financiadas por el Fondo para la consecución del objetivo de ahorro energético nacional y evaluar su eficacia. Se configura como una fiscalización de cumplimiento y operativa o de gestión, según lo dispuesto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013, cuyos objetivos específicos han sido:

- a) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la que está sometida la actividad del FNEE, especialmente en relación con las convocatorias de ayudas que son gestionadas por el IDAE.
- b) Analizar la aplicación efectiva de los procedimientos de tramitación de los distintos programas de ayuda convocados con cargo al Fondo, tanto los consistentes en entregas dinerarias sin contraprestación como los formalizados a través de la concesión de préstamos reembolsables, a efectos de comprobar su cumplimiento.
- c) Proporcionar una valoración de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de gestión del Fondo, tanto en lo que se refiere a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión (en particular de la tesorería), como a su adecuación para el logro de la finalidad con la que fue creado (financiación de los mecanismos necesarios para aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores, para alcanzar el objetivo de ahorro energético nacional que establece el SNOEE).

El análisis del cumplimiento de las prescripciones establecidas en la normativa sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello en que lo dispuesto en esta normativa tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras, se ha incluido en la ejecución del objetivo específico b) señalado. En el curso de los trabajos no han surgido cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

El ámbito subjetivo de esta fiscalización está constituido por el FNEE, aunque para la realización de los análisis se ha solicitado al IDAE, como entidad encargada de su gestión, toda la documentación necesaria. El ámbito objetivo comprende la gestión general del Fondo y, en particular, de los distintos mecanismos que este utiliza para aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores. En cuanto al ámbito temporal, dado que es la primera vez que se fiscaliza este Fondo, las actuaciones fiscalizadoras se han referido a la actividad desarrollada desde su creación en julio de 2014, habiéndose analizado todas las convocatorias de ayudas efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2019; sin perjuicio de ello, para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos, se han analizado aquellos hechos o actuaciones, posteriores al periodo fiscalizado, que se han considerado de relevancia. Así, en el Informe figura actualizada la situación de la tramitación de las ayudas concedidas hasta, al menos, el final de 2020.

Las comprobaciones de la fiscalización se han llevado a cabo sobre la información y documentación obrante en el Tribunal de Cuentas y sobre la aportada por el IDAE durante la fiscalización. Se han

realizado todas las pruebas y comprobaciones necesarias para dar cumplimiento a los objetivos anteriormente señalados, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría; en particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 23 de diciembre de 2013. Al haberse desarrollado las actuaciones fiscalizadoras en el contexto de la pandemia por COVID-19, no ha sido posible para el equipo fiscalizador desplazarse a la sede del IDAE, lo que ha dilatado los tiempos de respuesta a las solicitudes efectuadas, aunque sin impedir que se mantuviera un adecuado contacto con la Entidad a través del interlocutor designado para ello.

I.4- TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de la fiscalización se han puesto de manifiesto a la máxima responsable del FNEE (la Secretaria de Estado de Energía en su condición de Presidenta del IDAE y del CSC) y a los que ocuparon ese cargo durante los ejercicios fiscalizados, ascendiendo a cuatro el número de posibles alegantes. Dentro del plazo concedido para ello, se ha recibido en el Tribunal de Cuentas un escrito de alegaciones de la actual Presidenta del IDAE y Secretaria de Estado de Energía.

Las alegaciones presentadas, que se acompañan a este Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido, incluyéndolo en el texto del Informe, o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe o plantean opiniones sin un adecuado soporte documental, no se ha modificado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

El FNEE ha desarrollado diferentes mecanismos de apoyo económico y financiero con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores, siendo los más relevantes los diversos programas de ayudas destinados a financiar actuaciones que permitan la mejora de la eficiencia energética en el ámbito de la industria, el alumbrado público, el transporte y los edificios. Las ayudas otorgadas por el FNEE pueden tener la forma de ayuda directa o de préstamo. Para su financiación, ha contado fundamentalmente con las aportaciones de los sujetos obligados por el SNOEE y recursos provenientes de los fondos FEDER. Las verificaciones efectuadas sobre ambas materias se exponen en los siguientes apartados del Informe, así como los análisis efectuados en relación con su elevada tesorería y con sus gastos de gestión.

II.1.- RECURSOS DEL FNEE

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 18/2014, la dotación económica del FNEE está compuesta por:

- a) Los recursos provenientes de fondos estructurales comunitarios FEDER.
- b) Las aportaciones de los sujetos obligados por el SNOEE en concepto de cumplimiento o liquidación de sus obligaciones de ahorro energético.
- c) Otras aportaciones que se consignent en los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Cualquier otro recurso destinado a financiar actuaciones que tengan como objetivo implementar medidas de ahorro y eficiencia energética.

Desde la creación del FNEE, su principal fuente de recursos han sido las aportaciones de los sujetos obligados por el SNOEE, por un total de 1.131 millones de euros en el periodo 2014 a 2019. Adicionalmente, en 2020 se han producido ingresos por aportaciones por un importe de 206,9

millones, según la cifra consignada en la Orden TED/287/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen las obligaciones de aportación al FNEE en el año 2020⁶. Este último importe es coincidente con el reflejado en el informe económico financiero del 2º semestre de 2020 elaborado por el IDAE. En el ejercicio 2021 se han fijado nuevas aportaciones por el mismo importe global que en 2020, conforme a lo establecido en la Orden TED/275/2021, de 18 de marzo, tras haberse ampliado el alcance temporal del SNOEE por la Directiva (UE) 2018/2002 a un nuevo periodo que abarca hasta el 31 de diciembre de 2030.

El FNEE también ha recibido recursos de los fondos FEDER en 2018 y 2019, por un total de 45 millones de euros y una consignación en los PGE de 2015, por 11,1 millones, que no ha sido abonada por el Tesoro hasta la fecha de redacción de este Informe, al disponer el FNEE de recursos financieros suficientes desde su creación.

Adicionalmente, y sin estar contemplados entre los recursos previstos en el artículo 74, el FNEE ha obtenido ingresos por los rendimientos de los saldos de tesorería y de las inversiones financieras entre los ejercicios 2014 a 2019 por 3,6 millones de euros. El análisis específico de la tesorería y de los ingresos financieros queda recogido en el epígrafe II.3.1 de este Informe.

En el siguiente cuadro se detallan los importes de los recursos obtenidos por el FNEE en los ejercicios 2014 a 2019:

CUADRO Nº 1: Detalle de los recursos obtenidos por el FNEE

(en euros)

Ejercicio	Ingresos en cuenta de pérdidas y ganancias			Fondos propios	Total recursos
	Ingresos por aportaciones. Sujetos obligados sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética	Fondos FEDER	Ingresos financieros	Consignaciones en PGE (2)	
2014	103.454.309,78	---	141.651,41	---	103.595.961,19
2015	206.908.301,16	---	813.267,08	11.098.600,00	218.820.168,24
2016	206.696.165,57	---	1.503.998,71	---	208.200.164,28
2017	206.357.950,63	---	841.231,60	---	207.199.182,23
2018	206.887.148,29	20.136.749,35	246.290,38	---	227.270.188,02
2019	200.675.240,06	24.888.086,61	83.049,41	---	225.646.376,08
Total 2014 a 2019	1.130.979.115,49	45.024.835,96	3.629.488,59	11.098.600,00	1.190.732.040,04
2020 (1)	206.908.650,70	35.147.237,47			242.055.888,17

(1) El importe consignado en ingresos por aportaciones se corresponde con el que figura en la Orden TED/287/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen las obligaciones de aportación al FNEE en el año 2020. El importe de Fondos FEDER se ha calculado a partir de los datos sobre subvenciones cobradas aportados por la entidad.

(2) Pendientes de abonar por el Tesoro Público.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la entidad.

II.1.1.- Aportaciones de los sujetos obligados por el Sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética

Como ya se ha señalado, las aportaciones de los sujetos obligados por el SNOEE en concepto de cumplimiento o liquidación de sus obligaciones de ahorro energético constituyen la principal partida de ingresos del FNEE.

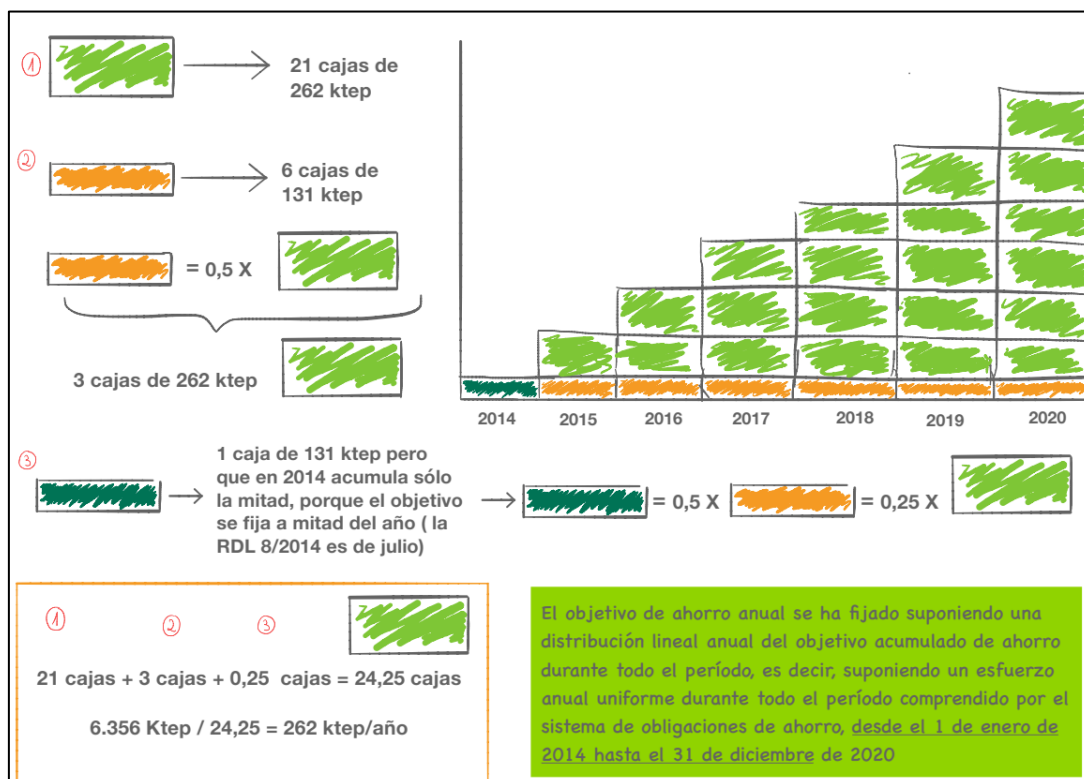
⁶ El Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, ha establecido de manera excepcional una moratoria en el cumplimiento de las obligaciones de aportación al FNEE correspondientes a 2020 de aquellos sujetos obligados que tengan la consideración de microempresa o pequeña y mediana empresa de acuerdo con la normativa europea; el Real Decreto-ley prevé que dicha moratoria se aplique a las obligaciones pendientes de los citados sujetos hasta el 28 de febrero de 2021.

En aplicación de lo previsto en el artículo 7 de la DEE, la Ley 18/2014, en su artículo 69, creó un SNOEE en virtud del cual se asigna a los sujetos obligados del sistema (empresas comercializadoras de gas y electricidad, operadores de productos petrolíferos al por mayor y operadores de gases licuados de petróleo al por mayor) una cuota anual del ahorro energético de ámbito nacional, que se denomina “obligaciones de ahorro”. La Ley establece que el cumplimiento de las obligaciones anuales de ahorro energético de estos sujetos obligados se puede hacer efectivo mediante una contribución financiera anual a ingresar al FNEE, de manera que estos darán por totalmente cumplida su obligación de ahorro energético anual con el pago al FNEE de la “equivalencia financiera” que se fija en la propia Ley.

De los 15.979 ktep a que asciende el objetivo de ahorro de energía total para el periodo 2014-2020, que España comunicó a la Comisión Europea el 5 de junio de 2014, está previsto que 6.356 ktep (el 40 %) se obtengan a través del SNOEE, gestionado por el FNEE, que se constituye como uno de los principales vehículos para el cumplimiento del objetivo de ahorro nacional.

Con esta finalidad, el Fondo debe dedicar las aportaciones obtenidas de los sujetos obligados por el SNOEE a fomentar medidas de intervención pública para obtener ahorros eficientes con periodos de retorno de medio y largo plazo. La pretensión es que con los proyectos financiados por el FNEE se obtengan ahorros energéticos, no solo durante el ejercicio en el que se realizan las inversiones sino también en los ejercicios futuros. De acuerdo con este planteamiento, se fijó un objetivo de ahorro energético anual de 131 ktep para 2014 y de 262 ktep para los ejercicios 2015 a 2020, estimando que los ahorros de las inversiones de cada ejercicio se producirían en igual medida en los ejercicios siguientes; así, el ahorro fijado para 2014⁷ supondría ahorros por otros seis años (2015 a 2020), el de 2015 por otros cinco años (2016 a 2020) y así sucesivamente. En el siguiente gráfico se detalla el método de cálculo del reparto de la previsión de ahorro energético a través del SNOEE:

GRÁFICO Nº 1: Reparto previsión ahorro energético del SNOEE



Fuente: gráfico aportado por el IDAE.

⁷ En 2014, al considerarse solo el segundo semestre, el ahorro efectivo supone la mitad de los 131 ktep. Para los ejercicios 2015 a 2020, el ahorro por las medidas tomadas en 2014 se produciría durante todo el ejercicio, alcanzando los 131 ktep.

El objetivo de ahorro energético anual, los porcentajes de reparto entre los sujetos obligados, así como las cuotas u obligaciones de ahorro resultantes y su equivalencia financiera se han fijado anualmente a partir de 2015 mediante orden ministerial (actualmente del MITERD), previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y previo informe del IDAE; para el ejercicio 2014, se establecieron en el artículo 75 y en el anexo XII de la propia Ley 18/2014.

Para los ejercicios 2015 a 2020, se ha comprobado que el IDAE elaboró los informes previos a la aprobación de cada orden ministerial, en los que se manifiesta que esta Entidad no encuentra objeciones a la determinación del objetivo de ahorro anual ni a la fijación de la equivalencia financiera; respecto al reparto del objetivo de ahorro entre las partes obligadas, se señala que, si bien se considera que la metodología empleada para asignar las obligaciones de ahorro y determinar el importe económico equivalente es coherente con la Ley 18/2014, el IDAE no se pronuncia sobre los cálculos que conducen a las cuotas individuales al no disponer de datos sobre la facturación de cada uno de los sujetos.

El objetivo de ahorro energético anual se reparte de la siguiente forma entre los sujetos obligados: proporcionalmente al volumen de sus ventas de energía final a nivel nacional a consumidores finales, en el caso de las comercializadoras de gas y electricidad⁸; y proporcionalmente al volumen de sus ventas de energía final a nivel nacional para su posterior distribución al por menor y a consumidores finales, en el caso de los operadores al por mayor de productos petrolíferos y gases licuados del petróleo. En ambos casos, las ventas de energía, expresadas en GWh (medida de energía eléctrica equivalente a la que desarrolla una potencia suministrada de un gigavatio durante una hora) que se toman para el cálculo, son las registradas durante el segundo año anterior al periodo anual de la obligación (las aportaciones de 2019 y 2020 se calcularon sobre las ventas de 2017 y 2018, respectivamente).

A efectos del cálculo anual, los sujetos obligados deben remitir anualmente, antes del 30 de septiembre, a la Dirección General de Política Energética y Minas, los datos de ventas de energía correspondientes al año anterior, expresados en GWh (1 ktep equivale a 11,6279 GWh). Asimismo, y para establecer y comprobar la obligación de ahorro anual de los sujetos obligados, se debe tener en cuenta la información facilitada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y por la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, entre otros organismos. La Ley prevé mecanismos para el cálculo de las aportaciones en aquellos casos en los que no se haya remitido la información o para aquellas entidades que inicien su actividad.

En términos económicos, partiendo de los objetivos de ahorro energético (131 ktep en 2014 - 1.523,26 GWh- y 262 ktep anuales entre 2015 y 2020 -3.046,51 GWh-) y aplicando la equivalencia financiera fijada en la Ley 18/2014 (0,789728 millones de euros por ktep ahorrado -o 67.916,58 euros por GWh ahorrado-), el importe total de las obligaciones de aportación por parte de los sujetos obligados ascendió a 103,45 millones en 2014 y a 206,91 millones en cada año de los siguientes hasta 2020, lo que hace un importe total de 1.345 millones para el periodo comprendido entre 2014 y 2020. No obstante, de acuerdo con lo previsto en la Ley 18/2014, en 2015, una vez revisados los datos de las aportaciones de 2014, se ajustaron tanto al alza como a la baja las aportaciones a realizar para regularizar las diferencias derivadas de los importes consignados para el ejercicio anterior; y, también, se han efectuado otras correcciones en algunos de los ejercicios siguientes⁹. Considerando los ajustes que se han realizado en las obligaciones de aportación, el total de

⁸ Cabe destacar que el Real Decreto 469/2016, de 18 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, incorpora a los costes de comercialización de las eléctricas los costes de contribución de las mismas al FNEE, lo que supone que una parte de las obligaciones de aportación en virtud del SNOEE es trasladada al consumidor final en la factura de la electricidad. Este sistema ha estado vigente hasta noviembre de 2020, ya que el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica, ha vuelto a modificar la metodología de cálculo establecida en los Reales Decretos de 2014 y 2016 y no contempla específicamente los costes de contribución al FNEE.

⁹ Las correcciones han tenido su origen tanto en errores en los datos utilizados para calcular las obligaciones de aportación, como en resoluciones judiciales que han eximido a alguna entidad de la obligación por causa justificada.

obligaciones en el periodo 2014-2020 asciende a 1.337 millones de euros, de los que a 31 de diciembre de 2020 se encontraban pendientes de recaudar 11,9 millones de euros, según se detalla en el informe económico financiero del 2º semestre de 2020.

Los sujetos obligados deben efectuar su contribución financiera al Fondo en cuatro pagos iguales a lo largo del año, no más tarde del 31 de marzo, del 30 de junio, del 30 de septiembre y del 31 de diciembre¹⁰, por el importe que resulta de multiplicar su obligación de ahorro anual por la equivalencia financiera correspondiente.

Corresponde al MITERD fijar las cuantías concretas de las aportaciones a realizar por cada uno de los sujetos obligados mediante la aplicación de los criterios anteriores, limitándose el Fondo a recaudar dichos importes; y la inspección y tramitación de los procedimientos sancionadores derivados del incumplimiento de las obligaciones en relación con el SNOEE, establecidas en la Ley 18/2014 y en sus disposiciones de desarrollo, corresponden a la Dirección General correspondiente del MITERD.

Desde la creación del FNEE, distintos sujetos obligados han interpuesto recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con el deber de contribución obligatoria al FNEE, lo que llevó al Tribunal Supremo a plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al objeto de que se interpretaran los artículos 7 y 20 de la DEE y su compatibilidad con el sistema de obligaciones establecido en el artículo 71 de la Ley 18/2014 y con la forma de determinar los obligados a contribuir. En agosto de 2018, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, mediante sentencia, ha considerado que los preceptos de la DEE no se oponen a la normativa nacional, por lo que la mayoría de los recursos presentados por los obligados han sido resueltos en su contra.

Por último, la Ley 18/2014, en su artículo 71.2, prevé que, alternativamente, y en los términos que se establezcan reglamentariamente por el Gobierno, se podría establecer un mecanismo de acreditación de la consecución de una cantidad de ahorro energético equivalente al cumplimiento de las obligaciones del sistema. Este mecanismo se debería basar en la presentación de Certificados de Ahorro Energético negociables, obtenidos por la realización de las actuaciones de eficiencia energética que se hubieran definido en un catálogo y que cumplan con los requisitos y condiciones establecidas en dicho catálogo; asimismo, se prevé en la Ley que para obtener y transmitir Certificados de Ahorro Energético, se deberá estar acreditado ante el SNOEE en las condiciones que se determinen reglamentariamente y que los sujetos que se acrediten deberán suscribir un seguro de responsabilidad civil u otra garantía que cubra los riesgos que puedan derivarse de sus actuaciones; y que este mecanismo incluirá un sistema de control y verificación material de una parte estadísticamente significativa de las medidas de mejora de la eficiencia energética certificadas. Sin embargo, la falta de desarrollo por parte del Ministerio del mecanismo de acreditación de la consecución de ahorros energéticos ha motivado que el cumplimiento de las obligaciones de ahorro energético se pueda realizar únicamente mediante las actuaciones llevadas a cabo por el FNEE, con las aportaciones que recaude.

II.1.2.- Fondos FEDER

El FNEE es beneficiario de las subvenciones recibidas de fondos estructurales comunitarios FEDER en concepto de cofinanciación recibida por las actuaciones realizadas por el Fondo dentro del Marco de Economía Baja en Carbono, en el marco del Programa FEDER 2014-2020.

En mayo de 2017, el IDAE fue designado Organismo Intermedio de FEDER para el periodo 2014-2020, mediante "Acuerdo de la Dirección General de Fondos Europeos de Designación de Funciones" de 10 de mayo de 2017, para actuaciones de Economía Baja en Carbono, en el marco del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible FEDER 2014-2020. Dentro de las tareas encomendadas al IDAE se incluyen todas las relacionadas con la gestión de la cofinanciación con

¹⁰ Estos plazos son aplicables para las aportaciones de los ejercicios 2015 a 2020. En 2014, la contribución debió realizarse antes del 15 de octubre de ese mismo año.

fondos FEDER de los proyectos financiados por el FNEE. El Consejo de Administración del IDAE ratificó la aceptación de dicho acuerdo en su sesión de 2 de junio de 2017.

Como Organismo Intermedio de FEDER, el IDAE está encargado de realizar las certificaciones de gastos y es el receptor de los fondos transferidos por la Comisión Europea. Por su parte, el FNEE registra los ingresos derivados de las subvenciones que se le conceden una vez que la Comisión Europea transfiere los fondos al Tesoro y lo comunica al IDAE.

Los ingresos registrados durante los ejercicios 2018 y 2019 suman 45 millones de euros y los del ejercicio 2020, 35,2 millones, por lo que se han recibido ingresos por subvenciones por un total de 80,2 millones hasta el 31 de diciembre de 2020. A esta última fecha, el importe de las solicitudes de reembolso al FNEE con fondos FEDER (para las ayudas ya pagadas a terceros otorgadas por el Fondo que pueden beneficiarse de la cofinanciación por parte de la Unión Europea) que se habían tramitado por el FNEE era de 126,8 millones.

Una vez el FNEE otorga y notifica las ayudas directas y estas son aceptadas por los beneficiarios, el procedimiento se inicia con la comunicación previa a la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda de los expedientes susceptibles de cofinanciación. Tras la verificación por parte del IDAE de los gastos totales de las actuaciones (para el 100 % de los gastos se realiza una verificación documental y para una muestra representativa se realizan verificaciones *in situ*), para aquellas actuaciones que son financiables con fondos FEDER, el FNEE tramita las solicitudes de reembolso que se remiten al Ministerio de Hacienda. Es el Ministerio de Hacienda el encargado que realizar los controles correspondientes sobre la gestión, la certificación y los pagos y sobre las auditorías o verificaciones efectuadas.

Cabe destacar que la tasa de cofinanciación de los proyectos es distinta en función de la comunidad autónoma en la que se ha ejecutado el proyecto, situándose en el 50 % en diez comunidades autónomas, en el 80 % en otras seis (Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia) así como en Ceuta y Melilla, y en el 85 % para Canarias. Una vez efectuados los controles correspondientes por parte del Ministerio de Hacienda, se procede a la liberación de los fondos de las ayudas, que son cobrados por el FNEE.

En el caso de las ayudas otorgadas mediante préstamos, el importe cofinanciado se calcula en relación con la subvención bruta equivalente de la que se beneficia el prestatario por las condiciones otorgadas frente a las condiciones de mercado y calculada conforme a los criterios establecidos por la Comisión Europea.

En el periodo fiscalizado, se han tramitado solicitudes de reembolso en relación con todas las convocatorias de ayudas, salvo para las de Actuaciones de cambio modal y uso más eficiente de los modos de transporte I y II (TRANSPORTE I y TRANSPORTE II), al entender que las actuaciones financiadas no cumplían con los requisitos de selección ya que FEDER solo financiaba actuaciones de movilidad ejecutadas por entidades locales, mientras que estos programas van dirigidos fundamentalmente a cursos de conducción y planes de transporte de empresas privadas.

En el siguiente cuadro se detallan, para las distintas convocatorias de ayudas convocadas con cargo al FNEE, los reembolsos solicitados hasta el 31 de diciembre de 2020 y los ingresos por subvenciones recibidos por el Fondo.

CUADRO Nº 2: Subvenciones FEDER - Detalle de los reembolsos solicitados y las subvenciones recibidas a 31 de diciembre de 2020 por convocatorias:

(en euros)

Programa	Reembolsos solicitados	Subvenciones cobradas
Renovación de las instalaciones de alumbrado exterior municipal I (ALUMBRADO I)	11.206.724,01	10.084.201,71
Renovación de las instalaciones de alumbrado exterior municipal II (ALUMBRADO II)	162.457,89	
Actuaciones de eficiencia energética en desaladoras (DESALADORAS)	697.648,62	285.060,12
Actuaciones de eficiencia energética en pyme y gran empresa del sector industrial I (INDUSTRIA I)	48.099.903,36	46.425.486,02
Actuaciones de eficiencia energética en pyme y gran empresa del sector industrial II (INDUSTRIA II)	47.999.819,45	20.799.888,29
Actuaciones de rehabilitación energética de edificios existentes II (PAREER II)	17.338.826,08	2.538.210,34
Actuaciones de eficiencia energética en el sector ferroviario (SECTOR FERROVIARIO)	1.263.607,40	39.226,95
SUMA	126.768.986,81	80.172.073,43

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por el IDAE.

Los importes recibidos de FEDER suponen nuevos recursos para el FNEE, de manera que pueden ser aplicados para posteriores convocatorias de ayudas.

II.1.3.- Aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado

El patrimonio neto del Fondo incluye 11,1 millones de euros, en concepto de patrimonio aportado, que se corresponden con una transferencia de capital nominativa destinada al IDAE para el Fondo, consignada en la Sección 20 "Ministerio de Industria, Energía y Turismo" de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2015. A 31 de diciembre de 2020, debido a la elevada cifra de tesorería que el Fondo ha mantenido desde su creación, este importe continúa pendiente de abono por parte de la Dirección General del Tesoro.

II.2.- ACTUACIONES DESARROLLADAS POR EL FNEE PARA PROMOVER EL AHORRO ENERGÉTICO

Como parte de su actividad principal, y atendiendo a lo establecido en el artículo 72 de la Ley 18/2014, el Fondo ha desarrollado diferentes mecanismos de apoyo económico y financiero con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores. La mayor parte de esos mecanismos ha consistido en diversos programas de ayudas, aunque el FNEE también ha financiado, con cargo a sus recursos, campañas de publicidad para fomentar prácticas de ahorro energético entre la población.

El CSC del FNEE es el órgano encargado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73.4 de la Ley 18/2014, de:

- Velar por el cumplimiento de la correcta aplicación de los recursos del Fondo de conformidad con las directrices establecidas sobre medidas para la promoción de ahorro y eficiencia energética en los distintos sectores de actividad.
- Emitir informes, al menos semestralmente, sobre la ejecución de las actividades con cargo al Fondo.
- Realizar el seguimiento de las inversiones financieras del Fondo, comprobando el cumplimiento de los principios de seguridad, rentabilidad y liquidez, función esta que tiene especial importancia dado el elevado importe de recursos financieros de que ha dispuesto el Fondo

desde su creación (en el epígrafe II.3.1. de este Informe se analiza la gestión de la tesorería y las inversiones financieras del FNEE).

Por lo que respecta a la función del CSC de velar por la correcta aplicación de los recursos, corresponde al Director General del IDAE exponer en el seno del CSC las propuestas de líneas de actuación a acometer con los recursos del FNEE, siendo el Comité a quien corresponde aprobarlas. Las primeras líneas de actuación del Fondo fueron aprobadas por el CSC en su reunión del 26 de enero de 2015, fecha en la que se constituyó, si bien en esta reunión, en la que se asignaron los recursos ingresados en 2014, únicamente se fijaron las líneas a desarrollar, sin distribuir los importes entre cada una de ellas, fijando, posteriormente, el IDAE el reparto de los fondos. En las reuniones posteriores del CSC, sí se ha fijado la cuantía del presupuesto asignada a cada línea de actuación. Por último, el CSC encomienda al IDAE la gestión, mediante convocatorias públicas, de los recursos financieros del FNEE destinados a las actuaciones aprobadas por el Comité.

En cuanto a los informes de seguimiento que debe emitir el CSC, con una periodicidad semestral, son elaborados por el IDAE y, posteriormente, aprobados en las reuniones del CSC. Desde su creación en enero de 2015, el Comité se reunió una sola vez en los años 2016 y 2018, dos veces en 2015, 2017 y 2020, tres en 2019 y en 2021 se ha reunido una vez hasta la fecha de redacción de este Informe. Como consecuencia de ello, en las reuniones de 11 de julio de 2017, de 25 de septiembre de 2018 y de 10 de febrero de 2021 se tuvieron que aprobar los informes semestrales correspondientes a dos periodos. Además, en las actas del CSC no figura ninguna referencia al informe del primer semestre de 2016¹¹. En 2019, al celebrarse reuniones con mayor frecuencia, los informes semestrales se han aprobado en fechas más cercanas a las de su formulación. En el siguiente cuadro se detallan las fechas de elaboración por el IDAE de los informes semestrales y las de su presentación y aprobación en el CSC:

CUADRO Nº 3: Detalle de los informes semestrales elaborados por el IDAE y aprobados por el CSC

Año	Informe semestral	Fecha informe semestral	Fecha aprobación CSC	Días entre elaboración y aprobación
2014-2015	2014 y 1 ^{er} semestre - Energético y económico	16/07/2015	21/09/2015	67
2015	2 ^o semestre - Energético y económico	11/02/2016	14/06/2016	124
2016	1 ^{er} semestre - Energético y económico	26/07/2017	11/07/2017	Sin referencias
	2 ^o semestre - Energético	23/02/2017		138
	2 ^o semestre - Económico	30/06/2017		11
2017	1 ^{er} semestre - Energético	11/07/2017	25/09/2018	0
	1 ^{er} semestre - Económico	30/06/2017		11
	2 ^o semestre - Energético	26/01/2018		242
2018	2 ^o semestre - Económico	25/05/2018	01/03/2019	123
	1 ^{er} semestre - Energético	03/07/2018		84
	1 ^{er} semestre - Económico	10/09/2018		15
	2 ^o semestre - Energético	25/02/2019		4
2019	2 ^o semestre - Económico	12/02/2019	28/10/2019	17
	1 ^{er} semestre - Energético	30/06/2019		120
	1 ^{er} semestre - Económico	30/08/2019		59
	2 ^o semestre - Energético	31/12/2019		92
2020	2 ^o semestre - Económico	26/03/2020	10/02/2021	6
	1 ^{er} semestre - Energético	30/06/2020		225
	1 ^{er} semestre - Económico	31/07/2020		194
	2 ^o semestre - Energético	31/12/2020		41
	2 ^o semestre - Económico	01/02/2021		9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por el IDAE

¹¹ En las alegaciones presentadas se informa de que el Informe sí fue distribuido entre los miembros del Comité y que tienen previsto llevar a su próxima reunión su aprobación para subsanar esta deficiencia.

En la primera reunión del CSC, celebrada el 26 de enero de 2015, fue aprobado el *Procedimiento de gestión económica y administrativa del FNEE* (en adelante PGEA), que fue objeto de modificación en la reunión de 14 de junio de 2016. En el PGEA figuran recogidas las funciones y la composición del CSC y los recursos del FNEE en los mismos términos que los establecidos en la Ley 18/2014. Respecto al régimen de reuniones, el PGEA fija que el Comité se reunirá con carácter ordinario una vez al año y, de forma extraordinaria, a iniciativa del Presidente o cuando lo solicite alguno de sus miembros. Además, se establece que el FNEE extenderá su actividad hasta que finalice la ejecución de todas sus líneas de actuación y se extingan las obligaciones derivadas del retorno de los préstamos otorgados; que los mecanismos de apoyo financiero y económico se instrumentarán mediante la concesión de líneas de ayuda y la financiación mediante préstamos; y que, para la operativa funcional, se utilizarán las normas internas y procedimientos de actuación del IDAE. Se fijan, asimismo, las funciones que el IDAE, como gestor del Fondo, ha de realizar, entre las que se encuentran:

- Prestar el asesoramiento preciso al CSC y elaborar los estudios e informes necesarios para la definición de las líneas y medidas de actuación que hayan de ser sometidos a la aprobación de este.
- Medir, controlar y verificar los ahorros energéticos obtenidos por la aplicación de las medidas de actuación financiadas.
- Gestionar, ejecutar y aplicar adecuadamente los recursos destinados al apoyo y financiación de las líneas y medidas de actuación en ahorro y eficiencia energética que apruebe el CSC.
- Informar periódicamente al CSC del seguimiento y estado de situación de las inversiones financieras en marcha, justificando el cumplimiento de los principios de seguridad, rentabilidad y liquidez.
- Elaborar los informes semestrales sobre la ejecución de las actividades con cargo al FNEE y sobre las incidencias que pudieran afectar a su desarrollo, proponiendo las soluciones o medidas correctoras que se entiendan más adecuadas.
- Gestionar la cuenta bancaria del FNEE.
- Cuantificar y llevar el registro de los ahorros energéticos obtenidos.

Por último, en relación con los gastos de administración y gestión, que han de atenderse con cargo a las dotaciones del Fondo, en el PGEA se establece que el IDAE deberá presentar al CSC un presupuesto de gastos de gestión al que ajustará su actividad, siendo necesario que, al final de cada ejercicio, se justifiquen los gastos mediante la presentación de una memoria de los gastos y actividades realizadas en la gestión. En anexo al PGEA, el CSC aprobó el procedimiento para el cálculo del presupuesto de los gastos de administración del FNEE (en el epígrafe II.3.2. de este Informe se analizan los gastos de administración facturados por el IDAE al FNEE desde su creación).

II.2.1.- Convocatorias de programas de ayudas

Datos globales de las convocatorias en el periodo fiscalizado

El IDAE ha puesto en marcha distintos programas de ayudas que han sido financiados con cargo al FNEE para promover la eficiencia energética. Estos programas de ayuda convocados con cargo al Fondo revisten la forma de entrega dineraria sin contraprestación, préstamo reembolsable o ambas modalidades, siempre condicionadas a la realización de las actuaciones incentivadas por parte de los solicitantes de las ayudas. También se ha puesto en marcha en 2017 la línea de financiación ICO IDAE Eficiencia Energética 2017-2018 (en adelante ICO-IDAE), en la que el FNEE actúa de garante del 50 por ciento del riesgo de las operaciones.

Los programas convocados hasta 2018 fueron gestionados íntegramente por el IDAE. Sin embargo, la Sentencia 69/2018 del Tribunal Constitucional, de 21 de junio de 2018, referente al recurso de inconstitucionalidad núm. 283-2015 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya contra, entre otros, los artículos 71 a 73 de la Ley 18/2014, que forman parte de la sección rubricada «Sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética», concluye que la gestión centralizada por parte del IDAE del FNEE se considera acorde a derecho, pero pone de manifiesto que la concesión de subvenciones que den aplicación a los recursos del FNEE y se convoquen para el fomento de la eficiencia energética deben territorializarse. Tras dicha Sentencia, se hizo necesario territorializar las convocatorias de ayudas posteriores a ella, por lo que, en marzo de 2019 el CSC acordó la primera convocatoria de ayudas gestionada conjuntamente por el IDAE y las comunidades autónomas (en adelante CCAA).

En el siguiente cuadro se detallan las convocatorias de ayudas promovidas con cargo al FNEE que han sido gestionadas en su totalidad por el IDAE desde el ejercicio 2015 hasta finales de 2019, el tipo de ayudas otorgadas y el presupuesto de cada una de ellas:

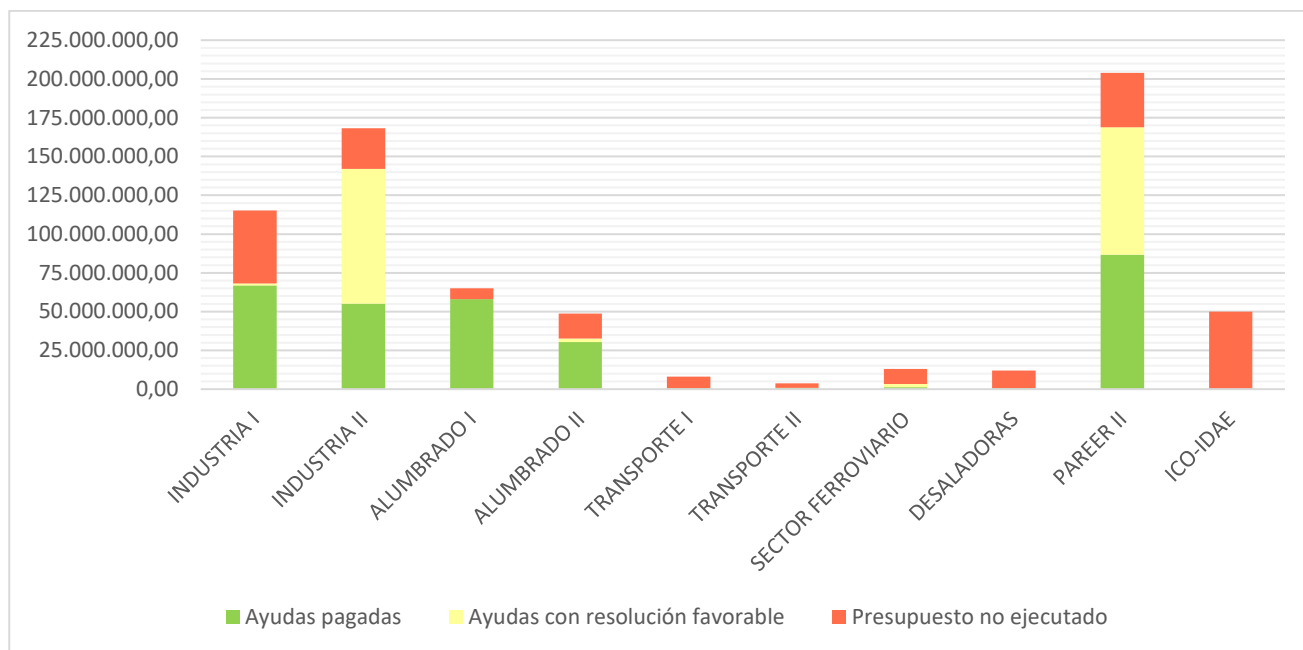
CUADRO Nº 4: Detalle de programas de ayudas de gestión centralizada 2015-2017

(en millones de euros)

Fecha aprobación CSC	Fecha convocatoria /convenio	Programa	Tipo ayuda	Presupuesto inicial	Ampliación presupuesto		Total
					Fecha Resolución	Importe	
26/01/2015	28/04/2015	INDUSTRIA I	Entrega dineraria sin contraprestación	49,0	27/10/2015	66,2	115,2
	28/04/2015	ALUMBRADO I	Préstamo reembolsable	36,0	27/10/2015	29,0	65,0
	28/04/2015	TRANSPORTE I	Entrega dineraria sin contraprestación	8,0	---	---	8,0
21/09/2015	30/11/2015	SECTOR FERROVIARIO	Los beneficiarios deben optar por: a) Entrega dineraria sin contraprestación b) Préstamo reembolsable	13,0	---	---	13,0
	18/12/2015	DESALADORAS	Los beneficiarios deben optar por: a) Entrega dineraria sin contraprestación b) Préstamo reembolsable	12,0	---	---	12,0
14/06/2016	26/05/2017	INDUSTRIA II	Entrega dineraria sin contraprestación	63,8	11/12/2017	104,4	168,2
	11/04/2017	ALUMBRADO II	Préstamo reembolsable	28,8	28/06/2017	20,0	48,8
	11/04/2017	TRANSPORTE II	Entrega dineraria sin contraprestación	3,7	---	---	3,7
	21/12/2017	PAREER II	Los beneficiarios deben optar por: a) Entrega dineraria sin contraprestación b) Préstamo reembolsable	125,7	14/03/2018	78,3	204,0
11/07/2017	15/12/2017	ICO-IDAE	Aval del 50 por ciento del principal	50,0	---	---	50,0
Total presupuesto				390,0	Ampliaciones	297,9	687,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las resoluciones e información facilitada por el IDAE.

En el siguiente gráfico se detalla el grado de ejecución a 31 de diciembre de 2020 de los distintos programas de ayuda financiados por el FNEE y gestionados íntegramente por el IDAE, diferenciándose las ayudas y préstamos pagados y los importes comprometidos de los proyectos con resolución favorable.

GRÁFICO Nº 2: Grado de ejecución de los programas de gestión centralizada del FNEE

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitado por la entidad.

Sobre un presupuesto global de 687,9 millones de euros, las ayudas pagadas suman 300,5 millones (43,7 % del presupuesto), las solicitudes con resolución favorable 174,6 millones (25,4 %) y el presupuesto no ejecutado 212,8 millones¹² (30,9 %).

Respecto a los programas con gestión descentralizada, el tercer programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en pyme y gran empresa del sector industrial (INDUSTRIA III), regulado por el Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, ha sido el primero en territorializarse. En este caso, el IDAE será el encargado de la coordinación y el seguimiento del programa, y las CCAA podrán desarrollar su tramitación y efectuar la gestión de los fondos. El presupuesto inicial de este programa es de 307,6 millones de euros y ha sido objeto de dos ampliaciones, en 7,3 millones en abril de 2020 y en 35 millones en marzo de 2021. La situación sobre la ejecución de este programa se analiza con detalle en el subepígrafe II.2.1.1.

Con posterioridad, en los ejercicios 2020 y 2021, se han puesto en marcha los siguientes programas que no han sido objeto de análisis específico en la fiscalización:

- Un nuevo programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios (PREE), con gestión descentralizada y cuya finalidad es similar a PAREER II. Este programa, cuya puesta en marcha fue acordada por el CSC en octubre de 2019, ha sido regulado por el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, con un presupuesto inicial de 300 millones de euros, que ha sido posteriormente ampliado por Resolución del IDAE de 3 de marzo de 2021 en 62,2 millones adicionales.
- Un programa de actuaciones de eficiencia energética en explotaciones agropecuarias (AGRICULTURA), línea que fue aprobada por el CSC en junio de 2020 y dotada con un presupuesto inicial de 30 millones de euros. Está regulado en el Real Decreto 149/2021, de 9 de marzo.

Procedimiento de gestión de las convocatorias financiadas por el FNEE

Los mecanismos de apoyo económico y financiero mediante ayudas directas o préstamos desarrollados directamente por el IDAE y financiados por el FNEE han sido convocados mediante

¹² En PAREER II existían a dicha fecha solicitudes pendientes de resolver donde se solicitan ayudas por un total de 65,1 millones de euros, siendo el presupuesto disponible de 35,1 millones de euros.

resoluciones específicas que han sido publicadas en el BOE en su integridad o mediante un extracto. Para las primeras convocatorias efectuadas en 2015, las resoluciones del Consejo de Administración del IDAE incluyeron tanto las bases reguladoras como la convocatoria específica de las ayudas (INDUSTRIA I, ALUMBRADO I, TRANSPORTE I, SECTOR FERROVIARIO y DESALADORAS). En 2016 no se convocaron ayudas y, a partir de 2017, las bases reguladoras fueron aprobadas por resoluciones del Consejo de Administración del IDAE y publicadas en su integridad en el BOE, siendo aprobadas las convocatorias de las ayudas por resolución del Director General del IDAE, publicándose un extracto de ellas en el BOE (INDUSTRIA II, ALUMBRADO II, TRANSPORTE II y PAREER II). En el caso de la línea ICO-IDAE, su funcionamiento viene regulado por el Convenio de colaboración firmado entre ambas partes, que ha sido publicado en el BOE, donde se fijan las características de los préstamos a otorgar y las garantías que otorga el FNEE. Por lo que se refiere a las convocatorias descentralizadas, la regulación de los programas ha quedado establecida mediante Real Decreto del MITERD, siendo las CCAA las encargadas de realizar las posteriores convocatorias en sus ámbitos territoriales (INDUSTRIA III).

Según lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, las convocatorias de ayudas del IDAE deben someterse a los principios de gestión e información de las subvenciones previstos en los artículos 8.3 y 20 de la Ley. En relación con los principios de gestión, las subvenciones a otorgar han de gestionarse siguiendo los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación; eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante; y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. En la fiscalización no se han detectado incidencias relevantes en relación con el cumplimiento de estos principios. En cuanto a los principios de información de las subvenciones, en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (en adelante BDNS) se deberá suministrar información de todas las convocatorias con la finalidad de promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas. En los demás aspectos de las convocatorias, resulta de aplicación el derecho privado, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2 del Real Decreto 18/2014, de 17 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del IDAE.

A todas estas convocatorias para otorgar ayudas directas o conceder préstamos se les ha dado publicidad a través de su publicación en la BDNS, habiéndose detectado las siguientes incidencias:

- La información referida a TRANSPORTE I, publicada en el BOE en mayo de 2015, fue registrada y publicada en la BDNS en mayo de 2017, en fecha posterior a la finalización del plazo para presentación de las solicitudes; además, el enlace a sus bases reguladoras lleva a la Resolución de 18 de diciembre de 2015, del IDAE, por la que se publican las bases y la convocatoria del programa DESALADORAS.
- La información referida a DESALADORAS y SECTOR FERROVIARIO, convocatorias publicadas en el BOE en diciembre de 2015, igualmente fue registrada y publicada en la BDNS en mayo de 2017.

Adicionalmente, en la página web del IDAE existe información completa y fácilmente accesible sobre cada una de las convocatorias de estas ayudas que se encuentran en tramitación. Entre la información publicada en la web para cada convocatoria, figuran enlaces a las bases reguladoras, a la convocatoria, a los extractos publicados en el BOE y a su publicación en la BDNS; en dicha información también se incluye un resumen sobre los principales aspectos de la tramitación de las ayudas: tipología de las actuaciones objeto de las ayudas; quién puede ser beneficiario; modalidad y cuantía de las ayudas; presupuesto del programa; plazos de presentación; requisitos; y régimen de incompatibilidades. Desde la web del IDAE se accede a su sede electrónica para la tramitación de las ayudas y se puede descargar información en relación con las solicitudes tramitadas, así como sobre los expedientes favorables y los desfavorables. Por último, en la web también se puede acceder a diversos documentos como son, entre otros: la relación de los documentos a aportar con las solicitudes; un documento con preguntas frecuentes y sus respuestas; una guía para la presentación de las solicitudes y otra para la justificación de las actuaciones; modelos de informes,

documentos, certificados o anexos que se deben presentar durante la tramitación de las ayudas; y una guía para el usuario de la oficina virtual.

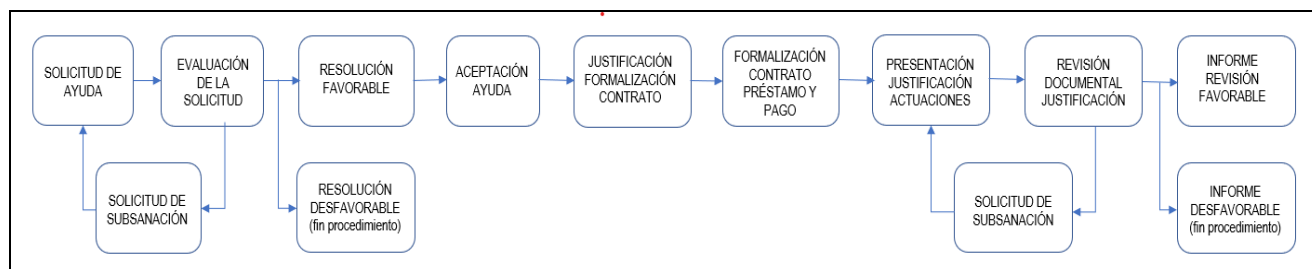
En todas las convocatorias, las actuaciones susceptibles de ayuda son seleccionadas en régimen de concurrencia simple, otorgándose las ayudas a las solicitudes que cumplen con todos los requisitos exigidos en la convocatoria, siguiendo el orden de prelación correspondiente a su fecha de entrada en el registro del IDAE hasta agotar el presupuesto disponible o hasta el fin de la vigencia de cada uno de los programas, conforme a lo que se haya establecido en las respectivas convocatorias.

En todos los casos, en las convocatorias de las ayudas se prevé que estas puedan ser cofinanciadas con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020, por lo que han estado sometidas a los límites establecidos en el Reglamento UE nº 651/2014 de la Comisión y a los límites de ayuda por región que, para las diferentes categorías de región, se establecen en relación con los fondos FEDER del periodo 2014-2020, dentro del Programa Operativo.

Las ayudas otorgadas en los programas financiados por el FNEE pueden ser entregas dinerarias sin contraprestación y/o préstamos reembolsables en mejores condiciones que las de mercado. En el caso de los préstamos, las ayudas son puestas a disposición de los beneficiarios con anterioridad a que las actuaciones financiadas hayan sido finalizadas; así, en ALUMBRADO I y II el préstamo es formalizado y pagado una vez que la entidad local beneficiaria justifica la formalización del contrato para la realización de las actuaciones que van a recibir la ayuda, y, en el caso de PAREER II, el préstamo es formalizado y pagado tras la aceptación de la resolución de concesión de la ayuda y la aportación de las garantías exigidas para esta convocatoria¹³. En el caso de las entregas dinerarias sin contraprestación, las ayudas son pagadas a los beneficiarios una vez que se ha acreditado la realización de las actuaciones y se ha emitido el correspondiente informe favorable de verificación de las actuaciones (aplicable en DESALADORAS, INDUSTRIA I y II, PAREER II, SECTOR FERROVIARIO y TRANSPORTE I y II).

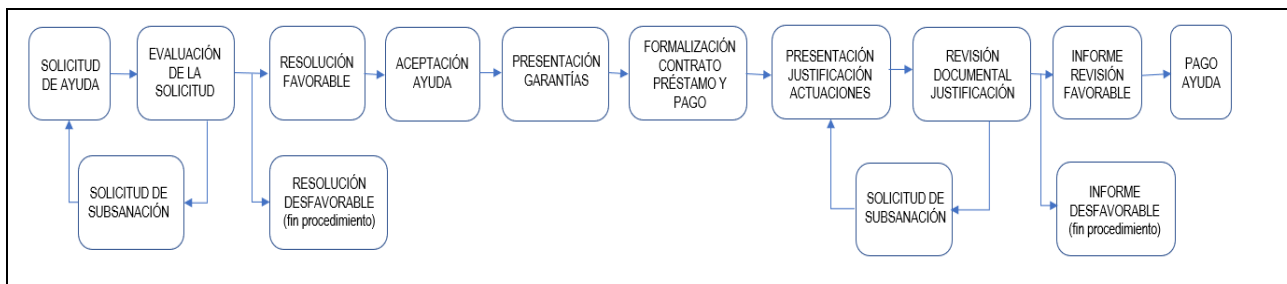
En los siguientes gráficos se refleja el flujograma general de la tramitación de las ayudas en sus distintas modalidades (préstamo sin y con garantía y entrega dineraria, respectivamente):

GRÁFICO Nº 3: Flujograma ayudas préstamo sin garantía (ALUMBRADO I y II)

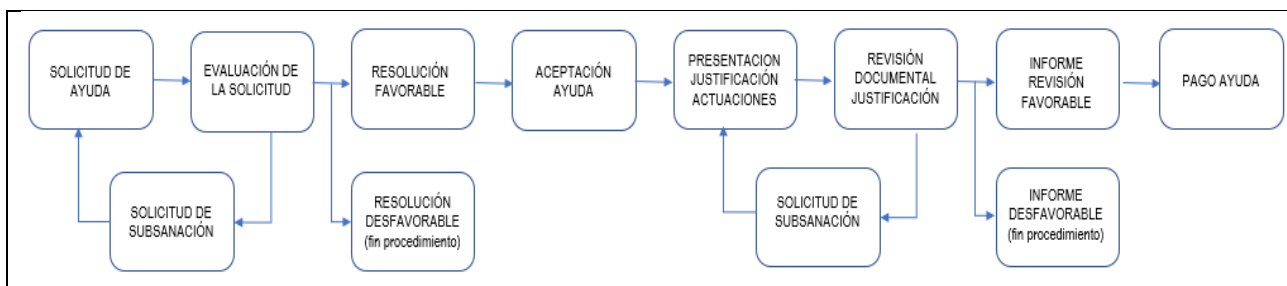


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases reguladoras.

¹³ Las convocatorias de DESALADORAS y SECTOR FERROVIARIO prevén la posibilidad de otorgar ayudas mediante préstamos reembolsables (al 2% de interés en SECTOR FERROVIARIO y en proyectos privados de DESALADORAS y al 0% en proyectos públicos de DESALADORAS), pero en ninguna de las solicitudes presentadas se optó por este tipo de ayuda.

GRÁFICO Nº 4: Flujoograma ayudas préstamo con garantía (PAREER II)

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases reguladoras.

GRÁFICO Nº 5: Flujoograma ayudas entrega dineraria

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases reguladoras.

Adicionalmente, sobre una muestra representativa de los expedientes de cada una de las convocatorias, está previsto que se realice una verificación *in situ* de las actuaciones ejecutadas. Corresponde al IDAE fijar el alcance de estas comprobaciones, que pueden ser realizadas por sus propios técnicos, o bien por técnicos cualificados de empresas especializadas contratadas al efecto.

Para la gestión interna de la tramitación de las ayudas, el IDAE dispone de documentos aprobados por su Comité de Dirección para cada una de las convocatorias, que fijan los procedimientos de gestión para su tramitación. En estos procedimientos se detallan las actividades de gestión a llevar a cabo, se establecen los criterios de actuación, se definen los modelos a utilizar y se asignan las tareas y responsabilidades de ejecución a los distintos departamentos del IDAE intervinientes en el proceso, para llevar a cabo la gestión de forma eficaz.

Estos documentos están estructurados por apartados, en los que se incluye:

- la información general sobre las convocatorias y las normas jurídicas que las regulan;
- los datos sobre la publicación de las convocatorias, presupuesto y plazos para presentación de las solicitudes;
- la información sobre la tramitación telemática de las solicitudes y sobre los mecanismos para la atención a los interesados por parte del IDAE;
- la asignación de las labores de coordinación de la convocatoria al Departamento de Coordinación y Gestión de las Ayudas, dependiente de la Secretaría General del IDAE;
- la forma de gestión de las solicitudes y el procedimiento para su evaluación a través de la aplicación informática desarrollada para la tramitación de las ayudas;
- los departamentos técnicos que intervienen en la evaluación de las solicitudes y los informes que deben elaborar, en los que se deben fijar la inversión total del proyecto, la inversión elegible, el coste subvencionable, el importe máximo de ayuda o entrega dineraria sin contraprestación a otorgar y/o el importe del préstamo máximo a otorgar, el cálculo de la intensidad de la ayuda (porcentaje de los costes seleccionables del proyecto que suponen la ayuda a otorgar) y la comprobación de que no se superan los límites establecidos por el Reglamento General de Exención por Categorías de la Unión Europea y por porcentajes de cofinanciación FEDER;
- los mecanismos para subsanar las deficiencias y la fijación de los plazos de subsanación;

- el procedimiento para elaborar las propuestas de resolución de las ayudas en función de los informes elaborados por los departamentos técnicos;
- la forma de aprobación de las resoluciones por el órgano instructor (Director General para ayudas hasta 600.000 euros y Consejo de Administración para ayudas de importe igual o superior), ya sea para la concesión como para la denegación de las ayudas;
- el contenido de las resoluciones y los mecanismos para su notificación;
- la forma de aceptación de las ayudas por los interesados, que deberá ser de forma expresa y en el plazo de 30 días desde la notificación de la resolución, fijándose que en caso contrario se considerará que se renuncia a la ayuda;
- los supuestos en los que se puede tramitar una modificación de las resoluciones;
- los requisitos exigibles y los mecanismos para la formalización de los préstamos cuando las ayudas tengan dicha modalidad;
- la forma en que los beneficiarios han de justificar la ejecución de las actuaciones objeto de la ayuda y los plazos para realizar las actuaciones y presentar la justificación;
- la posibilidad de solicitar prórroga para presentar la justificación de las actuaciones y los supuestos en los que puede ser concedida;
- los procedimientos para realizar la evaluación mediante la revisión de la documentación presentada y el detalle de los informes que deben elaborarse por el departamento evaluador;
- en el caso que el informe sea favorable, el mecanismo para la tramitación de las órdenes de pago de las ayudas directas que finaliza con la autorización del órgano instructor;
- los supuestos de incumplimiento de las condiciones impuestas que dan lugar a la revocación de la ayuda y a la solicitud de reintegro en el caso que proceda;
- y los criterios de archivo y custodia del expediente administrativo.

Respecto al plazo que se otorga a los beneficiarios para justificar documentalmente, a su conclusión, la ejecución de las actuaciones objeto de ayuda, este es distinto en cada una de las convocatorias efectuadas, y es uno de los elementos principales que afectan al plazo total de tramitación de cada solicitud de ayuda. En el siguiente cuadro se incluyen, para cada una de las convocatorias, los principales plazos que se otorgan desde la notificación de la resolución de concesión de la ayuda para acreditar la contratación de las actuaciones (exclusivamente en ALUMBRADO I y II), para la conclusión de las actuaciones, para la presentación de la justificación y el plazo máximo de prórroga que se puede otorgar:

CUADRO Nº 5: Plazos desde la notificación de la resolución de concesión de la ayuda

(en meses)

CONVOCATORIA	Plazo para acreditar contratación actuaciones	Plazo conclusión actuaciones desde préstamo	Plazo presentación justificación	Plazo máximo con prórroga	Plazos totales acumulados
Tipo de ayuda: Préstamo reintegrable					
ALUMBRADO I / ALUMBRADO II	12	12	1	(a)	25
CONVOCATORIA		Plazo conclusión actuaciones	Plazo presentación justificación	Plazo máximo de prórroga	Plazos totales acumulados
Tipo de ayuda: Entrega sin contraprestación					
INDUSTRIA I / INDUSTRIA II		24	3	6	33
TRANSPORTE I / TRANSPORTE II		12	1	6	19
SECTOR FERROVIARIO		30	1	6	37
DESALADORAS		30	3	6	39
Tipo de ayuda: Entrega sin contraprestación y préstamo reintegrable					
PAREER II		18	1	6	25

(a) Las bases reguladoras posibilitan que se amplíen los plazos para presentar la acreditación de la formalización de la contratación, la formalización del préstamo, la realización de las actuaciones y la presentación de la justificación de la actuación. En ninguno de los casos se fijan las prórrogas máximas que se pueden conceder.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las bases reguladoras.

El IDAE ha desarrollado, para cada uno de los programas de ayudas, una aplicación informática específica, accesible desde su página web, que permite la participación en el programa mediante la presentación de las solicitudes y la carga de documentación por parte del solicitante, que sirve

de herramienta de comunicación entre el IDAE y el solicitante mediante correo electrónico, con objeto de agilizar la tramitación.

Por lo que respecta al procedimiento para otorgar las ayudas en forma de aval de la línea ICO-IDAE, previamente a la formalización de las operaciones de financiación, el IDAE comprueba que las solicitudes cumplen los requisitos técnicos establecidos en el Convenio para recibir su garantía, para después aprobar la solicitud presentada por el cliente. Recibida la autorización del IDAE, las entidades financieras que hayan firmado acuerdos con el ICO conceden la financiación a las solicitudes que cumplan todos y cada uno de los requisitos establecidos en el Convenio que lo instrumenta, por orden de presentación de las solicitudes y hasta agotarse el importe disponible para la línea. Las entidades financieras toman la decisión de conceder la financiación, de acuerdo con sus procedimientos internos y usos bancarios, ya que asumen el resto del riesgo de crédito (el otro 50 % del principal y el de los intereses o comisiones impagados). En los casos de impago del principal, la entidad financiera solicitaría, a través del ICO, el riesgo asumido por el IDAE con cargo al presupuesto del FNEE. Corresponde al IDAE la comprobación de la efectiva realización y justificación de los proyectos financiados, para lo que cuenta con la información aportada por el cliente a través de la entidad financiera conforme a lo establecido en el Convenio.

Para cada una de las convocatorias gestionadas por el IDAE se ha analizado una muestra de los expedientes tramitados a efectos de comprobar la efectiva aplicación de los procedimientos establecidos, donde se han incluido tanto expedientes finalizados, como en tramitación, rechazados o revocados. Los resultados de las comprobaciones quedan reflejados en los subepígrafes siguientes.

II.2.1.1.- ACTUACIONES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN PYME Y GRAN EMPRESA DEL SECTOR INDUSTRIAL

Gestión directa por IDAE

El IDAE ha desarrollado íntegramente dos programas de ayudas con cargo al presupuesto del FNEE, cuya finalidad ha sido incentivar y promover la realización de actuaciones en el sector industrial para reducir las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficiencia energética (INDUSTRIA I, convocado por Resolución del IDAE de 28 de abril de 2015, publicada el 5 de mayo de 2015, e INDUSTRIA II, convocado por Resolución del IDAE de 26 de mayo de 2017, publicada el 1 de junio de 2017).

Las ayudas revisten la modalidad de entrega dineraria sin contraprestación, con una cuantía máxima del 30 % de la inversión elegible¹⁴ para la realización de actuaciones encuadradas en una o varias de las siguientes tipologías o medidas:

- Medida 1: mejora de la tecnología en equipos y procesos industriales.
- Medida 2: implantación de sistemas de gestión energética.

Estos programas van dirigidos, en el caso de la medida 1, a empresas que tengan la consideración de pyme o de gran empresa del sector industrial clasificadas con determinados códigos del CNAE 2009¹⁵; y, en el caso de la medida 2, a empresas de servicios energéticos que actúen en función de un contrato de servicios energéticos con alguna de las empresas de la primera categoría.

¹⁴ En INDUSTRIA II, la cuantía de la entrega dineraria sin contraprestación debe ser la menor de las tres siguientes: a) 30 % de la inversión elegible del proyecto; b) cuantía máxima que, en función de la región donde radique el proyecto y tipología de empresa promotora, se establece para actuaciones de eficiencia energética en el artículo 38 del Reglamento (UE) n.º 651/2014, de 17 de junio 2014 (con carácter general, 30 % en gran empresa, 40 % en mediana empresa y 50 % en pequeña empresa); y c) cuantía máxima que resulte de aplicar el porcentaje de cofinanciación FEDER que corresponda a la comunidad o ciudad autónoma donde radique el proyecto.

¹⁵ Epígrafes de CNAE: 07. Extracción de minerales metálicos; 08. Otras industrias extractivas; 09. Actividades de apoyo a la industria extractiva; 10. Industria de la alimentación; 11. Fabricación de bebidas; 12. Industria del tabaco; 13. Industria

En cuanto a la cuantía de los proyectos, han sido elegibles los proyectos de mejora de la tecnología en equipos y procesos industriales cuya inversión elegible fuera igual o superior a 75.000 euros y aquellos para la implantación de sistemas de gestión energética con inversión igual o superior a 30.000 euros, siendo la inversión elegible máxima por solicitud de 4 millones de euros en INDUSTRIA I y de 50 millones en INDUSTRIA II.

El programa INDUSTRIA I estaba dotado de un presupuesto máximo de 49.016.421 euros, que fue ampliado en 66.200.000 euros adicionales en octubre de 2015 debido a que el número de solicitudes recibidas había sobrepasado el presupuesto disponible inicialmente, elevándose el presupuesto total definitivo a 115.216.421 euros; el plazo de presentación de solicitudes se cerró el 5 de mayo de 2016, transcurrido un año desde la publicación de la convocatoria en el BOE, habiendo superado las solicitudes de ayuda el total del presupuesto asignado al programa. En el caso de INDUSTRIA II, el presupuesto máximo era de 63.759.000 euros, que se amplió en 104.431.250 euros adicionales en diciembre de 2017 hasta un total de 168.190.250 euros; el plazo de presentación de solicitudes se cerró el 31 de diciembre de 2018, una vez que el Consejo de Administración del IDAE de 31 de mayo de 2018 hubiera ampliado su vigencia hasta esa fecha. El presupuesto conjunto de ambos programas ascendió, por tanto, a 283.406.671 euros.

A 31 de diciembre de 2020, el programa INDUSTRIA I había alcanzado un grado de ejecución del 58 % del presupuesto aprobado (66,9 millones de euros de ayudas pagadas a 31 de diciembre de 2020), estando únicamente pendientes de revisión dos expedientes. En el caso de INDUSTRIA II, se habían pagado ayudas por el 33 % del presupuesto (55,2 millones correspondientes a 526 expedientes) y existían ayudas en tramitación por el 52 % del presupuesto (86,7 millones correspondientes a 438 expedientes), por lo que es previsible que su grado de ejecución final sea mayor.

En el siguiente cuadro se detallan el número de peticiones de ayudas recibidas, aceptadas, en tramitación y denegadas, así como datos sobre las ayudas concedidas y los plazos de tramitación.

textil; 14. Confección de prendas de vestir; 15. Industria del cuero y del calzado; 16. Industria de la madera y corcho, excepto muebles, cestería y espartería; 17. Industria del papel; 18. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados; 20. Industria química; 21. Fabricación de productos farmacéuticos; 22. Fabricación de productos de caucho y plásticos; 23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos; 24. Metalurgia; fabricación de hierro, acero y ferroaleaciones; 25. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo; 26. Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos; 27. Fabricación de material y equipo eléctrico; 28. Fabricación de maquinaria y equipo N.C.O.P; 29. Fabricación de vehículos a motor, remolques y semirremolques; 30. Fabricación de otro material de transporte; 31. Fabricación de muebles; 32. Otras industrias manufactureras; 33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo.

CUADRO Nº 6: Datos sobre las convocatorias INDUSTRIA I e INDUSTRIA II a 31-12-2020

	INDUSTRIA I	INDUSTRIA II	TOTAL	
Solicitudes:				
Nº de solicitudes aceptadas y pagadas	395	525	920	
Nº de solicitudes en tramitación	2	438	440	
Nº de solicitudes denegadas o revocadas	321	382	703	
Total solicitudes recibidas	718	1.345	2.063	
Ayudas pagadas: (en euros)				
Importe pagado 2017	17.511.551,45		17.511.551,45	
Importe pagado 2018	33.088.681,43	3.089.736,83	36.178.418,26	
Importe pagado 2019	13.410.756,51	20.141.800,01	33.552.556,52	
Importe pagado 2020	2.903.820,68	31.982.516,90	34.886.337,58	
Total pagado	66.914.810,07	55.214.053,74	122.128.863,81	
Ayuda media pagada por solicitante	169.404,58	105.169,63	132.748,77	
Detalle ayudas aceptadas y pagadas por tipología:				
Ayudas medida 1 - Mejora de la tecnología en equipos y procesos industriales	Nº exped	382	510	892
	Importe	66.283.899,06	54.167.361,81	120.451.260,87
Ayudas medida 2 - Implantación de sistemas de gestión energética	Nº exped	13	15	28
	Importe	630.911,01	1.046.691,93	1.677.602,94
Ayudas en tramitación:				
Con documentación justificativa ya verificada (pendiente de pago)	Nº exped	-	20	20
	Importe	-	2.157.435,51	2.157.435,51
Con documentación justificativa en fase de verificación	Nº exped	2	43	45
	Importe	1.218.005,78	5.733.397,80	6.951.403,58
Actuaciones pendientes de presentar documentación justificativa	Nº exped		375 (1)	375
	Importe		78.834.775,67	78.834.775,67
Total importe ayudas en tramitación	1.218.005,78	86.725.608,98	87.943.614,76	
Total reservado (total pagado + ayudas en tramitación)	68.132.815,85	141.939.662,72	210.072.478,57	
Tiempo medio de tramitación (en días)				
Desde solicitud hasta resolución inicial	318	319	319	
Desde resolución inicial hasta presentación documentación justificativa	424	360	386	
Desde presentación documentación justificativa a la fecha del informe de verificación.	149	80	109	
Total tiempo medio	892	759	813	

(1) En enero de 2021 se ha recibido la documentación justificativa de 5 de estos expedientes (0,5 millones de euros) y en febrero de 2021 otros 4 expedientes (0,2 millones) han sido revocados al no haber presentado la documentación justificativa los solicitantes una vez pasados los plazos máximos previstos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Entidad.

Como se puede observar, más del 99 % de las ayudas otorgadas se ha destinado a la medida 1 (mejora de la tecnología en equipos y procesos industriales), habiendo sido solo el 1 % de las ayudas utilizado para el fomento de la medida 2 (implantación de sistemas de gestión energética).

Son reseñables los elevados plazos medios de tramitación por el IDAE que se han producido en INDUSTRIA I y II, especialmente en la fase de revisión de los proyectos hasta que se produce la resolución inicial. Los plazos medios han sido calculados sobre el conjunto de expedientes que, o bien están terminados y pagados, o están en tramitación.

Se ha analizado una muestra de los expedientes de ambas convocatorias, habiéndose comprobado que la tramitación de los expedientes se ajusta en líneas generales a los procedimientos aprobados. No obstante, se han detectado las siguientes incidencias:

- En un expediente, la notificación de la resolución de la ayuda se realizó al beneficiario dos meses después de su aprobación¹⁶.
- En los casos en que los beneficiarios se han retrasado en el plazo otorgado (15 días naturales) para la entrega de documentos para subsanar las solicitudes presentadas, la documentación ha sido admitida y el procedimiento ha continuado. Se han detectado casos en los que el plazo real ha sido superior al mes¹⁷.

Gestión descentralizada por comunidades autónomas

La Sentencia 69/2018, de 21 de junio, del Tribunal Constitucional, en relación con el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña sobre la competencia del FNEE para gestionar las convocatorias de los programas de ayudas, ha traído como consecuencia la territorialización de las nuevas ayudas. Así, en 2019 se aprobó un nuevo Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial (INDUSTRIA III), con un presupuesto inicial de 307,6 millones de euros, coordinado por el IDAE y gestionado por las CCAA, que son las encargadas de realizar las convocatorias en sus respectivos territorios y distribuir las ayudas entre los beneficiarios finales.

El programa INDUSTRIA III está regulado en el Real Decreto 263/2019, de 12 de abril (publicado el 13 de abril), y su finalidad es, al igual que INDUSTRIA I y II, incentivar y promover la realización de actuaciones en el sector industrial para reducir las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficiencia energética a través de medidas que reduzcan el consumo de energía final en los procesos industriales, ya sea mediante la sustitución de equipos o por la implantación de sistemas de gestión energética. Estas ayudas pueden ser cofinanciadas con el FEDER dentro del Programa Operativo Plurirregional de España (POPE) 2014-2020, excepto en los casos de las actuaciones que no sean elegibles, y se otorgan en cada territorio en concurrencia simple, hasta agotar el presupuesto o hasta que expire la vigencia del programa.

En este caso, al tratarse de un programa descentralizado, los beneficiarios directos de las ayudas son las CCAA y Ceuta y Melilla, que deben destinar el importe de las mismas a la realización de actuaciones encuadradas en una o varias de las siguientes tipologías o medidas:

- Medida 1: mejora de la tecnología en equipos y procesos industriales.
- Medida 2: implantación de sistemas de gestión energética.

Los destinatarios últimos de las ayudas son empresas con residencia fiscal en España y que tengan la consideración de PYME o de gran empresa del sector industrial, clasificadas con determinados

¹⁶ En sus alegaciones, la Entidad ha manifestado que dicho retraso se produjo por incidencias informáticas en la notificación. La aceptación de la ayuda no se produjo hasta el 27-4-2018, siendo la resolución de concesión de 19-2-2018. Este expediente, finalmente, ha sido revocado por resolución de julio de 2020, al no haberse aportado la documentación justificativa en plazo.

¹⁷ En alegaciones, el IDAE ha señalado como motivos por los que ha admitido la documentación aun habiéndose superado los plazos de subsanación, problemas con la aplicación informática que no admitía archivos a partir de determinado tamaño y problemas con el uso de la firma electrónica por parte de los solicitantes por diversos motivos.

códigos del CNAE 2009¹⁸; y empresas de servicios energéticos que actúen en función de un contrato de servicios energéticos con alguna de las empresas de la primera categoría.

Las ayudas al destinatario último revisten la modalidad de entrega dineraria sin contraprestación con una cuantía máxima que debe ser la menor de las tres siguientes: a) 30 % de la inversión elegible del proyecto; b) cuantía máxima que, en función de la región donde radique el proyecto y tipología de empresa promotora, se establece para actuaciones de eficiencia energética en el artículo 38 del Reglamento (UE) n.º 651/2014, de 17 de junio 2014 (con carácter general, un 30 % en gran empresa, un 40 % en mediana empresa y un 50 % en pequeña empresa); y c) cuantía máxima de ayuda por solicitud fijada por las CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla en sus respectivas convocatorias en función de su presupuesto¹⁹.

Según se señala en el Real Decreto 263/2019, los criterios utilizados para distribuir el presupuesto del programa, así como la propia distribución, se han consensado con las comunidades y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. A este respecto, en el acta de la reunión del CSC de 1 de marzo de 2019 se indica que la distribución territorial de los fondos fue presentada a la Conferencia Sectorial de Energía del 25 de febrero de 2019 y que el criterio de reparto allí propuesto fue el VAB (valor agregado bruto) 2017. La distribución de los 307,6 millones de euros por comunidades y ciudades autónomas quedó establecida en el anexo II del citado Real Decreto.

El presupuesto del programa INDUSTRIA III ha sido ampliado en dos ocasiones: en abril de 2020²⁰ se amplió en 7,3 millones de euros adicionales a petición del Gobierno del Principado de Asturias (su presupuesto pasó de 4,8 a 12,1 millones); y en marzo de 2021²¹ en 35 millones a petición de la Generalitat de Catalunya (su presupuesto pasó de 49,5 a 84,5 millones). En ambos casos, se justificó la ampliación al haberse presentado solicitudes en el territorio que superaban el presupuesto inicialmente asignado por el Real Decreto 263/2019. El presupuesto definitivo del programa ha quedado fijado, por tanto, en 350 millones de euros.

En cuanto al plazo de vigencia del programa, inicialmente previsto hasta el 31 de diciembre de 2020, se amplió en seis meses más, hasta el 30 de junio de 2021, para favorecer la realización de las actuaciones elegibles del programa inicialmente previstas, dado su insuficiente grado de ejecución a causa de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Esta modificación del plazo fue incluida en el Real Decreto 1186/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 263/2019.

Los plazos para la conclusión de las actuaciones, su justificación posterior y las posibles prórrogas, son los mismos que los fijados para INDUSTRIA I y II (Cuadro nº 5 de este Informe). No obstante, en determinadas convocatorias, dichos plazos han sido objeto de modificación: en el caso de

¹⁸ Epígrafes de CNAE: 07. Extracción de minerales metálicos; 08. Otras industrias extractivas; 09. Actividades de apoyo a la industria extractiva; 10. Industria de la alimentación; 11. Fabricación de bebidas; 13. Industria textil; 14. Confección de prendas de vestir; 15. Industria del cuero y del calzado; 16. Industria de la madera y corcho, excepto muebles, cestería y espartería; 17. Industria del papel; 18. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados; 19. Coquerías y refino de petróleo; 20. Industria química; 21. Fabricación de productos farmacéuticos; 22. Fabricación de productos de caucho y plásticos; 23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos; 24. Metalurgia; fabricación de hierro, acero y ferroaleaciones; 25. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo; 26. Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos; 27. Fabricación de material y equipo eléctrico; 28. Fabricación de maquinaria y equipo N.C.O.P.; 29. Fabricación de vehículos a motor, remolques y semirremolques; 30. Fabricación de otro material de transporte; 31. Fabricación de muebles; 32. Otras industrias manufactureras; 33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo; 35. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado; 36. Captación, depuración y distribución de agua; 37. Recogida y tratamiento de aguas residuales; 38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos – valorización; 39. Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos.

¹⁹ Así, Baleares, por ejemplo, ha establecido en su convocatoria un límite de ayudas de 200.000 euros por beneficiario y convocatoria, y en Andalucía el incentivo no puede ser superior a 15.000.000 euros por proyecto solicitado ni por beneficiario.

²⁰ Mediante Resolución de 6 de abril de 2020 del Consejo de Administración del IDAE y tras ser autorizado por el CSC del FNEE en su reunión de 1 de abril de 2020.

²¹ Mediante Resolución de 24 de febrero de 2021 del Consejo de Administración del IDAE y tras ser autorizado por el CSC del FNEE en su reunión de 10 de febrero de 2021.

Murcia, su convocatoria limita el plazo para la conclusión de las actuaciones a 18 meses, en lugar de los 24 meses previstos en el Real Decreto 263/2019; y en Canarias, se fija que el plazo de realización y justificación de la actuación por parte de los beneficiarios no podrá superar el 31 de diciembre de 2020, lo que supone una reducción significativa de los plazos.

A efectos de gestión, una vez comunicado por el IDAE a las CCAA y a las ciudades de Ceuta y Melilla el importe del presupuesto de la convocatoria, estas deben aceptar de forma expresa e inequívoca la ayuda mediante escrito dirigido a la Dirección General del IDAE. A diferencia de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que no solicitaron las ayudas²², a lo largo de 2019 las diecisiete CCAA aceptaron las ayudas concedidas, realizándose su pago por parte del IDAE.

Las CCAA debían efectuar la correspondiente convocatoria en un plazo no inferior a dos meses ni superior a cuatro desde la entrada vigor del Real Decreto 263/2019 (entre el 14 de junio y el 14 de agosto de 2019). Diez de ellas, no obstante, superaron ese plazo, siendo especialmente relevante el retraso en el caso de Aragón y Extremadura, para las que transcurrió más de un año hasta la convocatoria de las ayudas.

En el siguiente cuadro se detallan los presupuestos iniciales para cada CCAA, la fecha de aceptación de las ayudas, la fecha de pago por el IDAE y la fecha de la convocatoria de ayudas por las CCAA:

CUADRO Nº 7: Presupuesto, fecha de aceptación y fecha de la convocatoria en INDUSTRIA III

(en euros)

Comunidad/ciudad autónoma	Presupuesto inicial (anexo II RD 263/2019)	Fecha cartas aceptación	Fecha pago ayudas IDAE	Fechas convocatorias autonómicas	Días de retraso en plazo para realizar la convocatoria
Andalucía	73.778.059,68	24/04/2019	06/05/2019	22/07/2019	
Aragón	10.562.941,35	29/04/2019	22/05/2019	11/03/2021	575
Asturias	4.779.747,67	22/04/2019	30/04/2019 19/05/2020	20/09/2019	37
Baleares	1.602.277,30	02/05/2019	29/05/2019	14/10/2019	61
Canarias	2.580.302,51	09/05/2019	22/05/2019	17/07/2019	
Cantabria	4.105.555,15	12/11/2019	25/11/2019	18/12/2019	126
Castilla y León	32.362.793,24	17/04/2019	22/05/2019	27/09/2019	44
Castilla-La Mancha	9.930.916,48	15/05/2019	22/05/2019	25/09/2019	42
Cataluña	49.493.353,71	25/04/2019	06/05/2019	20/11/2019	98
Ceuta	74.665,11	No aceptada			
Comunidad Valenciana	31.191.038,12	24/04/2019	08/05/2019	26/07/2019	
Extremadura	2.032.533,55	29/05/2019	20/06/2019	28/09/2020	411
Galicia	16.629.395,16	17/04/2019	06/05/2019	08/08/2019	
La Rioja	2.865.733,89	22/05/2019	29/05/2019	16/07/2019	
Madrid	23.730.319,46	10/05/2019	22/05/2019	31/07/2019	
Melilla	64.795,60	No aceptada			
Murcia	21.850.472,58	28/05/2019	05/06/2019	11/11/2019	89
Navarra	4.688.201,42	29/04/2019	08/05/2019	25/09/2019	42
País Vasco	15.321.804,21	16/04/2019	30/04/2019	30/07/2019	
Total	307.644.906,19				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la Entidad.

Las CCAA pueden imputar como máximo un 2,84 % del presupuesto disponible como costes indirectos imputables a las actuaciones subvencionadas, por lo que, en una parte de las

²² Los importes asignados a Ceuta y Melilla que no han sido aceptados eran de 74.665,11 y 64.795,60 euros respectivamente (un 0,05 % del total).

convocatorias publicadas, en el importe presupuestado está ya descontado dicho porcentaje. No ocurre así en el caso de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Navarra y País Vasco en las que el presupuesto publicado es el 100 % del importe recibido y en el de Cataluña y Madrid, en las que el porcentaje de gastos deducido es de solo el 1,66 % y el 0,97 %, respectivamente.

En materia de coordinación y seguimiento, el organismo competente es el IDAE, que se coordina con las CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla a través de la Comisión Consultiva de Ahorro y Eficiencia Energética, regulada en el artículo 12 del Real Decreto 18/2014, de 17 de enero, por el que se aprueba el estatuto del organismo. Las CCAA participantes deben remitir la información que el IDAE les solicite para poder hacer efectivo el seguimiento del programa.

A partir de los datos remitidos al IDAE por las CCAA en relación con este programa, el siguiente cuadro detalla la situación de ejecución del programa por comunidades autónomas a 29 de marzo de 2021.

CUADRO Nº 8: Situación ejecución programa INDUSTRIA III a 29 de marzo de 2021

(en euros)

Comunidad autónoma	Presupuesto inicial (anexo II RD 263/2019)	Ampliación presupuesto	Presupuesto definitivo	Presupuesto convocatorias autonómicas	Solicitudes recibidas	Ayuda solicitada	Ayuda solicitada / Presupuesto definitivo (%)
Andalucía	73.778.059,68		73.778.059,68	71.682.762,79	74	11.107.017,00	15,49
Aragón	10.562.941,35		10.562.941,35	10.562.941,35			
Asturias	4.779.747,67	7.300.000,00	12.079.747,67	12.079.747,67	13	10.107.405,00	83,67
Baleares	1.602.277,30		1.602.277,30	1.556.772,63	6	59.761,38	3,73
Canarias	2.580.302,51		2.580.302,51	2.580.302,51	17	1.233.419,26	47,80
Cantabria	4.105.555,15		4.105.555,15	4.105.555,15	8	952.018,00	23,19
Castilla y León	32.362.793,24		32.362.793,24	31.443.689,92	40	9.133.253,43	28,22
Castilla-La Mancha	9.930.916,48		9.930.916,48	9.648.878,45	29	2.614.236,84	26,32
Cataluña	49.493.353,71	35.000.000,00	84.493.353,71	83.087.742,46	389	70.282.376,02	83,18
Comunidad Valenciana	31.191.038,12		31.191.038,12	30.310.000,00	137	13.628.335,83	43,69
Extremadura	2.032.533,55		2.032.533,55	1.974.813,55	7	615.373,48	30,28
Galicia	16.629.395,16		16.629.395,16	16.157.120,34	67	19.917.284,66	119,77
La Rioja	2.865.733,89		2.865.733,89	2.784.347,89	10	4.793.097,56	167,26
Madrid	23.730.319,46		23.730.319,46	23.500.000,00	68	19.627.506,60	82,71
Murcia	21.850.472,58		21.850.472,58	21.229.919,16	8	1.981.842,68	9,07
Navarra	4.688.201,42		4.688.201,42	4.688.201,42	47	2.343.456,87	49,99
País Vasco	15.321.804,21		15.321.804,21	15.321.804,21	153	17.496.534,60	114,19
Total	307.505.445,48	42.300.000,00	349.805.445,48	342.714.599,50	1.073	185.892.919,21	53,14

(1) Por Resolución de 24 de julio de 2020 de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica del Principado de Asturias se amplió el crédito de las convocatorias hasta los 12.079.747,67 euros.

(2) Por resolución de 25 de mayo de 2021 del Instituto Catalán de Energía se hecho pública una segunda convocatoria de ayudas con el presupuesto de la ampliación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por la Entidad.

Tal y como se puede observar, el porcentaje de ayuda reservada por haberse recibido solicitudes del presupuesto definitivo del programa se sitúa en torno al 53 % del presupuesto definitivo. De las 1.073 solicitudes recibidas, 279 se encuentran en estado favorable, lo que significa que han sido resueltas positivamente (con unas ayudas concedidas de 32,5 millones de euros), y, las 794 restantes, están en revisión (estado solicitud). Las peticiones recibidas por Galicia, La Rioja y País Vasco superan sus respectivos presupuestos, lo que puede ocasionar que no todas las solicitudes puedan ser atendidas, salvo que se amplíe su presupuesto como se ha hecho para Asturias y Cataluña. Dado los dilatados plazos de tramitación de las ayudas y de ejecución de las actuaciones no se puede anticipar el grado de ejecución final que tendrá este programa.

Asimismo, para que el IDAE pueda garantizar frente a sus organismos fiscalizadores el cumplimiento de sus funciones de control de subvenciones, las CCAA beneficiarias de las subvenciones deberán remitir anualmente informes de ejecución del programa hasta la fecha final de liquidación de todas las obligaciones que se deriven de las convocatorias. En este sentido, en la

fiscalización se ha puesto de manifiesto que, al cierre de los trabajos, no se había remitido al IDAE ningún informe anual elaborado por las CCAA sobre la ejecución del programa, a pesar de haber transcurrido más de un año desde las convocatorias efectuadas (la mayoría en el segundo semestre de 2019).

Igualmente, el Real Decreto 263/2019 establece que el saldo no ejecutado ni comprometido a la fecha de finalización del programa (30 de junio de 2021) deberá ser reintegrado al IDAE. A tal fin, los órganos de intervención de las CCAA deberán elaborar informes sobre la situación de la ejecución del programa a dicha fecha. A la vista de los datos que muestra el cuadro anterior, es previsible que varias CCAA tengan que reintegrar al IDAE parte de los importes entregados.

II.2.1.2.- ACTUACIONES DE RENOVACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE ALUMBRADO EXTERIOR MUNICIPAL

El IDAE ha desarrollado íntegramente dos programas de ayudas con cargo al presupuesto del FNEE, destinados a incentivar y promover la realización de actuaciones en el sector de alumbrado exterior municipal mediante la renovación de las instalaciones, con el objeto de reducir el consumo energético y las emisiones de dióxido de carbono (ALUMBRADO I, convocado por Resolución del IDAE de 28 de abril de 2015, publicada el 5 de mayo de 2015, y ALUMBRADO II, por Resolución del IDAE de 11 de abril de 2017, publicada en el BOE mediante extracto de la Resolución el 25 de abril de 2017).

Las ayudas revisten la modalidad de préstamo reembolsable sin interés y han de aplicarse a proyectos de renovación total o parcial de las instalaciones de alumbrado exterior existentes en los municipios españoles bajo criterios de ahorro y eficiencia energética, para reducir de forma significativa su consumo de electricidad. En la medida en que se produzca la devolución de los préstamos otorgados, el FNEE podrá volver a disponer de dichos fondos para la promoción de nuevas actuaciones que ayuden a conseguir el objetivo de ahorro energético.

Estos programas van dirigidos a los ayuntamientos, las diputaciones provinciales o entidades locales equivalentes, las mancomunidades o agrupaciones de municipios españoles y las entidades públicas concesionarias de la gestión de servicios públicos municipales españoles que no realicen una actividad económica por la que oferten bienes o servicios en un determinado mercado.

Tanto en ALUMBRADO I como en ALUMBRADO II, el importe del préstamo podía alcanzar el 100 % de la inversión elegible correspondiente al proyecto, a un tipo de interés del 0 % y con un plazo máximo de diez años (incluyendo doce meses de carencia), exento de comisiones de apertura, estudio y cancelación, así como de garantías. La inversión elegible correspondiente a las actuaciones a financiar debía estar comprendida entre 300.000 euros y 4 millones de euros, fijándose adicionalmente como límite del importe del préstamo máximo una cuantía de 600 euros por punto de luz renovado.

El programa ALUMBRADO I estaba dotado inicialmente de un presupuesto máximo de 36.000.000 euros, que se amplió en 29.000.000 euros adicionales en octubre de 2015 mediante acuerdo del Consejo de Administración del IDAE, debido a que el número de solicitudes recibidas había sobrepasado el presupuesto disponible inicialmente, siendo el presupuesto acumulado de 65.000.000; el plazo de presentación de solicitudes se cerró el 5 de mayo de 2016, transcurrido un año desde la publicación de la convocatoria en el BOE, habiendo superado las solicitudes de ayuda el total del presupuesto asignado. En el caso de ALUMBRADO II, se estableció un presupuesto inicial de 28.791.000 euros, que fue ampliado en 20.000.000 euros en junio de 2017, hasta 48.791.000 euros; el plazo de presentación de solicitudes se cerró el 25 de abril de 2018. El presupuesto conjunto de ambos programas ascendió, por tanto, a 113.791.000 euros.

El programa ALUMBRADO I ha alcanzado un grado de ejecución del 89 % del presupuesto aprobado, estando únicamente pendiente de verificarse la documentación justificativa de la ejecución de los proyectos de tres expedientes. En el caso de ALUMBRADO II, se han formalizado

préstamos por el 62% del presupuesto y existen compromisos de préstamos por otro 5 %; a 31 de diciembre de 2020, en 12 expedientes no se había acreditado la finalización de la obra y en 23 expedientes estaba pendiente de verificarse la documentación justificativa²³. A nivel global, el nivel de ejecución se sitúa en el 80 %.

En el siguiente cuadro se detallan el número de peticiones recibidas de préstamos, el de aceptadas y el de denegadas, así como datos sobre los préstamos otorgados y sobre la situación de ejecución de las actuaciones. También se incluye información sobre los saldos pendientes de reintegro y sobre los plazos de tramitación.

CUADRO Nº 9: Datos sobre las convocatorias ALUMBRADO I Y ALUMBRADO II a 31-12-2020

	ALUMBRADO I	ALUMBRADO II	TOTAL
Solicitudes:			
Nº de solicitudes con préstamo formalizado y pagado	71	36	107
Nº de solicitudes con obra finalizada y verificada documentalmente	68	1	69
Nº de solicitudes con obra finalizada y documentación presentada pendiente verificar	3	23	26
Nº de solicitudes con obra en curso		12	12
Nº de solicitudes con préstamo en proceso tramitación		2	2
Nº de solicitudes denegadas o revocadas	53	58	111
Total solicitudes recibidas	124	96	220
Préstamos formalizados: (en euros)			
Importe pagado 2016	11.255.169,57		11.255.169,57
Importe pagado 2017	26.966.505,22		26.966.505,22
Importe pagado 2018	16.814.115,04	267.414,16	17.081.529,20
Importe pagado 2019	2.927.404,24	21.004.118,40	23.931.522,64
Importe pagado 2020		9.142.254,63	9.142.254,63
Total importe préstamos formalizados	57.963.194,07	30.413.787,19	88.376.981,26
Importe amortizado hasta 31/12/2020	16.904.084,24	2.970.443,06	19.874.527,30
Total deuda pendiente a 31/12/2020	41.059.109,83	27.443.344,13	68.502.453,96
Compromisos por préstamos en tramitación			
Préstamo medio otorgado	816.383,02	844.827,42	825.953,10
Ayuda financiera equivalente préstamos otorgados	4.415.656,11	1.780.797,71	6.196.453,82
Tiempo medio de tramitación (en días)			
Desde solicitud hasta resolución inicial	143	247	179
Desde resolución inicial hasta justificación de la formalización de los contratos de obra por la entidad local	360	395	372
Desde la justificación de la formalización de los contratos a la firma del préstamo	72	98	81
Desde la firma del préstamo a la presentación documentación justificativa final	356	425	378
Desde la presentación documentación justificativa a la fecha del informe de verificación	320	191	316
Total tiempo medio	1.251	1.356	1.326

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Entidad.

Son reseñables los elevados plazos medios de tramitación por el IDAE que se han producido en ALUMBRADO I y II, que llegan a alcanzar los tres años y ocho meses. En el caso de ALUMBRADO II, los plazos han sido aún superiores, si bien parte de la tardanza ha estado justificada por la suspensión de los plazos administrativos decretada por el estado de alarma de la primavera de 2020.

²³ A la fecha de redacción de este Informe, 7 de los 12 proyectos habían justificado la finalización de la obra y otro proyecto estaba ya verificado, siendo 29 los proyectos pendientes de verificación.

Se ha analizado una muestra de los expedientes de ambas convocatorias, habiéndose comprobado que la tramitación de los expedientes se ajusta a los procedimientos aprobados. Sin embargo, cabe destacar los elevados plazos de tramitación de algunos de los expedientes como consecuencia de permitir las bases reguladoras que, por circunstancias imprevisibles debidamente justificadas, se pudieran ampliar los plazos máximos para acreditar la formalización de los contratos o para la justificación de la ejecución de las actuaciones, pero sin establecer límites a dichas prórrogas. Así, en algunos expedientes se han tramitado distintas prórrogas, en distintas fases y por distintos motivos, ocasionando que en alguno de ellos desde el registro de la solicitud hasta el informe de verificación haya transcurrido un plazo de cinco años, cuando el periodo previsible de tramitación debería situarse en 25 meses más los plazos de revisión de la documentación y subsanación y de elaboración de informes de las distintas fases.

II.2.1.3.- ACTUACIONES DE CAMBIO MODAL Y USO MÁS EFICIENTE DE LOS MODOS DE TRANSPORTE

El IDAE ha desarrollado íntegramente dos programas de ayudas con cargo al presupuesto del FNEE, cuya finalidad ha sido incentivar y promover la realización de actuaciones en el sector del transporte para reducir las emisiones de dióxido de carbono mediante la ejecución de proyectos de ahorro y de mejora de la eficiencia energética (TRANSPORTE I, convocado por Resolución del IDAE de 28 de abril de 2015, publicada el 5 de mayo de 2015, y TRANSPORTE II, convocado por Resolución del IDAE de 11 de abril de 2017, publicada en el BOE extracto de la resolución el 25 de abril de 2017). En estos programas, si bien está previsto que puedan cofinanciarse con fondos del Programa Operativo FEDER, el IDAE no está tramitando la cofinanciación al considerar que las actuaciones no cumplen los requisitos, tal como se ha señalado anteriormente.

Las ayudas revisten la modalidad de entrega dineraria sin contraprestación, para la realización de actuaciones encuadradas en una o varias de las siguientes tipologías o medidas:

- Medida 1: planes de transporte sostenible al centro de trabajo (se financian por una cuantía máxima del 20 % de la inversión para TRANSPORTE I y del 30 % para TRANSPORTE II).
- Medida 2: gestión de flotas de transporte por carretera (se financian por una cuantía máxima del 20 % de la inversión para TRANSPORTE I y del 30 % para TRANSPORTE II).
- Medida 3: cursos de conducción eficiente para conductores de vehículos industriales (se financia un máximo de 100 euros por cada conductor formado en ambas convocatorias).

Estos programas van dirigidos, en el caso de la medida 1, a empresarios o entidades, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que implanten planes de transporte al centro de trabajo; en el caso de la medida 2, a empresarios o entidades, que cuenten con una flota de, al menos, cuatro vehículos de transporte por carretera de más de 3.500 kg (camiones) o más de nueve pasajeros (autobuses); y, en el caso de la medida 3, a empresarios o entidades que tengan como actividad principal la formación de conductores, a asociaciones o agrupaciones empresariales del sector de la enseñanza de la conducción o del sector del transporte, y a otras asociaciones o empresas del sector de la automoción que realicen actividades de formación en conducción eficiente.

En cuanto a la cuantía de los proyectos, han sido elegibles los planes de transporte sostenible y de gestión de flotas cuya inversión elegible fuera igual o superior a 30.000 euros en TRANSPORTE I y 15.000 euros en TRANSPORTE II. Para estos dos tipos de actuaciones, el importe máximo de ayuda por beneficiario es de 200.000 euros. En el caso de los cursos de conducción eficiente, estos debían incluir un mínimo de 200 alumnos, y la ayuda se otorgaría por conductor profesional formado, ascendiendo a 100 euros por conductor, y hasta un máximo de 100.000 euros por beneficiario.

El programa TRANSPORTE I estaba dotado de un presupuesto máximo de 8.000.000 euros, estando previsto que se pudiera ampliar; el plazo de presentación de solicitudes se cerró el 5 de mayo de 2016, transcurrido un año desde la publicación de la convocatoria en el BOE. En el caso de TRANSPORTE II, el presupuesto máximo era de 3.720.000 euros, también ampliable y el plazo

de presentación de solicitudes se cerró el 25 de abril de 2018, también transcurrido un año desde su publicación en el BOE.

El grado de ejecución de ambos programas ha sido muy bajo, ya que, a 31 de diciembre de 2020, se habían otorgado y pagado ayudas por un total de 1.391.013,18 euros (el 11,9 % de los presupuestos de ambas convocatorias).

En el siguiente cuadro se detallan el número de peticiones de ayudas recibidas, aceptadas y denegadas, así como datos sobre las ayudas concedidas y los plazos de tramitación.

CUADRO Nº 10: Datos sobre las convocatorias TRANSPORTE I y TRANSPORTE II a 31-12-2020

	TRANSPORTE I	TRANSPORTE II	TOTAL
Solicitudes:			
Nº de solicitudes aceptadas y pagadas	25	34	59
Nº de solicitudes denegadas o revocadas	65	30	95
Total solicitudes recibidas	90	64	154
Ayudas pagadas: (en euros)			
Importe pagado 2017	101.111,37		101.111,37
Importe pagado 2018	462.335,67		462.335,67
Importe pagado 2019	66.900,00	602.091,23	668.991,23
Importe pagado 2020		158.574,91	158.574,91
Total importe	630.347,04	760.666,14	1.391.013,18
Ayuda media pagada	25.213,88	22.372,53	23.576,49
Detalle ayudas aceptadas y pagadas por tipología:			
Ayudas medida 1 - Planes de transporte	Nº exped	2	2
	Importe	30.086,94	30.086,94
Ayudas medida 2 - Gestión de flotas	Nº exped	3	26
	Importe	39.471,01	505.411,70
Ayudas medida 3 - Cursos de conducción eficiente	Nº exped	22	31
	Importe	590.876,03	225.167,50
Tiempo medio de tramitación (en días)			
Desde solicitud hasta resolución inicial	156	88	117
Desde resolución inicial hasta presentación documentación justificativa	441	455	449
Desde presentación documentación justificativa hasta informe de verificación	401	96	225
Total tiempo medio	998	639	791

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Entidad.

Como se puede observar, el mayor volumen de las ayudas otorgadas se ha destinado a la medida 3 (cursos de conducción eficiente), el 59 % de las ayudas, habiéndose formado 8.183 conductores; es también relevante la inversión en la medida 2 (gestión de flotas), el 39 %, habiéndose realizado inversiones para la mejora de la gestión de una flota de 1.641 camiones; por último, las ayudas para la medida 1 (planes de transporte de empleados), que suponen solo el 2 % de las ayudas concedidas, han afectado únicamente a plantillas integradas por un total de 427 empleados.

Son reseñables los elevados plazos medios de tramitación por el IDAE que se han producido en el programa TRANSPORTE I, especialmente en la fase de revisión, si bien en TRANSPORTE II estos plazos se han reducido considerablemente.

Se ha analizado una muestra de los expedientes de ambas convocatorias, habiéndose comprobado que la tramitación de los expedientes se ha ajustado a los procedimientos aprobados.

II.2.1.4.- ACTUACIONES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EL SECTOR FERROVIARIO

El IDAE ha desarrollado íntegramente un programa de ayudas con cargo al presupuesto del FNEE, cuya finalidad ha sido incentivar y promover la realización de actuaciones en el sector ferroviario para reducir las emisiones de dióxido de carbono y del consumo de energía final, mediante la ejecución de proyectos de ahorro y de mejora de la eficiencia energética (SECTOR FERROVIARIO,

convocado por Resolución del IDAE de 30 de noviembre de 2015, publicada el 15 de diciembre de 2015).

Las ayudas podían revestir la modalidad de entrega dineraria sin contraprestación hasta un 30 % de la inversión elegible; o de préstamo reembolsable²⁴ hasta el 100 % de la misma para la realización de actuaciones encuadradas en una o varias de las siguientes tipologías:

- Medida 1: mejora de la eficiencia energética mediante el frenado regenerativo de trenes.
- Medida 2: estrategias de ahorro energético en la operación del tráfico ferroviario.
- Medida 3: mejora de la eficiencia energética en edificios ferroviarios existentes.
- Medida 4: mejora de la eficiencia energética en alumbrado exterior y señalización.
- Medida 5: mejora de la eficiencia energética en instalaciones ferroviarias.

Este programa está dirigido a empresas ferroviarias titulares de los activos que realicen las actuaciones objeto de las ayudas, a entidades administradoras de infraestructuras ferroviarias y a empresas de servicios energéticos con las que los operadores ferroviarios lleguen a acuerdos para la realización de estas actuaciones (en este último caso, la ayuda deberá ser repercutida al operador o dueño de las instalaciones, material móvil o equipos objeto de las actuaciones y no podrá optarse por la ayuda en la modalidad de préstamo reembolsable).

En relación con la cuantía, el importe del coste elegible debía ser igual o superior a 50.000 euros en las medidas 4 y 5, igual o superior a 100.000 euros en las medidas 1 y 3, e igual o superior a 200.000 euros en la medida 2. En la modalidad de préstamo, la inversión elegible correspondiente a las actuaciones a financiar debía estar comprendida entre 300.000 euros y 4 millones de euros.

El programa SECTOR FERROVIARIO estaba dotado de un presupuesto inicial máximo de 13.000.000 euros, siendo posible su ampliación. El plazo de presentación de solicitudes se fijó inicialmente hasta el 15 de diciembre de 2016 (un año desde la publicación de la convocatoria) y, tras sucesivas ampliaciones, se cerró el 30 de abril de 2018²⁵.

A pesar de haberse ampliado el plazo de vigencia del programa en dos ocasiones, su grado de ejecución ha sido muy bajo ya que, a 31 de diciembre de 2020, se habían otorgado y pagado ayudas directas por un total de 1.290.886,74 euros (únicamente el 10 % del presupuesto aprobado) y el presupuesto reservado a dicha fecha para actuaciones ascendía a 2.076.714,13 (un 16 %), por lo que, en su conjunto, las ayudas pagadas a proyectos ya finalizados y las concedidas a expedientes en tramitación alcanzaban el 26 % del total del presupuesto del programa. Cabe destacar que ninguno de los solicitantes ha optado por la modalidad de préstamo reembolsable.

En el siguiente cuadro se detallan el número de peticiones de ayudas recibidas, aceptadas, en tramitación y denegadas, así como datos sobre las ayudas directas concedidas y los plazos de tramitación.

²⁴ Las características de los préstamos son las siguientes: a) tipo de interés del 2 %; b) plazo máximo de diez años (incluyendo doce meses de carencia de intereses); c) exento de comisiones de apertura, estudio y cancelación; d) garantizado mediante aval bancario, contrato de seguro de caución o depósito en efectivo a favor del IDAE en la Caja General de Depósitos del Ministerio de Economía y Competitividad por importe del 20% de la cuantía del préstamo; e) amortización mensual por cuotas constantes.

²⁵ Resoluciones del IDAE de 13 de diciembre de 2016 y de 19 de diciembre de 2017.

CUADRO Nº 11: Datos sobre la convocatoria SECTOR FERROVIARIO a 31-12-2020

		SECTOR FERROVIARIO
Solicitudes:		
Nº de solicitudes aceptadas y pagadas		10
Nº de solicitudes en tramitación		15
Nº de solicitudes denegadas o revocadas		23
Total solicitudes recibidas		48
Ayudas pagadas: (en euros)		
Importe pagado 2018		27.279,34
Importe pagado 2019		39.226,95
Importe pagado 2020		1.224.380,45
Total pagado		1.290.886,74
Ayuda media pagada		129.088,67
Detalle ayudas aceptadas y pagadas por tipología (1)		
Ayudas medida 1 - Mejora de la eficiencia energética mediante el frenado regenerativo de trenes	Nº exped	6
	Importe	1.179.126,98
Ayudas medida 3 - Mejora de la eficiencia energética en edificios ferroviarios existentes	Nº exped	1
	Importe	27.279,34
Ayudas medida 4 - Mejora de la eficiencia energética en alumbrado exterior y señalización	Nº exped	3
	Importe	84.480,42
Ayudas en tramitación:		
Con documentación justificativa en fase de verificación (2)	Nº exped	2
	Importe	85.694,82
Actuaciones pendientes de presentar documentación justificativa (3)	Nº exped	13
	Importe	1.991.019,31
Total importe ayudas en tramitación		2.076.714,13
Total reservado (total pagado + ayudas en tramitación)		3.367.600,87
Tiempo medio de tramitación (expedientes terminados) (en días)		
Desde solicitud hasta resolución inicial		38
Desde resolución inicial hasta presentación documentación justificativa		1024
Desde presentación documentación justificativa hasta informe de verificación		85
Total tiempo medio		1147

(1) No existen ayudas otorgadas para las medidas 2 -Estrategias de ahorro energético en la operación del tráfico ferroviario, y 5 - Mejora de la eficiencia energética en instalaciones ferroviarias.

(2) Ambas ayudas han sido pagadas en marzo de 2021, una vez verificadas las actuaciones.

(3) En 7 de estos proyectos se ha presentado la documentación justificativa en marzo de 2021.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Entidad.

Como se puede observar, el 91,3 % de las ayudas ya otorgadas se ha destinado a la medida 1 (mejora de la eficiencia energética mediante el frenado regenerativo de trenes), el 6,6 % a la medida 4 (mejora de la eficiencia energética en alumbrado exterior y señalización) y el 2,1 % a la medida 3 (mejora de la eficiencia energética en edificios ferroviarios existentes), sin que se hayan tramitado ayudas destinadas a las medidas 2 (Estrategias de ahorro energético en la operación del tráfico ferroviario) y 5 (Mejora de la eficiencia energética en instalaciones ferroviarias).

Son reseñables los elevados plazos medios de tramitación de estas ayudas, especialmente en la fase de justificación de la realización de las actuaciones, como consecuencia de que el plazo máximo para la presentación de la justificación en estas ayudas, en caso de solicitud de prórroga por el beneficiario, podía llegar a ser de 37 meses desde la notificación de la resolución de concesión.

Se ha analizado una muestra de los expedientes de ambas convocatorias, habiéndose comprobado que la tramitación de los expedientes se ajusta a los procedimientos aprobados.

II.2.1.5.- ACTUACIONES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN DESALADORAS

El IDAE ha desarrollado íntegramente un programa de ayudas con cargo al presupuesto del FNEE, cuya finalidad ha sido incentivar y promover la realización de actuaciones en desaladoras para reducir las emisiones de dióxido de carbono y del consumo de energía final, mediante la ejecución

de proyectos de ahorro y de mejora de la eficiencia energética (DESALADORAS, convocado por Resolución del IDAE de 18 de diciembre de 2015, publicada el 28 de diciembre de 2015).

Las ayudas podían revestir la modalidad de entrega dineraria sin contraprestación -con los límites que para cada caso se establecen en el artículo 38 del Reglamento (UE) n.º 651/2014, de 17 de junio 2014²⁶ y con los límites particulares establecidos según la tipología de las actuaciones en las bases reguladoras- o de préstamo reembolsable²⁷ hasta el 100 % de la inversión elegible para la realización de actuaciones encuadradas en una o varias de las siguientes tipologías:

- Medida 1: mejora de la tecnología en equipos y procesos de desalación.
- Medida 2: implantación de sistemas de gestión energética.

Este programa está dirigido a promotores titulares de las inversiones objeto de las ayudas que sean empresarios o entidades, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, o sean propietarios, concesionarios o explotadores de plantas desaladoras, y a empresas de servicios energéticos que actúen en función de un contrato de servicios energéticos con alguna de las anteriores (en este último caso, la ayuda deberá ser repercutida al concesionario, explotador o propietario de las instalaciones).

En relación con la cuantía, el importe de la inversión elegible debe ser igual o superior a 75.000 euros en la medida 1 e igual o superior a 30.000 euros en la medida 2, con un máximo de 2 millones de euros en ambos casos. En la modalidad de préstamo, la inversión elegible correspondiente a las actuaciones a financiar debe estar comprendida entre 150.000 euros y 2 millones de euros.

El programa DESALADORAS estaba dotado de un presupuesto inicial máximo de 12.000.000 euros, siendo posible su ampliación. El plazo de presentación de solicitudes se fijó inicialmente hasta el 28 de diciembre de 2016 (un año desde la publicación de la convocatoria) y, tras sucesivas ampliaciones, se cerró el 30 de abril de 2018²⁸.

A pesar de haberse ampliado el plazo de vigencia del programa en dos ocasiones, su grado de ejecución ha sido muy bajo, ya que, a 31 de diciembre de 2020, se habían otorgado y pagado ayudas por un total de 697.648,62 euros (únicamente el 5,8 % del presupuesto aprobado). Cabe destacar que ninguno de los solicitantes se ha decantado por la modalidad de préstamo retornable.

En el siguiente cuadro se detallan el número de peticiones de ayudas recibidas, aceptadas y denegadas, así como datos sobre las ayudas concedidas y los plazos de tramitación. Cabe destacar que ninguno de los solicitantes optó por la modalidad de préstamo reembolsable.

²⁶ La cuantía máxima está fijada en función de la región donde radique el proyecto y tipología de empresa promotora: con carácter general, 30 % en gran empresa, 40 % en mediana empresa y 50 % en pequeña empresa; en Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Soria y Teruel, los límites son del 35%, 45% y 55%; y en Extremadura y Canarias, del 45%, 55% y 65%, respectivamente.

²⁷ Las características de los préstamos son las siguientes: a) tipo de interés del 0 % en proyectos públicos y del 2 % en privados; b) plazo máximo de diez años (incluyendo doce meses de carencia de intereses); c) exento de comisiones de apertura, estudio y cancelación; d) sin garantías en proyectos públicos y garantizado mediante aval bancario, contrato de seguro de caución o depósito en efectivo a favor del IDAE en la Caja General de Depósitos del Ministerio de Economía y Competitividad por importe del 20% de la cuantía del préstamo en los proyectos privados; e) amortización mensual por cuotas constantes.

²⁸ Resoluciones del IDAE de 13 de diciembre de 2016 y de 29 de diciembre de 2017.

CUADRO Nº 12: Datos sobre la convocatoria DESALADORAS a 31-12-2020

		DESALADORAS
Solicitudes:		
Nº de solicitudes aceptadas y pagadas		8
Nº de solicitudes denegadas o revocadas		29
Total solicitudes recibidas		37
Ayudas pagadas: (en euros)		
Importe pagado 2019		432.433,05
Importe pagado 2020		265.215,57
Total pagado		697.648,62
Ayuda media pagada		87.206,08
Detalle ayudas aceptadas y pagadas por tipología		
Ayudas medida 1 - Mejora de la tecnología en equipos y procesos de desalación	Nº exped	7
	Importe	672.111,16
Ayudas medida 2 - Implantación de sistemas de gestión energética	Nº exped	1
	Importe	25.537,46
Tiempo medio de tramitación (en días)		
Desde solicitud hasta resolución inicial		337
Desde resolución inicial hasta presentación documentación justificativa		718
Desde presentación documentación justificativa hasta informe de verificación		175
Total tiempo medio		1.230

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Entidad.

Como se puede observar, el 96,3 % de las ayudas otorgadas se ha destinado a la medida 1 (mejora de la tecnología en equipos y procesos de desalación) y solo un 3,7 % a la medida 2 (implantación de sistemas de gestión energética), con una única actuación.

Son reseñables los elevados plazos medios de tramitación por el IDAE, especialmente en el trámite de emisión de la resolución inicial de otorgamiento de la ayuda (11 meses de media y en varios expedientes de 16 meses).

Se ha analizado una muestra de los expedientes de ambas convocatorias, habiéndose comprobado que la tramitación de los expedientes se ajusta a los procedimientos aprobados.

II.2.1.6.- ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE EDIFICIOS EXISTENTES

El IDAE ha desarrollado un programa de ayudas con cargo al presupuesto del FNEE, cuya finalidad ha sido incentivar y promover la realización de actuaciones de reforma en edificios existentes para reducir las emisiones de dióxido de carbono mediante el ahorro energético, la mejora de la eficiencia energética y el aprovechamiento de las energías renovables en dichos edificios, con independencia de su uso y de la naturaleza jurídica de sus titulares (PAREER II, convocado por Resolución del IDAE de 21 de diciembre de 2017, publicada el 3 de enero de 2018). Con anterioridad, el IDAE había desarrollado otro programa de ayudas con igual finalidad, pero financiado con cargo a su propio presupuesto.

Las ayudas revisten la modalidad de entrega dineraria sin contraprestación, con un porcentaje fijo de ayuda base sobre el coste elegible según las tipologías -que puede ser mejorado por criterios complementarios- o de préstamo reembolsable.

Los criterios complementarios de mejora de la ayuda base de las entregas dinerarias sin contraprestación son los siguientes: criterio social (viviendas calificadas definitivamente bajo algún régimen de protección pública o situadas en áreas de regeneración y renovación urbanas), criterio de eficiencia energética (actuaciones que eleven la calificación energética del edificio para obtener una clase energética «A» o «B», o que incrementen en dos letras la calificación energética de partida) o criterio de actuación integrada (combinación de dos o más tipologías de actuación, siendo

una de ellas la mejora de la envolvente térmica que reduzca la demanda de calefacción o refrigeración en un 30 %).

La modalidad de préstamos reembolsables tenía las siguientes características: a) tipo de interés del Euribor más el 0 %, si bien en el caso de Euribor negativo, el tipo será del 0 %; b) plazo máximo de doce años (incluyendo doce meses de carencia de intereses); c) exento de comisiones; d) formalización en escritura pública, cuyos gastos serán por cuenta y cargo del beneficiario; e) garantizado mediante aval bancario, contrato de seguro de caución o depósito en efectivo a favor del IDAE en la Caja General de Depósitos del Ministerio de Economía y Competitividad por importe del 20 % de la cuantía del préstamo.

La ayuda total (entrega dineraria más préstamo) podría alcanzar el 100 % del coste elegible en el caso de que el solicitante fuera una administración pública (Administración General del Estado, CCAA o Administración Local); en el resto de los casos, el límite máximo era del 90 %.

Las actuaciones subvencionables habían de encuadrarse en una o varias de las siguientes tipologías, pudiendo optar a ayudas en los siguientes porcentajes sobre el coste elegible:

- Medida 1: mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica (30 % de ayuda base, hasta un 50% de ayuda adicional por criterios sociales, de eficiencia energética o por actuación integrada, y una cuantía máxima del 60 % de préstamo reembolsable)²⁹.
- Medida 2: mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación (20 % de ayuda base, hasta un 10% de ayuda adicional y una cuantía máxima del 70 % de préstamo reembolsable).
- Medida 3: sustitución de energía convencional por energía solar térmica (30 % de ayuda base, hasta un 20% de ayuda adicional y una cuantía máxima del 60 % de préstamo reembolsable).
- Medida 4: sustitución de energía convencional por energía geotérmica (30 % de ayuda base, hasta un 25% de ayuda adicional y una cuantía máxima del 60 % de préstamo reembolsable).

Este programa va dirigido a propietarios de edificios existentes destinados a cualquier uso, con personalidad jurídica privada o pública; comunidades de propietarios o agrupaciones de comunidades de propietarios de edificios residenciales de uso vivienda, constituidas conforme a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal; propietarios que, de forma agrupada, sean propietarios de edificios, que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 396 del Código Civil y no hubiesen otorgado el título constitutivo de propiedad horizontal; empresas explotadoras, arrendatarias o concesionarias de edificios que acrediten dicha condición mediante contrato vigente a largo plazo con la propiedad, que les otorgue facultad expresa para acometer las obras de reforma objeto de la actuación; y empresas de servicios energéticos que actúen en función de contrato firmado con la propiedad del edificio y llevar a cabo las inversiones incluidas en la tipología de proyectos recogidos en el programa.

El programa PAREER II estaba dotado de un presupuesto máximo de 125.658.000 euros, estando prevista su ampliación, como, de hecho, sucedió, puesto que se amplió en 78.342.000 euros adicionales en marzo de 2018³⁰ debido a que el número de solicitudes recibidas había sobrepasado el presupuesto disponible inicialmente, ascendiendo el presupuesto total definitivo a 204.000.000 euros. El plazo de presentación de solicitudes se cerró el 31 de diciembre de 2018.

A 31 de diciembre de 2020 se habían otorgado ayudas y préstamos por el 42% del presupuesto (el 34% en préstamos y el 8 % en ayudas directas). Además, existían compromisos por las solicitudes que ya contaban con resolución por el 40 % del presupuesto (3 % para préstamos y 37 % para

²⁹ En el caso de edificios usados como bloques de viviendas se establece como límite adicional un máximo de 6.000 euros por vivienda para la ayuda base sin contraprestación y de 12.000 euros por vivienda de cuantía del préstamo.

³⁰ Resolución de la Dirección General del IDAE de 14 de marzo de 2018.

ayudas directas) y solicitudes pendientes de resolución por el 32 % del presupuesto (354 solicitudes), si bien eran solicitudes que habían sido presentadas hace 2 años³¹ y ³². A la vista de estos datos, se considera que se podrá llegar a ejecutar el presupuesto en su totalidad y que incluso puede que haya expedientes que no lleguen a financiarse por falta de presupuesto.

En el siguiente cuadro se detallan el número de peticiones de ayudas recibidas, aceptadas y denegadas, tanto en la modalidad de ayuda directa como de préstamo; datos sobre las ayudas y préstamos otorgados y sobre la situación de ejecución de las actuaciones y los plazos de tramitación; y para los préstamos, se detallan los saldos pendientes de reintegro. Cabe destacar que todas las solicitudes presentadas optaron por pedir la ayuda directa y solamente una parte de ellas optó, además, por la modalidad de préstamo reembolsable.

³¹ Según explicaciones del IDAE el elevado número de expedientes que estaba pendiente de resolución se debe a la complejidad del proceso de evaluación y a los escasos medios técnicos para realizar las evaluaciones.

³² A fecha 7 de mayo de 2021 se ha producido la resolución inicial en 220 nuevos expedientes: en 151 ha sido favorable (si bien luego 6 tuvieron una ulterior resolución desfavorable), que suponen compromisos de ayudas directas por 15,3 millones de euros y de préstamos por 10,8 millones; y para otros 69 expedientes se ha producido resolución desfavorable inicial.

CUADRO Nº 13: Datos sobre la convocatoria PAREER II a 31-12-2020

	PRÉSTAMOS	AYUDAS	TOTAL PAREER II	
Solicitudes:				
Nº de solicitudes pagadas (préstamo formalizado o verificación ayuda terminada)	474	148		
Nº de solicitudes con resolución de ayuda favorable (1)		834		
Nº de solicitudes denegadas o revocadas (2)	113	230		
Nº de solicitudes sin resolución	217	354		
Total solicitudes recibidas	804	1.566	1.566	
Ayudas directas y préstamos pagados:			(en euros)	
Importe pagado 2018	544.731,81		544.731,81	
Importe pagado 2019	49.269.875,20	1.950.492,74	51.220.367,94	
Importe pagado 2020	19.898.535,45	14.949.700,98	34.848.236,43	
Total pagado	69.713.142,46	16.900.193,72	86.613.336,18	
Importe amortizado hasta el 31/12/2020	4.915.980,30			
Total deuda pendiente a 31/12/2020	64.797.162,16			
Ayuda financiera equivalente préstamos otorgados	5.037.275,11			
Importe medio pagado	146.456,18	114.190,50	139.249,74	
Total importe comprometido por expedientes con resolución favorable	6.819.702,37	75.472.650,50	82.292.352,87	
Total reservado (total pagado + expedientes con resolución)	76.532.844,83	92.372.844,22	168.905.689,05	
Total importe solicitado en expedientes sin resolución	29.802.149,77	35.338.121,16	65.140.270,93	
Detalle ayudas y préstamos aceptados y pagados por tipología (3):				
Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica (tipología 1)	Nº exped	461	146	607
	Importe	65.856.569,89	16.384.430,78	82.241.000,67
Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación (tipología 2)	Nº exped	3		3
	Importe	549.276,71		549.276,71
Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica (tipología 1) y mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación (tipología 2)	Nº exped	11	2	13
	Importe	3.111.807,88	515.762,94	3.627.570,82
Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación (tipología 2) y sustitución de energía convencional por energía solar térmica (tipología 3)	Nº exped	1		1
	Importe	195.487,98		195.487,98
Tiempo medio de tramitación (en días para las ayudas directas):				
Desde solicitud hasta resolución inicial		581		
Desde resolución inicial hasta presentación documentación justificativa		450		
Desde presentación documentación justificativa hasta fin de la verificación		110		
Total tiempo medio		1.141		

(1) De los expedientes con resolución favorable, 208 han presentado ya la documentación justificativa y 17 tienen ya informe de verificación.

(2) En dos de las solicitudes revocadas, en la resolución inicial favorable les fueron otorgados préstamos y fueron formalizados por un total de 189.135,19 euros. A 31 de diciembre de 2020, ambos préstamos estaban ya reembolsados.

(3) Incluye datos de las dos solicitudes revocadas de las que se formalizó el préstamo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Entidad.

Como se puede observar, el 95 % de las ayudas otorgadas se ha destinado a solicitudes para únicamente la medida 1 (mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica), el 0,6 % a la medida 2 (mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación), el 4,2 % para solicitudes que comprendían las medidas 1 y 2 y el 0,2% para solicitudes de las medidas 2 y 3 (sustitución de energía convencional por energía solar térmica).

Son reseñables los elevados plazos medios de tramitación por el IDAE, especialmente en la tramitación de la resolución inicial de otorgamiento de la ayuda (19 meses de media y, en varios expedientes, entre 30 y 32 meses), siendo esta la convocatoria en la que estos plazos son más elevados.

Se ha analizado una muestra de los expedientes de ambas convocatorias, habiéndose comprobado que la tramitación de estos se ajusta, en general, a los procedimientos aprobados. No obstante, se han detectado las siguientes deficiencias:

- En los casos en los que los beneficiarios se han retrasado en el plazo otorgado (15 días naturales) para la entrega de documentos para subsanar las solicitudes presentadas, la documentación ha sido admitida por el IDAE y el procedimiento ha continuado³³.
- En los casos en los que la presentación de la documentación justificativa de las actuaciones se ha presentado con posterioridad al plazo otorgado, la documentación también ha sido admitida y el procedimiento ha continuado³⁴.
- Nueve solicitudes fueron presentadas en enero de 2019, una vez cerrado el plazo de presentación, que se encuentran pendientes de resolución³⁵.

II.2.1.7.- LÍNEA ICO-IDAE

El IDAE ha puesto en marcha un programa de ayudas mediante el otorgamiento de avales con cargo al presupuesto del FNEE, con la finalidad de garantizar los préstamos otorgados para inversiones destinadas a mejorar los consumos energéticos de la hostelería, pequeña y mediana empresa y gran empresa del sector industrial y comercial. El programa se ha desarrollado de manera conjunta con el ICO y determinadas entidades financieras y sus condiciones figuran recogidas en el Convenio de colaboración entre el IDAE y el ICO para la instrumentalización de la línea ICO-IDAE. Este Convenio fue objeto de publicación mediante Resolución de 15 de diciembre de 2017 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (BOE de 23 de diciembre de 2017).

Las ayudas consisten en un aval del 50 % del principal de los préstamos otorgados para la realización de las actuaciones, entre las que se encuentran las inversiones realizadas en la hostelería, en las PYME y en las empresas del sector industrial y comercial para mejorar la eficiencia energética. Son financiables los costes que sean necesarios para conseguir la reducción del consumo de energía, que podrán incluir: la elaboración de los proyectos técnicos relacionados con las actuaciones, los costes de dirección facultativa, los costes de ejecución de la obra civil y los de montaje de las instalaciones, en su caso; los equipos, materiales e instalaciones auxiliares necesarias, los costes de transporte, los de asistencia técnica y todos aquellos necesarios que estén vinculados directamente a la ejecución del proyecto. Los préstamos pueden cubrir el 100 % del coste del proyecto, excluidos impuestos.

Se establece un límite máximo de 1,5 millones en los proyectos en hostelería y 3 millones en el resto de las empresas. El plazo de ejecución de las inversiones será de 12 meses en hostelería y 24 en el resto.

El total de financiación que se puede otorgar a través de esta línea es de 100 millones de euros, de los que el IDAE, con cargo a los recursos del FNEE, garantizará el 50 % del importe de las operaciones (máximo de 50 millones).

³³ En alegaciones, el IDAE ha señalado como motivos por los que ha admitido la documentación superados los plazos de subsanación: problemas con la aplicación informática que no admitía archivos a partir de determinado tamaño y problemas con el uso de la firma electrónica por parte de los solicitantes por diversos motivos.

³⁴ En alegaciones, el IDAE ha aclarado que únicamente se ha aceptado documentación en casos puntuales y concretos y siempre que las actuaciones se han ejecutado correctamente y dentro del plazo máximo establecido.

³⁵ En alegaciones, el IDAE ha señalado que las bases de la convocatoria otorgan un plazo de 15 días naturales para aportar la documentación requerida una vez rellenada la solicitud, por lo que ha admitido las solicitudes cumplimentadas antes del 31 de diciembre que han aportado la documentación en la primera quincena de enero. No se puede aceptar la alegación dado que la posterior convocatoria fijó como plazo de conclusión de vigencia del programa el 31 de diciembre y que las solicitudes no se pueden considerar completadas hasta su registro, que se produce tras la incorporación de toda la documentación.

Cabe señalar que la línea ha tenido un escaso éxito, habiéndose presentado únicamente cuatro solicitudes en 2018 por un importe total de 629.380,07 euros. De las solicitudes, dos han tenido resolución desfavorable y únicamente se han formalizado dos préstamos por un total de 310.039,76 euros. Posteriormente, una de las ayudas fue revocada en el proceso de verificación, por lo que los avales de los que podría tener que responder el FNEE ascienden únicamente a 92.218,38 euros. En consecuencia, la línea se ha aplicado solo en un 0,3 % del importe presupuestado antes de la mencionada revocación y en un 0,2 % tras la revocación.

II.2.2.- Campañas de publicidad

Desde la creación del FNEE, con sus recursos se han financiado diversas campañas de publicidad para fomentar prácticas de ahorro y de eficiencia energética entre la población. El coste total de estas campañas hasta el 31 de diciembre de 2019 ascendía a 12,4 millones de euros. En 2020, según las cuentas provisionales del Fondo, el gasto en publicidad ascendió a 1,3 millones. El desglose por ejercicios de los gastos de publicidad en el periodo 2015-2019 es el siguiente:

CUADRO Nº 14: Gastos en publicidad financiados por el FNEE

(en euros)		
Ejercicio	Cuenta contable	Saldo
2015	62700000006 - CAMPAÑA 2014	4.782.787,98
2016		
2017	62700002016 - CAMPAÑA 2016 (1)	7.110.662,96
2018	62700000000 - ACCIONES DE PROMOCIÓN	270.553,10
2019	62700000000 - ACCIONES DE PROMOCIÓN	262.363,57
TOTAL PERIODO 2015 A 2019		12.426.367,61
2020	62700000000 - ACCIONES DE PROMOCIÓN	1.251.560,12
TOTAL PERIODO 2015 A 2020		13.677.927,73

(1) En la contabilidad de 2017, el saldo registrado fue de 5.008.383,70 euros, si bien en 2018 se puso de manifiesto que no se habían contabilizado facturas por 2.102.279,26 euros, que fueron cargadas directamente en patrimonio neto.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la contabilidad.

El Consejo de Administración del IDAE ha sido el encargado de autorizar los actos y contratos necesarios para poder llevar a cabo las acciones de publicidad financiadas por el FNEE, previa autorización de las campañas por el CSC del Fondo.

La primera campaña de ahorro y eficiencia energética desarrollada fue aprobada por el CSC en su sesión de constitución de 26 de enero de 2015 y dotada con 4 millones de euros más el IVA correspondiente (4,84 millones, IVA incluido) con cargo a las aportaciones de 2014. El Consejo de Administración del IDAE, en su reunión de 11 de febrero de 2015, aprobó el inicio, la apertura y la tramitación del expediente de contratación de los servicios de diseño general, creatividad, definición de medios y posterior estudio de resultados, como parte de la primera fase de realización de la campaña de comunicación y publicidad institucional, que se llevó a cabo mediante procedimiento abierto, con un presupuesto máximo de licitación de 420.000 euros, más IVA. El contrato, de fecha 2 de junio de 2015, se adjudicó por un importe total de 373.000 euros, más IVA (451.330 euros, IVA incluido). El segundo contrato correspondiente a esta primera campaña, consistente en la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la campaña de eficiencia energética, se formalizó el 7 de julio de 2015 por 3.580.000 euros más IVA (4.331.800 euros).

La campaña, difundida durante el mes de julio de 2015, contó con la participación como prescriptor de un actor de gran popularidad y consistía en diversos anuncios con tres líneas de comunicación: la rehabilitación energética de las viviendas, la conducción eficiente y el etiquetado y la certificación energética de los aparatos eléctricos.

Para poder valorar el impacto generado, se contrató un estudio, el denominado *postest* publicitario (realizado en septiembre de 2015), cuyas principales conclusiones destacaban el impacto obtenido por los mensajes emitidos y su efecto sobre la población y sobre la toma de decisiones en su forma de actuar respecto a los temas planteados.

Dado el éxito de la primera campaña, en la reunión del CSC de 21 de septiembre de 2015 se propuso realizar una segunda campaña con un presupuesto de 4,8 millones de euros, la campaña de ahorro y eficiencia energética 2016.

Puesta en marcha la contratación de esta segunda campaña, se produjo una incidencia en relación con el que iba a ser su protagonista, por lo que el Consejo de Administración del IDAE acordó el 27 de abril de 2016, considerando que este hecho podría ser perjudicial para la campaña y apelando a razones de interés público, renunciar a la celebración de los contratos en trámite, quedando únicamente adjudicada la creatividad por 436.182 euros más IVA (527.780,22 euros). Estos trabajos de creatividad fueron aprovechados para el diseño de la siguiente campaña.

La tercera campaña de ahorro y eficiencia energética fue la de 2017, aprobada por el CSC en su reunión de 14 de junio de 2016 y dotada con otros 4,8 millones de euros, que contó con el remanente no ejecutado del año anterior. El Consejo de Administración, en su reunión de 6 de marzo de 2017, aprobó la delegación expresa en favor del Director General del IDAE de la competencia para llevar a cabo todos los trámites, actuaciones y nueva licitación correspondientes a la segunda fase de contratación de compra de espacios en medios de comunicación de la campaña, debiendo informar al Consejo a la finalización del proceso.

En ejercicio de esta delegación, el 13 de junio de 2017, se contrató la compra de espacios en medios de comunicación publicitarios para la campaña de eficiencia energética, por un importe de 5.452.500 euros, más IVA (6.596.920 euros, IVA incluido).

La campaña se denominó "Pequeños Gestos"; se emitió en televisión, radio, prensa gráfica, exterior y medios digitales, a través de tres oleadas durante los meses de junio, septiembre y diciembre³⁶. Contó, además, con una amplia batería de acciones informativas en redes sociales. Esta campaña tuvo como grandes protagonistas a distintos animales que lograban construir un vínculo con el espectador al hacerle ver la repercusión favorable que tienen, en su hábitat natural, nuestros pequeños gestos de ahorro de energía.

Esta campaña también fue objeto de evaluación *postest*, valorándose que el contenido de la campaña había sido muy positivo, especialmente por su poder de refuerzo, su facilidad de entendimiento y su adecuación para concienciar sobre el ahorro energético que se puede alcanzar. Sus principales mensajes se orientaron al uso eficiente del agua, de las luces y de los electrodomésticos en el hogar.

Con cargo al presupuesto de esta tercera campaña, el Comité de Dirección del IDAE, el 13 de diciembre de 2017, aprobó también la adjudicación del contrato consistente en la producción de una línea de audiovisuales de corta duración de carácter eminentemente informativo para divulgar mensajes de concienciación a los ciudadanos sobre el consumo responsable de energía en el entorno doméstico y diario por 89.530 euros, más IVA (108.331,30 euros). El material audiovisual de este contrato se encuentra actualmente disponible en el Canal del IDAE en Youtube.

El CSC del FNEE, en su reunión de 11 de julio de 2017, aprobó una dotación presupuestaria de otros 4,8 millones de euros para la cuarta campaña de comunicación, dirigida al fomento del ahorro y la eficiencia energética. Esta ha sido la última reunión en la que el CSC ha asignado recursos del FNEE para la realización de acciones y campañas de publicidad.

Dentro de la cuarta campaña de ahorro y eficiencia energética, el Consejo de Administración del IDAE aprobó el 2 de marzo de 2018 destinar un presupuesto máximo de 400.000,00 euros (más

³⁶ Estaba prevista que se produjera una 4ª campaña en 2018, que tenía asignado un presupuesto de 1.817.500 euros más IVA (2.199.175 euros), aunque finalmente no se ejecutó por incidencias en el proceso de contratación.

IVA), para contratar la campaña “Acciones de acompañamiento en ahorro y eficiencia energética 2018”, que fue tramitada mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada. El contrato, consistente en los trabajos correspondientes a los servicios de asistencia técnica y desarrollo de la estrategia de la campaña, se formalizó el 27 de agosto de 2018 por 320.000 euros, más IVA (387.200 euros) y fue ejecutado entre dicha fecha y septiembre de 2019. La campaña diseñada pretendía promover y difundir entre los ciudadanos consejos concretos en relación con el consumo de energía, que puedan llevar a la práctica y que sean medibles posteriormente en ahorro de energía final conseguido; concienciar al ciudadano para hacer un uso responsable de la energía; e informar al ciudadano y sectores profesionales sobre las diferentes líneas de ayudas y financiación que gestiona el IDAE. La campaña fue objeto de difusión en los medios y redes de comunicación del IDAE: Twitter, Blog “La energía de Luzía”, Facebook, Youtube, LinkedIn y web del IDAE.

Posteriormente, el Consejo de Administración del IDAE, en su reunión de 5 de junio de 2019, aprobó la ejecución de una campaña de comunicación institucional denominada “Energía y Ciudadano”, por un importe máximo de 1,3 millones de euros, más IVA (1.573.000 euros), así como la delegación expresa en la persona titular de la Dirección General del IDAE de las competencias que resultaran precisas para que, una vez finalizada la primera fase de la campaña, relativa a la creatividad y estudio de resultados, adoptase el acuerdo de solicitud de inicio de expediente y remisión de documento para la fijación de los términos que habrían de regir la contratación y prestación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, informando al Consejo a la finalización del proceso.

La campaña “Energía y Ciudadano” tuvo como objetivo dar visibilidad a tres conceptos claves: autoconsumo, rehabilitación de edificios y movilidad eficiente. Esta campaña, con un perfil esencialmente informativo y divulgativo, ha sido difundida a través de los siguientes medios: internet (portales informativos generales y especializados, buscadores, etc.); radio (generalista nacional y regional, temática, radio fórmula, digital, etc.); publicidad exterior (mobiliario urbano, gran formato, video pantallas, transportes, etc.); y medios gráficos (generalista nacional, regional, provincial, prensa especializada sectorial, etc.). Dado que la parte de la campaña sobre autoconsumo no puede ser financiada con cargo al FNEE, ya que no permite contabilizar ahorros de energía final conforme la DEE, un tercio de esta campaña ha sido financiada con el presupuesto del IDAE, mientras que los dos tercios restantes lo han sido por el FNEE.

Como primer contrato de esta campaña, el 25 de octubre de 2019 se formalizó el contrato consistente en los servicios de creatividad para el diseño, la formulación y el estudio de resultado de la campaña de publicidad y comunicación institucional por 79.000 euros, más IVA (95.590 euros), pero, por coincidir en fechas electorales y tratarse de publicidad institucional, no se llegó a ejecutar hasta 2020. En 2020 figuran contabilizadas en el FNEE facturas de este contrato por 63.722,66 euros, dos tercios del importe total del contrato.

Como segundo contrato de esta campaña, el 2 de octubre de 2020 se formalizó el contrato de compra de espacios en los medios, por importe de 1.500.000 euros más IVA (1.815.000 euros). Previamente a su formalización, se amplió el presupuesto de la campaña en 0,3 millones de euros más IVA (363.000 euros). En 2020 figuran contabilizadas en el FNEE facturas de este contrato por 1.187.833,46 euros, dos tercios del importe total facturado por el adjudicatario.

Los ahorros imputados a estas campañas de publicidad se analizan en el epígrafe siguiente de este Informe.

II.2.3.- Cuantificación de los ahorros energéticos obtenidos

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la DEE, como ya se ha indicado en el epígrafe I.2.1, España comunicó a la Comisión Europea, con fecha 5 de junio de 2014, un objetivo de ahorro de energía final acumulado de 15.979 ktep³⁷ para el periodo 2014-2020, que se obtendría a través

³⁷ Dicho importe es el resultado de aplicar las reducciones de hasta el 25 por ciento previstas en los apartados 4 y 5 del artículo 7 de la DEE sobre el objetivo inicial de 21.305 ktep.

de tres líneas de actuación: medidas alternativas (4.662 ktep – 29 % del total), aplicación de los fondos estructurales recibidos en el marco del objetivo temático número 4 (“Economía baja en carbono”) de la Unión Europea (4.961 ktep – 31 %) y a través del SNOEE (6.356 ktep – 40 %). En el presente Informe se han analizado únicamente las actuaciones y los ahorros obtenidos a través del SNOEE.

El anexo V de la DEE determina los métodos y principios comunes para calcular los ahorros obtenidos por el SNOEE, estableciendo que se podrán utilizar los métodos siguientes para calcular el ahorro de energía obtenido:

- a) Ahorro previsto: calculado a partir de la experiencia obtenida de los resultados de mejoras energéticas previas que se hayan sometido a un control independiente en instalaciones similares. Es un método o enfoque de cálculo *ex ante*.
- b) Ahorro medido: el ahorro derivado de la instalación de una medida o de un conjunto de medidas se determina registrando la reducción real de la utilización de energía. Es un método o enfoque de cálculo *ex post*.
- c) Ahorro ponderado: calculado mediante estimaciones basadas en estudios de ingeniería. Este enfoque solo puede utilizarse cuando resulte difícil o desproporcionadamente costoso establecer datos de medición sólidos para una instalación específica.
- d) Ahorro observado en sondeos: en el que se determina la respuesta de los consumidores al asesoramiento recibido, a campañas de información, al etiquetado o a los sistemas de certificación. Este enfoque solo puede utilizarse para los ahorros resultantes de cambios en el comportamiento del consumidor.

El IDAE ha aplicado el método de cálculo del ahorro previsto (*ex ante*) a las convocatorias de INDUSTRIA I, II y III, ALUMBRADO I y II, DESALADORAS y SECTOR FERROVIARIO; el método de ahorro ponderado a TRANSPORTE I y II, PAREER II y PREE; y el de ahorro observado en sondeos a las campañas de comunicación. En el caso de la línea ICO-IDAE de eficiencia energética 2017-2018, dada su baja ejecución, se le ha asignado el ahorro atendiendo a los expedientes efectivamente solicitados y no utilizando un método de cálculo de ahorro teórico en base al presupuesto del programa.

Según el “Informe técnico energético” del FNEE del segundo semestre de 2020, que incluye los balances de ahorros de energía final de las medidas implantadas durante los años 2014 a 2020, el ahorro estimado vinculado al SNOEE a 31 de diciembre de 2020 supone un 46,31 % del ahorro esperado total para esta línea de actuación (2.943,2 ktep de ahorro estimado frente a los 6.356 ktep comunicados a la Comisión Europea), si bien, de acuerdo con dicho Informe, las otras dos líneas de actuación puestas en marcha han compensado esta desviación, puesto que el ahorro estimado acumulado total a 31 de diciembre de 2020 había alcanzado el 91,7 % del objetivo de los 15.979 ktep para el periodo 2014-2020.

A efectos de cálculo de los ahorros estimados totales vinculados al SNOEE en las actuaciones financiadas que se han materializado en inversiones, se parte de la premisa de que los ahorros computados para cada ejercicio tendrán efectos no solo en dicho ejercicio sino en todos los ejercicios siguientes hasta 2020. Es decir, el ahorro computado en 2016 tiene una cuantía cuya proyección hasta 2020 se obtendrá multiplicando dicha cuantía por los cinco ejercicios del periodo 2016 a 2020. Por su parte, en el caso de las campañas de comunicación, se ha considerado que sus efectos de ahorro se producen en el ejercicio en que se efectúa cada campaña y en el siguiente.

En el siguiente cuadro se detalla el balance del ahorro energético estimado por el IDAE para las actuaciones financiadas por el FNEE vinculadas al SNOEE.

CUADRO Nº 15: Estimación de los ahorros energéticos teóricos del IDAE

(ahorro en ktep)

Convocatoria de Ayudas (1)	Ejercicio al que se imputa el ahorro						Proyección ahorros hasta 2020						SUMA
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	De 2015	De 2016	De 2017	De 2018	De 2019	De 2020	
ALUMBRADO I (04/2015)	5,6	4,3					33,5	21,4					54,9
INDUSTRIA I (04/2015)	76,0	111,2					455,7	556,1					1.011,8
TRANSPORTE I (04/2015)	30,6						183,9						183,9
SECTOR FERROVIARIO (11/2015)		25,3						126,5					126,5
DESALADORAS (12/2015)		4,9						24,7					24,7
ALUMBRADO II (04/2017)			7,3						29,1				29,1
TRANSPORTE II (04/2017)			13,0						52,0				52,0
INDUSTRIA II (05/2017)			111,2	175,4					444,8	526,3			971,1
PAREER II (12/2017)				17,8	46,9	26,2				53,5	93,8	26,2	173,5
LÍNEA ICO-IDAE (12/2017)				0,6						1,8			1,8
INDUSTRIA III (2)						221,9						221,9	221,9
PREE (3)						15,0						15,0	15,0
Suma ahorros convocatorias de ayudas	112,2	145,7	131,5	193,8	46,9	263,1	673,1	728,7	525,9	581,6	93,8	263,1	2.866,2
Campañas de comunicación	18,8		19,7				37,6		39,4				77,0
Total ahorros	131	145,7	151,2	193,8	46,9	263,1	710,7	728,7	565,3	581,6	93,8	263,1	2.943,2
Porcentaje ahorro alcanzado (sobre 6.356 ktep)							11,18%	11,46%	8,89%	9,15%	1,48%	4,14%	46,31%

(1) Entre paréntesis, el mes y el año de la convocatoria de las ayudas.

(2) El RD 263/2019, de 12 de abril, ha regulado la concesión directa a las CCAA y a las ciudades de Ceuta y Melilla de estas ayudas. Entre julio y diciembre de 2019, 15 de las CCAA han publicado la correspondiente convocatoria, y en 2020 la ha publicado otra CCAA.

(3) El RD 737/2020, de 4 de agosto, ha regulado la concesión directa a las CCAA y a las ciudades de Ceuta y Melilla de estas ayudas. Entre septiembre y diciembre de 2020, 14 de las CCAA han publicado la correspondiente convocatoria.

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por la Entidad.

Para la estimación de los ahorros teóricos, el IDAE aplica ratios de inversión-ahorro o de ayuda otorgada-ahorro, resultantes de otros programas de ayudas realizados anteriormente por esta Entidad, principalmente de los programas desarrollados en el marco de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012, u obtenidos de datos de otras entidades públicas. De esta manera, los ahorros estimados resultan de multiplicar la inversión prevista o el presupuesto de ayudas disponible por el correspondiente ratio (los ratios se expresan en millones de euros por ktep y representan el coste de la inversión necesaria para ahorrar cada ktep). A pesar de haberse solicitado durante la fiscalización el soporte documental del cálculo de los ratios inversión/ahorro energía final utilizados, este no ha sido aportado por el IDAE, sino únicamente un informe, de fecha 29 de octubre de 2015, explicativo sobre los procedimientos para su cálculo y en el que figuran los ratios que serán aplicables en el periodo 2014-2020. En dicho informe se detalla de forma genérica las distintas fuentes de datos utilizadas, pero sin especificar las aplicables para cada uno de los ratios.

El IDAE calculó las estimaciones de ahorros energéticos de 2015 y 2016 aplicando ratios inversión/ahorro; en el caso de los programas INDUSTRIA I, TRANSPORTE I, SECTOR

FERROVIARIO y DESALADORAS, sobre estimaciones de inversión, y, en el caso de ALUMBRADO I, sobre el presupuesto disponible, equivalente a la inversión realizada pues todo el coste es susceptible de ser financiado con las ayudas. A partir de 2017, las estimaciones de los ahorros se han realizado aplicando ratios ayudas/ahorro, tomando como base para los cálculos los presupuestos de los programas distribuidos en los ejercicios en función de las solicitudes presentadas. En el siguiente cuadro se detallan los cálculos de los ahorros estimados por el IDAE para los distintos programas, detallándose el ejercicio de imputación de los ahorros, la inversión o el presupuesto considerado y los ratios utilizados. En la columna de observaciones se pone de manifiesto alguna incidencia en los importes utilizados como base del cálculo o explicaciones sobre dichos cálculos.

CUADRO Nº 16: Detalle del cálculo de ahorros energéticos teóricos del IDAE

Programa	Ejercicio	Inversión /Presupuesto (en euros)	Ratio utilizada sobre inversión (M€/ktep)	Ratio utilizada sobre presupuesto (M€/ktep)	Ahorro calculado (ktep)	Observaciones
ALUMBRADO I (04/2015)	2015	37.876.410		6,78	5,6	El ahorro estimado se ha calculado sobre un importe superior al presupuesto global en 1,9 millones
	2016	29.000.000		6,79	4,3	
ALUMBRADO II (04/2017)	2017	48.791.000		6,7	7,3	
INDUSTRIA I (04/2015) (1)	2015	74.035.307	0,974		76,0	
	2016	300.859.665	2,705		111,2	
INDUSTRIA II (05/2017)	2017	66.000.000		0,6	111,2	El ahorro estimado se ha calculado sobre un importe superior al presupuesto global en 1,8 millones
	2018	104.000.000		0,6	175,4	
INDUSTRIA III (8 al 12/2019)	2020	131.961.916		0,6	221,9	El ahorro estimado se ha calculado sobre la parte del presupuesto comprometido a 31-12-2020, el 41,9%
TRANSPORTE I (04/2015) (1)	2015	62.598.000	2,474		25,3	
TRANSPORTE II (04/2017)	2017	4.000.000		0,3	13,0	
PAREER II (12/2017)	2018	40.000.000		2,243	17,83	
	2019	105.200.000		2,243	46,9	
	2020	58.800.000		2,243	26,21	
PREE	2020	33.690.000		2,243	15	El ahorro estimado se ha calculado sobre la parte del presupuesto comprometido a 31-12, el 11,23%
SECTOR FERROVIARIO (11/2015) (1)	2016	65.000.000	2,569		25,3	
DESALADORAS (12/2015)	2016	80.000.000	16,2		4,9	
LÍNEA ICO-IDAE (12/2017)	2018				0,6	Ahorro calculado de acuerdo a las solicitudes presentadas

(1) Al incluir distintas actividades, el dato consignado es la media calculada sobre el ahorro calculado.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por el IDAE.

Cabe señalar que los ratios utilizados por el IDAE para las estimaciones de ahorro que figuran en el cuadro anterior no siempre son coincidentes con los que figuran en el informe de 29 de octubre de 2015 y que, además, algunos de ellos han sido modificados en los sucesivos ejercicios. Así, el ratio inversión-ahorro utilizado en INDUSTRIA I para los proyectos de “mejora de la tecnología en equipos y procesos industriales” en 2015 es 0,94, mientras que en 2016 es 2,64, sin que se haya aportado explicación sobre dicha variación.

Al ser los ahorros reflejados en los balances de los informes semestrales ahorros teóricos, hasta que no se certifiquen y verifiquen los ahorros derivados de los proyectos subvencionados y/o financiados, no podrán ser calculados los ahorros reales, siendo posible que las estimaciones se

vean sustancialmente modificadas tras la certificación de cada uno de los proyectos. Actualmente, se está trabajando en la actualización de los ahorros en los proyectos que ya han sido ejecutados por los beneficiarios y verificados por el IDAE con el objetivo de cerrar el cómputo del primer periodo que marca la DEE, en el año 2022.

En cuanto al cálculo del ahorro estimado para las campañas de comunicación, este se ha realizado mediante un estudio estadístico (*postest*) al finalizar las campañas para conocer el impacto que han tenido entre la población. Con los datos del estudio estadístico se hace una extrapolación al total de la población española y se aplican unos ratios técnicos con los que se calculan los ahorros conseguidos por el cambio de los hábitos individuales. El IDAE estima que las campañas tienen efecto durante dos ejercicios. Únicamente se han imputado ahorros energéticos a la primera y tercera campañas promovidas (la de 2015 y la de 2017), teniendo en cuenta que la segunda no llegó a realizarse.

De los análisis efectuados se puede deducir que los principales aspectos que pueden ocasionar que surjan diferencias entre los ahorros teóricos estimados y los ahorros finales certificados son los siguientes:

1. Diferencias derivadas del presupuesto o inversión ejecutada: En la mayoría de las líneas de ayuda puestas en marcha, la cuantificación de los ahorros teóricos estimados se ha realizado sobre la totalidad del presupuesto o el importe de las inversiones que figuraba en las solicitudes presentadas por los beneficiarios. Dado que en la mayoría de los casos el presupuesto total se ha ejecutado de forma parcial, que en algunos casos las inversiones reales acreditadas son inferiores a las previstas o que en otros se ha producido la revocación de la ayuda por distintos motivos, la aplicación de los ratios sobre importes inferiores daría lugar a menores ahorros anuales que los estimados.
2. Ratios utilizados: Las estimaciones de ahorros realizadas por el IDAE en función del ahorro previsto o ahorro ponderado (*ex ante*) se basan en datos obtenidos de los ahorros calculados para proyectos ejecutados en años anteriores, que no siempre son equiparables a los proyectos de las convocatorias actuales. En consecuencia, pueden surgir diferencias entre las estimaciones de los ahorros y los ahorros anuales certificados efectivos, diferencias que pueden ser tanto positivas como negativas.
3. Momento en que se computan los ahorros: La DEE no establece un criterio claro sobre el momento en que han de computarse los ahorros, siendo este uno de los aspectos claves para poder determinar el ahorro energético total del periodo 2014 a 2020, puesto que los ahorros de un ejercicio son considerados también ahorros de los ejercicios siguientes al proyectarse hasta 2020. En general, la normativa comunitaria hace referencia a que los ahorros se computarán desde su “fecha de aplicación”, pero no define qué debe entenderse por dicha fecha. El criterio utilizado por el IDAE, con carácter general, avalado por un informe elaborado por sus servicios jurídicos, consiste en comenzar a aplicar los ahorros estimados en el ejercicio en el que se presenta la solicitud de la ayuda individual, ya que las normas comunitarias hacen referencia a los ahorros ocasionados por las “medidas emprendidas”, considerando que el verbo *emprender*, etimológicamente, tiene en nuestra lengua el significado de “empezar, iniciar, comenzar, acometer, abordar”; en consecuencia, el IDAE entiende que se han emprendido las acciones individuales (únicas medibles y verificables) que se acometan en ejecución de las medidas de actuación (convocatorias) cuando se haya presentado la solicitud de la ayuda para el correspondiente proyecto, ya que, a partir de ese momento, se considera cumplido el efecto incentivador de la medida. No obstante, en el propio informe jurídico mencionado, se señala que, “con posterioridad pudiera eventualmente tacharse por la UE el que la metodología empleada ha sido deficiente”, lo que obligaría a que fuese necesario efectuar correcciones sobre los ahorros energéticos comunicados. En opinión del Tribunal de Cuentas, dado que en el marco de la DEE, una «actuación individual» debe dar lugar a mejoras de la eficiencia energética verificables y medibles o estimables, no resulta correcto imputar ahorros a actuaciones en momento tan temprano como el de la presentación de la solicitud, cuando aún no se han

realizado mejoras de la eficiencia energética verificables, sino que los ahorros energéticos se deberían computar desde la puesta en marcha de las actuaciones, en el momento en que hayan finalizado las obras y comiencen a producirse los ahorros efectivos, considerándose desde dicho año los ahorros obtenidos. Dado el elevado plazo de tramitación de los procedimientos desde la presentación de las solicitudes hasta la finalización de las obras o de las actuaciones, una corrección en la cuantificación de los ahorros que utilizara el criterio de finalización de las actuaciones como fecha de efecto del ahorro supondría una reducción significativa en los ahorros energéticos totales conseguidos.

En esta fiscalización se han realizado comprobaciones sobre las estimaciones de ahorro efectuadas por el IDAE que se exponen a continuación, que hacen únicamente referencia a las diferencias detectadas en los cálculos de los ahorros anuales. Para ello, se ha solicitado al IDAE el detalle de los ahorros efectivos de las convocatorias puestas en marcha en 2015, al ser las que actualmente están ejecutadas casi en su integridad (ALUMBRADO I, DESALADORAS, INDUSTRIA I, SECTOR FERROVIARIO y TRANSPORTE I), con el objeto de comparar los ahorros certificados por el IDAE tras la verificación técnica de los proyectos finalizados con los estimados ex ante. En su conjunto, estas cinco convocatorias representan el 47,6 % de los ahorros totales estimados hasta 2020 (1.401,8 ktep sobre el total de 2.943,2 ktep). En el siguiente cuadro se reflejan los datos de los ahorros estimados ex ante anuales y los realmente obtenidos según la verificación técnica (se incluye como ANEXO II dicho cuadro ampliado con los datos de los presupuestos de los programas, los importes previstos de inversión, el coste elegible verificado y el importe de las ayudas otorgadas):

CUADRO Nº 17: Diferencia entre ahorros anuales estimados y ahorros anuales verificados – Convocatorias 2015

PROGRAMAS PRÉSTAMOS	Ahorros ex ante			Verificación			Diferencia ahorro (ktep)
	Año cómputo ahorro	Ratio inversión /ahorro (M€/ktep)	Ahorro (ktep)	Año registro solicitud	Ratio inversión /ahorro (M€/ktep) (2)	Ahorro (ktep)	
ALUMBRADO I	2015	6,78	5,6	2015	11,44	2,12	(2,99)
	2016	6,79	4,3	2016	6,64	4,78	
			9,9		8,11	6,90	
PROGRAMAS AYUDA DIRECTA	Año cómputo ahorro	Ratio inversión /ahorro (M€/ktep)	Ahorro (ktep)	Año registro solicitud	Ratio inversión /ahorro (M€/ktep)	Ahorro (ktep)	Diferencia ahorro (ktep)
DESALADORAS	2016	16,20	4,9	2016	2,69	0,64	(4,27)
INDUSTRIA I (1)	2015	0,97	76,0	2015	2,88	42,95	(115,72)
	2016	2,71	111,2	2016	2,86	28,53	
			187,2		2,87	71,48	
TRANSPORTE I (1)	2015	2,05	30,6	2015	0,05	16,15	(14,45)
				2016	0,41	0,08	
					0,05	16,23	
SECTOR FERROVIARIO (1)	2016	2,57	25,3	2016	9,66	0,44	(24,70)
				2017	2,70	0,07	
				2018	3,82	0,09	
					7,95	0,60	
TOTAL			257,90		2,80	95,85	(162,05)

(1) Los ratios señaladas ex ante son el ratio medio aplicado al existir distintas tipologías de actuaciones.

(2) Ratio calculado por el Tribunal de Cuentas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el IDAE.

Como puede observarse, el ahorro anual final verificado (97,3 ktep), incluyendo la estimación de los ahorros que figuran en las resoluciones favorables de aquellas solicitudes que aún no han sido

justificadas (1,45 ktep)³⁸, supone únicamente el 38 % de la cantidad de ahorro estimada (257,90 ktep) para estas cinco líneas de actuación. En todos estos programas, el ahorro certificado ha sido inferior al previsto inicialmente, siendo las mayores diferencias porcentuales las producidas en los siguientes programas: SECTOR FERROVIARIO, DESALADORAS e INDUSTRIA I. Estas diferencias tienen su principal origen en los menores niveles de inversión y ayudas respecto a los presupuestados y previstos en las estimaciones *ex ante* para todas las convocatorias y en unos ratios más elevados del coste invertido por ktep aplicados en la verificación respecto de los usados en la estimación *ex ante* en ALUMBRADO I e INDUSTRIA I.

Respecto al resto de convocatorias de ayudas que son gestionadas directamente por el IDAE (ALUMBRADO II, INDUSTRIA II, TRANSPORTE II y PAREER II), a la fecha de redacción de este Informe, no es posible realizar un cálculo definitivo de los ahorros verificados, ya que una parte de los proyectos financiados están en ejecución, salvo en el caso de TRANSPORTE II, para el que todos los proyectos están ya verificados. Para las convocatorias de INDUSTRIA II y PAREER II, en los trabajos de esta fiscalización se ha realizado una aproximación a dicho cálculo considerando el ahorro verificado en aquellos proyectos que han llegado a la fase de verificación y extrapolando el ahorro medio que se obtiene en los proyectos verificados a todos los proyectos que se encuentran en una fase anterior, siempre que no estuvieran revocados. En el caso de ALUMBRADO II, al no existir casi proyectos verificados, pero sí muchos que han presentado la documentación justificativa, para el cálculo efectuado en la fiscalización, se ha utilizado el mejor dato de ahorro disponible (el verificado o el certificado por la entidad solicitante como ahorro al presentar la justificación) y se ha utilizado la media de estos para estimar los ahorros de los proyectos no finalizados y no revocados. En su conjunto, estas cuatro convocatorias representan el 41,6 % de los ahorros totales inicialmente estimados hasta 2020 (1.225,7 ktep sobre el total de 2.943,2 ktep). En el siguiente cuadro se resume y compara la estimación realizada por el Tribunal de Cuentas (de la forma descrita, a partir de los datos obtenidos de las aplicaciones de tramitación de los expedientes) con los ahorros estimados por el IDAE en sus informes semestrales.

CUADRO Nº 18: Diferencia entre ahorros estimados por el IDAE y ahorros calculados por el Tribunal de Cuentas – Convocatorias 2017

(en ktep)

Convocatoria	Presupuesto	Ahorro anual estimado IDAE	Estimación ahorro Tribunal de Cuentas				Diferencia ahorro (ktep)
			Ahorro en expedientes verificados	Nº expedientes verificados	Nº expedientes totales	Proyección ahorro	
ALUMBRADO II	48.791.000	7,30	2,46	29	38	3,22	-4,08
INDUSTRIA II	168.190.250	286,60	56,91	548	963	100,01	-186,59
TRANSPORTE II	4.000.000	13,00	8,349	34	34	8,35	-4,65
PAREER II	204.000.000	90,95	2,7	170	1336	21,22	-69,73
		397,85	70,42	781	2371	132,80	-265,05

Fuente: elaboración propia con los datos obtenidos de las aplicaciones de gestión de las ayudas.

Como puede observarse, para estas cuatro líneas de actuación, el ahorro anual final calculado por el Tribunal de Cuentas en la fiscalización (132,8 ktep) supondría el 33,3 % de la cantidad de ahorro teórico estimada por el IDAE (397,85 ktep) en sus informes semestrales. No obstante, a la fecha de redacción de este Informe no es posible concretar la desviación definitiva respecto de los ahorros estimados inicialmente, hasta que los proyectos que están en fase de ejecución no concluyan y pueda verificarse el ahorro obtenido.

Respecto a las convocatorias descentralizadas, que suponen el 8 % de los ahorros teóricos totales estimados hasta 2020, a la fecha de redacción de este Informe no se dispone de datos para poder

³⁸ En ALUMBRADO I hay 3 expedientes pendientes de verificar cuyo ahorro estimado en la resolución de concesión es de 0,15 ktep, en INDUSTRIA I hay 2 expedientes con un ahorro estimado de 0,5 ktep y en SECTOR FERROVIARIO 13 expedientes con un ahorro estimado de 0,8 ktep.

evaluar las estimaciones efectuadas por el IDAE, al estar en ejecución las actuaciones subvencionadas.

Por último, los ahorros estimados para las campañas de comunicación y para la línea ICO-IDAE (el 2,7% de los ahorros totales estimados hasta 2020) se consideran correctamente cuantificados.

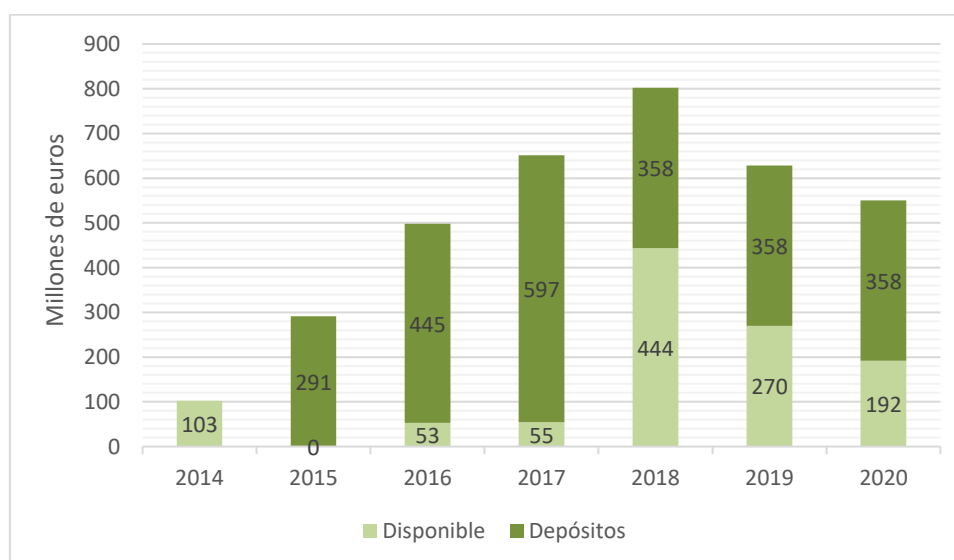
II.3.- OTROS ASPECTOS DE LA GESTIÓN DEL FONDO

II.3.1.- Gestión de la tesorería

Desde su creación, el FNEE ha dispuesto de importantes fondos de tesorería debido a que las aplicaciones de los recursos en las líneas de ayudas y en campañas publicitarias no se han acompasado en el tiempo a los cobros de las aportaciones, sino que estas se han producido con una antelación significativa respecto de aquellas. A 31 de diciembre de 2019, el FNEE disponía de una tesorería de 628,4 millones de euros. A 31 de diciembre de 2020, el FNEE disponía de tesorería por importe de 550,1 millones de euros; de dicho importe, 191,7 millones se encontraban en cuentas corrientes y 358,4 millones en un depósito a plazo de un año.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los saldos en cuentas corrientes y en depósitos a 31 de diciembre, desde la creación del FNEE.

GRÁFICO Nº 6: Evolución de la tesorería del FNEE a 31-12



Fuente: elaboración propia a partir de la contabilidad del FNEE

Como puede observarse, la tesorería del FNEE se ha ido incrementando hasta finales de 2018 y ha empezado a disminuir desde 2019, siendo una de las principales causas los pagos efectuados a las CCAA tras la puesta en marcha de INDUSTRIA III (307,5 millones de euros pagados en 2019 y 7,3 millones en 2020) y PREE (191 millones de euros pagados en 2020).

En relación con la gestión de la tesorería del FNEE, el PGEA dedica su apartado 8, denominado "Cuenta del Fondo", a regular determinados aspectos de la gestión de la tesorería, estableciendo que la dotación del Fondo será ingresada en una cuenta bancaria de depósito, abierta por el IDAE. Para la operativa funcional que el IDAE, como gestor del FNEE, efectúe de dicha cuenta (disposición de fondos, constitución, disposición y cancelación de depósitos y/o colocación de la tesorería) rigen la normativa interna y los procedimientos de autorización y firma mancomunada en vigor en el IDAE. Las facultades de firma se corresponden a las personas que en cada momento sean los titulares de los siguientes cargos: Director General del IDAE, Director Económico-Administrativo del IDAE y Jefe del Departamento de Presupuestos y Gestión Financiera del IDAE; se requiere para la ordenación

de pagos y colocación de puntas de tesorería, la firma mancomunada del Director General y cualquiera de las otras dos personas autorizadas.

En el PGEA se establece también que el IDAE debe informar al CSC periódicamente del estado de situación de las inversiones financieras contratadas y de la ejecución del presupuesto de gastos. A tal fin, desde el ejercicio 2016, el IDAE ha venido elaborando específicamente un informe semestral de la situación económico-financiera; en 2015, esta información se incluyó en el informe general de seguimiento del Fondo. En los informes semestrales se incluye un detalle de las actuaciones económico-financieras más relevantes del semestre (ingresos y pagos de la cuenta corriente y colocaciones de tesorería), un estado de situación de los saldos de aportaciones pendientes de cobro y un resumen de la situación de la tesorería, que incluye un detalle de los movimientos del periodo y un resumen de los movimientos históricos acumulados.

En todo lo no regulado por el PGEA, el IDAE aplica sus propios procedimientos para la gestión de la tesorería del Fondo y, en particular, el Manual de procedimientos y política de gestión de tesorería, aprobado por el Consejo de Administración del IDAE. En dicho Manual, queda fijada la política de inversiones, señalándose que la gestión de la tesorería sobrante se realizará con un perfil conservador y en activos de muy bajo riesgo, diversificados y con liquidez suficiente y en inversiones que no superen los 18 meses; sin perjuicio de ello, en la gestión no se renuncia a intentar maximizar el rendimiento obtenido. Se consideran activos financieros aptos para las inversiones la deuda pública, las imposiciones a plazo y las cuentas remuneradas. En la selección de las entidades con las que operar se debe tener en cuenta el rating de las entidades valorado por una de las agencias internacionales de valoración crediticia de entidades.

En general, las operaciones de inversión formalizadas por el IDAE han consistido en depósitos a plazo formalizados a plazo máximo de un año. Los tipos de interés de las operaciones se han ido reduciendo progresivamente de acuerdo con las condiciones de mercado; así, a finales de noviembre de 2015 se formalizaron los primeros depósitos a tipos de interés en la horquilla del 0,41 al 0,55% de interés, mientras que en 2019 el depósito formalizado fue al 0% y en noviembre de 2020 se ha formalizado un depósito sin intereses a un año y que lleva asociada una comisión del 0,3% (1,075 millones de euros de coste para el Fondo). Cabe señalar que los tipos de interés obtenidos de las entidades financieras con las que se han contratado los depósitos son mejores que los que se obtendrían de haber invertido dichas cantidades en deuda pública a corto plazo.

Por su parte, las cuentas corrientes de gestión del FNEE en los primeros años de su existencia también eran cuentas remuneradas, por lo que generaron ingresos financieros. En total, los ingresos financieros contabilizados desde el ejercicio 2015 a 2019 ascienden a 3,5 millones de euros.

Se han calculado los saldos medios de la tesorería y los depósitos del periodo 2015 a 2020 a partir de la información contable facilitada por el IDAE. En el siguiente cuadro se refleja el saldo medio del disponible y de los depósitos de cada ejercicio, el detalle de los ingresos financieros contabilizados y la rentabilidad media, calculada por el cociente entre los ingresos financieros y los saldos medios.

CUADRO Nº 19: Saldo medios de tesorería y rentabilidad del FNEE

(en euros)

Ejercicio	Saldo medio disponible	Saldo medio depósitos	Suma saldo medio	Ingresos financieros	Rentabilidad media %
2015	227.102.047,26	28.700.136,99	255.802.184,25	813.267,08	0,32
2016	11.287.267,05	364.394.017,33	375.681.284,38	1.503.998,71	0,40
2017	61.767.341,98	490.884.594,40	552.651.936,38	841.231,60	0,15
2018	247.054.563,70	606.479.441,56	853.534.005,26	246.290,38	0,03
2019	288.204.054,17	357.328.431,37	645.532.485,54	83.049,41	0,01
2020	282.001.696,58	357.345.758,08	639.347.454,66	Sin datos	
Media	186.236.161,79	367.522.063,29	553.758.225,08	Rentabilidad media ponderada	0,13

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el IDEA

Se ha comprobado sobre una muestra de operaciones el cumplimiento del procedimiento de gestión de tesorería en relación con la formalización de las inversiones en depósitos y con los pagos de ayudas, préstamos y gastos.

II.3.2- Gastos de gestión del FNEE

La Ley 18/2014 asigna la gestión del FNEE al IDAE y establece que podrán atenderse con cargo a las dotaciones del Fondo los gastos de administración que ocasione dicha gestión. A estos efectos, señala que se consideran gastos de administración, entre otros, aquellos que ocasione la gestión del FNEE, la elaboración de estudios e informes y las asistencias técnicas para la definición de las medidas de actuación y para la medición, control y verificación de los ahorros energéticos obtenidos con las medidas apoyadas por el Fondo.

Respecto al mecanismo para cuantificar los gastos de gestión, en la sesión de constitución del CSC, de 26 de enero de 2015, se aprobó una primera versión del PGEA. El apartado 11 de dicho procedimiento está dedicado a los "Gastos de Administración y Gestión" y establece que los gastos de gestión se calcularán, por parte del gestor del FNEE (IDAE), aplicando un porcentaje fijo sobre el presupuesto anual aprobado, constituido este por los ingresos anuales aportados por cualquiera de las vías de dotación fijadas; y que el IDAE, como gestor, debe notificar al Comité, al comienzo de cada trimestre natural, la parte proporcional de dicho gasto de administración. Transcurrido un periodo de 15 días desde la fecha de esta notificación, y no habiendo recibido objeción alguna, el gestor podrá debitar el importe repercutido, percibiendo de esta forma el pago de dichos gastos. En esta primera versión del PGEA se previó que el porcentaje de gastos de administración sería revisado y aprobado anualmente por el CSC de modo que cubriera el coste de la gestión. En esta misma sesión del CSC se acordó destinar el 3,85% de los ingresos del FNEE de 2014, más los impuestos correspondientes, a financiar los gastos de gestión. Este procedimiento de cálculo fue utilizado únicamente para el ejercicio 2014, cargando al Fondo 3.942.979,89 euros en 2015 (el 3,85% de 102.415.062 euros). Dicho importe correspondió a la tramitación de los expedientes del presupuesto inicial de INDUSTRIA I y ALUMBRADO I, así como la totalidad del programa TRANSPORTE I.

En la reunión del CSC de 14 de junio de 2016 se aprobó una modificación del PGEA que incluye como anexo un nuevo procedimiento de cálculo del presupuesto de gastos de administración, sustancialmente distinto al inicialmente aprobado, pues estos gastos ya no se calculan como un porcentaje fijado anualmente por el CSC sobre el volumen del Fondo, sino que se establecen sobre la base de los gastos reales incurridos, lo que permite una mayor precisión en su valoración y transparencia en su rendición. Así, según el apartado 9 del nuevo procedimiento ("Régimen presupuestario, económico financiero, de contabilidad y control del Fondo: gastos de administración y gestión"), el gestor del Fondo debe presentar al Comité un presupuesto máximo de gastos de gestión calculado según el método establecido como anexo del propio procedimiento.

El presupuesto máximo anual de gastos de gestión de cada una de las actuaciones correspondientes a los programas de ayudas, a elaborar por parte del IDAE y presentado para su aprobación por el CSC al aprobar el presupuesto de cada ejercicio, debe distinguir:

- Coste fijo: costes de diseño y definición de la actuación; redacción y tramitación de las bases reguladoras de la convocatoria; herramienta informática para la gestión telemática de las solicitudes y control y seguimiento del programa, incluyendo diseño de la aplicación web y hospedaje; centro de atención a consultas de los solicitantes; y actividades de promoción y difusión del programa.
- Coste de evaluación de las solicitudes de ayuda (coste variable): diferente en función de si la resolución final es favorable o desfavorable y del programa al que corresponda, estando determinado, principalmente, por las horas-hombre dedicadas en las distintas fases de tramitación del expediente.
- Coste de certificación de la ayuda (coste variable): determinado, principalmente, por las actividades de seguimiento y control de la actuación, verificación, certificación y pago de la ayuda e inspección del proceso; en el caso de los préstamos, incluye también el control de su pago durante su vigencia y la gestión de la morosidad, así como, en su caso, la revocación y el reintegro de las ayudas.

En todos los casos, el presupuesto anual a presentar al Comité debe detallar, para cada programa o actuación, el coste fijo, los costes unitarios de evaluación de las solicitudes favorables y desfavorables de la ayuda, la previsión del número de solicitudes por programa, el coste unitario por la certificación y la previsión del número de solicitudes a certificar. Los gastos de administración a facturar por el IDAE resultan de la suma del coste fijo, del coste total de evaluación de las solicitudes y del coste total de certificación de la ayuda. Esta cantidad no puede superar el presupuesto máximo, que únicamente podrá ser ampliado por el CSC cuando el número de solicitudes finalmente evaluadas o certificadas supere a la demanda inicialmente prevista y utilizada para la estimación del presupuesto; y, en el caso de programas distintos a convocatorias de ayudas, por la eventual necesidad de estudios, informes o trabajos asociados a actuaciones, tales como las campañas de comunicación o la realización de estudios e informes en materia de eficiencia energética.

El IDAE puede iniciar la facturación de los gastos de administración una vez que el CSC del Fondo haya aprobado la actuación concreta de la que se pudieran derivar tales gastos y su correspondiente presupuesto máximo anual. El procedimiento aprobado en junio de 2016 establece que, en el caso de actuaciones consistentes en programas de ayudas, el coste fijo se facture a partir de la publicación de las bases de la convocatoria en el BOE. A partir del final de cada trimestre natural completo, y hasta la finalización de la vigencia del programa, se facturará el coste total de evaluación de las solicitudes de ayuda gestionadas en dicho trimestre y que hayan sido resueltas favorable y desfavorablemente. Del mismo modo, a partir del final de cada trimestre natural completo, y hasta que se efectúe la justificación de la realización de todas las actuaciones, se facturará el coste total por las certificaciones de la ayuda que hayan sido resueltas en ese trimestre. En el caso de actuaciones distintas de programas de ayudas que supongan un gasto de administración (campañas de comunicación u otros estudios específicos), se facturará el 30 % en el momento de su inicio, coincidente este con la publicación de la licitación en la página web del IDAE, y el 70 % restante al finalizar; si la actuación se ejecuta internamente por el propio IDAE, se facturará cuando esta termine.

Las actividades de gestión se deben ajustar a lo que disponga el presupuesto y justificarse mediante la presentación de una memoria de gastos y actividades realizadas. A efectos de cuantificar los costes en el presupuesto, el IDAE ha realizado una estimación de los tiempos medios de ejecución de las actuaciones, siendo el importe del coste presupuestado el resultado de multiplicar dichos tiempos por el coste medio por hora de los empleados (fijado en 54 euros para todo el periodo 2015-2020) y por el número de expedientes previstos.

En la reunión del CSC de 14 de junio de 2016, también se aprobó el presupuesto de gastos de gestión correspondiente a 2015 y 2016 por 7.966.246 y 8.223.171 euros, respectivamente; y, en la reunión de 11 de julio de 2017, se aprobó el presupuesto de gastos de gestión de 2017, por 7.728.859 euros.

Para la elaboración del presupuesto de 2015, se incluyeron los expedientes que el IDAE previó tramitar con las ampliaciones de los presupuestos de INDUSTRIA I y ALUMBRADO I, así como las líneas de DESALADORAS, SECTOR FERROVIARIO y una línea de Rehabilitación energética de edificios, PAREER-CRECE, si bien esta última línea estaba siendo financiada directamente por el IDAE con subvenciones del Estado y, aunque se incluyó en el presupuesto, no se llegó a facturar importe alguno por su gestión, ya que el FNEE no ha financiado ninguno de sus expedientes³⁹. También se incluyeron en este presupuesto los gastos de gestión de la campaña de comunicación de 2016.

Para el presupuesto de 2016, se incluyó nuevamente el programa DESALADORAS, SECTOR FERROVIARIO y Rehabilitación energética de edificios; los importes de gastos de gestión presupuestados para rehabilitación de edificios se han considerado por el IDAE aplicables a la gestión de PAREER II y los de DESALADORAS y SECTOR FERROVIARIO se han considerado como una ampliación del número de expedientes que pueden ser facturados. También se incluyeron en este presupuesto los programas de ayuda INDUSTRIA II y ALUMBRADO II, si bien con el mismo importe de presupuesto y de expedientes que los que figuraron en el presupuesto de 2015 para las ampliaciones de INDUSTRIA I y ALUMBRADO I. Por último, en el presupuesto de 2016 se incluyó TRANSPORTE II y los gastos de gestión de la campaña de comunicación de 2017.

El presupuesto de 2017 incluyó el presupuesto de gestión de la línea ICO-IDAE, la ampliación del presupuesto de INDUSTRIA II y de PAREER II y un presupuesto adicional para los gastos de gestión de la campaña de comunicación de 2017 (4,8 millones).

A partir de 2018, al iniciarse la gestión descentralizada de los programas, los gastos de gestión desglosan la parte correspondiente a las CCAA y la parte del IDAE. Así, en la reunión del CSC del 28 de octubre de 2019 se modificó el presupuesto de 2018, tras convocarse INDUSTRIA III, fijándose los gastos de gestión de las CCAA en 8.737.115,33 euros (2,84 % del presupuesto) y los del IDAE en 1.516.812,22. En el acta de la reunión se detalla que el gasto de gestión de las CCAA será descontado del presupuesto global del programa aprobado (307,6 millones de euros). Todo el presupuesto de gastos de gestión de 2018 es para INDUSTRIA III.

En la misma reunión del 28 de octubre de 2019 y para el presupuesto de 2019 se aprobaron unos gastos de gestión para las CCAA de 10.800.000 euros (3,6 % del presupuesto para el programa PREE, que ha sido regulado por el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto) y para el IDAE de 2.576.042 euros (1.933.290 para PREE y 642.752 para la línea Proyectos Singulares Ciudad del IDAE, que tiene un presupuesto de 30 millones de euros, si bien dicha línea no ha llegado a ser convocada).

Para el ejercicio 2020, en la reunión de 15 de junio de 2020 se aprobaron unos gastos de gestión para las CCAA de 1.679.952 euros (5,6 % del presupuesto para AGRICULTURA, que ha sido regulado por el Real Decreto 149/2021, de 9 de marzo) y para el IDAE de 530.837 euros (150.010 euros para AGRICULTURA y 380.827 euros para la línea Moves-Proyectos Singulares II del IDAE, que tiene un presupuesto de 30 millones de euros financiados por el FNEE). Esta última línea está pendiente de convocatoria y sería la continuación de Moves-Proyectos Singulares I, que, con un presupuesto de 15 millones y financiación de los Presupuestos Generales del Estado, se convocó por el IDAE en septiembre de 2019.

Cabe señalar que, a 31 de diciembre de 2020, el IDAE había facturado los gastos de gestión de 2014 por completo y las liquidaciones trimestrales con cargo a los presupuestos de 2015, 2016 y

³⁹ PAREER-CRECE es el precedente de la línea PAREER II, que sí ha sido financiada por el FNEE.

2017, pero no había facturado gastos de gestión correspondientes a los presupuestos de 2018 en adelante. En el siguiente cuadro se indica el importe de los gastos imputados en la contabilidad de cada ejercicio y el detalle de los presupuestos a los que corresponden dichos gastos.

CUADRO Nº 20: Detalle gastos de gestión imputados por el IDAE al FNEE

(en euros)

Ejercicio contabilización gastos	Presupuesto anual de gastos de gestión							Total contabilizado
	Presupuesto 2014	Presupuesto 2015	Presupuesto 2016	Presupuesto 2017	Presupuesto 2018	Presupuesto 2019	Presupuesto 2020	
2015	3.942.979,89	154.308,00						4.097.287,89
2016		300,00	402.732,00					403.032,00
2017		259.624,00	169.251,00	30.686,00				459.561,00
2018		591.354,00	1.495.486,00	111.053,00				2.197.893,00
2019		190.952,00	2.306.029,00	832.599,00				3.329.580,00
2020		60.876,00	2.086.407,00	431.244,00				2.578.527,00
Total gastos facturados	3.942.979,89	1.257.414,00	6.459.905,00	1.405.582,00	0,00	0,00	0,00	13.065.880,89
Presupuesto aprobado gastos de gestión IDAE	3.942.979,89	7.966.246,00	8.223.171,00	7.728.959,00	1.516.812,22	2.576.042,00	530.837,00	32.485.047,11
% ejecutado	100,00	15,78	78,56	18,19	0,00	0,00	0,00	40,2%

Fuente: elaboración propia a partir de información facilitada por el IDAE.

En total, los gastos de gestión del IDAE presupuestados y aprobados para el periodo 2014-2020 suman 32,5 millones de euros y, desde la creación del FNEE, el IDAE le ha cargado gastos de administración por 13,1 millones de euros, el 40,2 % de lo presupuestado. A 31 de diciembre de 2019 los gastos de gestión facturados sumaban 10,5 millones de euros. Si excluimos el presupuesto de 2014, que se facturó íntegramente, para el periodo 2015-2020 el presupuesto asciende a 28,5 millones y los gastos cargados a 9,1 millones, el 32 % del presupuesto.

En particular, los presupuestos de gastos de gestión aprobados para 2015, 2016 y 2017 incluyen una previsión de horas de trabajo del personal del IDAE que equivaldría a que en torno al 70 % de su personal trabajara exclusivamente para el FNEE. En la práctica, los importes cargados por el IDAE al Fondo son mucho menores y se distribuyen en los ejercicios siguientes a la aprobación de cada presupuesto. En el año que mayor importe ha sido cargado -2019 por 3,3 millones de euros-, los gastos imputados representan un tercio de los costes de personal del ejercicio del IDAE.

Resulta destacable que los gastos de gestión de 2014 cargados por el IDAE al Fondo suponen más del doble del importe que se hubiese devengado en el caso de que se hubiese utilizado el sistema de cálculo implantado para los gastos a partir de 2015. Además, los gastos de gestión de 2014 cubren el 53 % de los gastos de personal del IDAE de dicho año, lo que se considera desproporcionado teniendo en cuenta que el FNEE no fue creado hasta mediados del ejercicio.

III.- CONCLUSIONES

III.1.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE

1.- El Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que, tras su convalidación por el Congreso de los Diputados, se convirtió en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, del mismo nombre, creó el FNEE como fondo sin personalidad jurídica, cuya finalidad es financiar las iniciativas nacionales de eficiencia energética, en cumplimiento del artículo 20 de la DEE. El gestor del Fondo es el IDAE, que se encarga de la tramitación de los programas de ayudas financiados por el Fondo.

Para el cumplimiento de sus fines, la Ley prevé que el principal recurso del Fondo serán las aportaciones de los sujetos obligados por el SNOEE en cumplimiento o como liquidación de sus obligaciones de ahorro energético (empresas comercializadoras de gas y electricidad, operadores de productos petrolíferos al por mayor y operadores de gases licuados de petróleo al por mayor). En total, en el periodo 2014 a 2019 el Fondo ingresó 1.131 millones de euros por estas aportaciones. Las aportaciones de 2014 fueron fijadas en la propia Ley 18/2014, debiendo serlo las de los ejercicios 2015 y siguientes mediante orden ministerial (actualmente del MITERD), previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y previo informe del IDAE. Se ha comprobado que el IDAE elaboró los informes previos a la aprobación de cada orden ministerial, en los que manifiesta no encontrar objeciones a la determinación del objetivo de ahorro anual ni a la fijación de la equivalencia financiera (aportaciones a realizar por cada uno de los obligados); respecto al reparto del objetivo de ahorro entre los obligados, señala que la metodología empleada para asignar las obligaciones de ahorro y determinar el importe económico equivalente es coherente con la Ley 18/2014, si bien no se pronuncia sobre los cálculos que conducen a las cuotas individuales al no disponer de datos sobre la facturación de cada uno de los sujetos obligados. En definitiva, en el periodo fiscalizado, el FNEE ha recaudado las aportaciones fijadas y cuantificadas por el Ministerio.

Distintos sujetos obligados han interpuesto recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con la obligatoriedad de su contribución al FNEE, que, en su mayoría, han sido resueltos en su contra, tras la sentencia de agosto de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo, al objeto de que se interpretaran los artículos 7 y 20 de la DEE y su compatibilidad con el sistema de obligaciones establecido en el artículo 71 de la Ley 18/2014 y con la forma de determinar los obligados a contribuir, que considera que los preceptos de la DEE no se oponen a la normativa nacional (Epígrafe II.1.1).

2.- Aunque la Ley 18/2014 prevé que, alternativamente, y en los términos que se establezcan reglamentariamente por el Gobierno, se podría establecer un mecanismo de acreditación de la consecución de una cantidad de ahorro energético equivalente al cumplimiento de las obligaciones del sistema, basado en la presentación de Certificados de Ahorro Energético, la falta de desarrollo por parte del Ministerio de este mecanismo de acreditación de la consecución de ahorros energéticos ha motivado que el cumplimiento de las obligaciones de ahorro energético se pueda realizar exclusivamente mediante las actuaciones llevadas a cabo por el FNEE, con las aportaciones que recaude a través del SNOEE (Epígrafe II.1.1).

3.- El IDAE ha sido designado como Organismo Intermedio de FEDER para el periodo 2014-2020, mediante "Acuerdo de la Dirección General de Fondos Europeos de Designación de Funciones" de 10 de mayo de 2017, para actuaciones de Economía Baja en Carbono en el marco del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible FEDER 2014-2020, figurando entre las tareas que tiene encomendadas, todas las relacionadas con la gestión de la cofinanciación con fondos FEDER de los proyectos financiados por el FNEE. En 2018 y 2019, el FNEE registró ingresos correspondientes a fondos FEDER por 45 millones de euros (en 2020 registró ingresos por otros 35,2 millones). A 31 de diciembre de 2020, el IDAE había tramitado ante el Ministerio de Hacienda solicitudes de reembolso de subvenciones concedidas por un total de 126,8 millones de los que, a esa fecha, 46,6

millones estaban pendientes de cobro. La tramitación de las solicitudes de reembolso se ha ajustado a la normativa vigente (Epígrafe II.1.2).

4.- Los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2015 incluyeron una aportación patrimonial al FNEE, por 11,1 millones de euros, que no había sido cobrada a 31 de diciembre de 2020, dado los elevados saldos de tesorería que ha mantenido el FNEE desde su creación (Epígrafe II.1.3).

5.- De acuerdo con la Ley 18/2014, corresponde al CSC la supervisión y control del FNEE. Entre las funciones encomendadas a este órgano se encuentran las de velar por la correcta aplicación de los recursos del Fondo y emitir informes semestrales sobre su actividad, que son elaborados por el IDAE. El escaso número de reuniones celebradas por el CSC ha llevado a que en algunas de ellas (julio de 2017 y septiembre de 2018) se aprobaran los informes correspondientes a dos semestres consecutivos -algunos ocho meses después de su elaboración-, proceder que se considera inadecuado para el cumplimiento de la función encomendada de velar por la correcta aplicación de los recursos. Además, en las actas del CSC no consta que se haya aprobado el Informe del 1^{er} semestre de 2016 (Subapartado 2.2).

6.- Todos los programas de ayudas convocados por el IDAE y financiados con cargo al FNEE han sido gestionados de acuerdo con los principios de gestión de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en particular los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. En este sentido, la web del IDAE incluye información completa y fácilmente accesible sobre cada una de las convocatorias de estas ayudas que se encuentran en tramitación; posibilita el acceso a la sede electrónica para la tramitación de las ayudas y donde se puede descargar información en relación con las solicitudes tramitadas, así como sobre los expedientes favorables y los desfavorables; e incluye información adicional, como relaciones de documentos a aportar, preguntas frecuentes, guías de tramitación y modelos de documentos. Esta forma de proceder constituye un modelo de buenas prácticas en la gestión pública.

Sin embargo, por lo que respecta al principio de información, al que también están sometidos estos programas, se han detectado retrasos de más de un año en la publicación en la BDNS de la información sobre tres de las convocatorias efectuadas en 2015 (TRANSPORTE I, DESALADORAS y SECTOR FERROVIARIO) e incorrecciones en los enlaces a las bases reguladoras de una de las convocatorias (TRANSPORTE I) (Epígrafe II.2.1).

III.2.- EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE TRAMITACIÓN DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE AYUDA CONVOCADOS

7.- Para la gestión interna de la tramitación de las ayudas, el IDAE dispone de procedimientos aprobados por su Comité de Dirección para cada una de las convocatorias, que detallan las actividades de gestión a llevar a cabo, establecen los criterios de actuación, definen los modelos a utilizar y asignan las tareas y responsabilidades de ejecución a los distintos departamentos del IDAE intervinientes en el proceso para llevar a cabo la gestión de forma eficaz. En su conjunto, los procedimientos establecidos se consideran adecuados y completos para conseguir un correcto seguimiento y control de las solicitudes y de las ayudas concedidas con cargo al FNEE (Epígrafe II.2.1).

8.- El IDAE ha desarrollado, para cada uno de los programas de ayudas, una aplicación informática específica, accesible desde su página web, que permite la participación en el programa mediante la presentación de las solicitudes y la carga de documentación por parte del solicitante y que sirve de herramienta de comunicación entre el IDAE y el solicitante, con objeto de agilizar la tramitación, lo que constituye un elemento positivo para la eficaz gestión de las convocatorias (Epígrafe II.2.1).

9.- De la muestra de expedientes analizados se desprende que, en general, la tramitación de las distintas solicitudes se ha realizado conforme a las bases reguladoras y a los procedimientos

aprobados de cada una de las convocatorias. Las escasas incidencias detectadas afectan a: la aceptación por el IDAE de documentación y trámites de los interesados con retraso respecto a los plazos otorgados; a que en un caso el informe de valoración técnica es de fecha posterior a la resolución de concesión de la ayuda, cuando debería ser anterior; y a que en un expediente se modificó la resolución de la ayuda sin que conste la aceptación por el beneficiario de dicha modificación, requisito exigido en la convocatoria (subepígrafes II.2.1.1. y II.2.1.6).

III.3.- EN RELACIÓN CON LA VALORACIÓN DE LAS OPERACIONES Y DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL FONDO, EN CUANTO A SU RACIONALIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA, SU SOMETIMIENTO A LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN Y SU ADECUACIÓN PARA EL LOGRO DE LA FINALIDAD PARA LA QUE FUE CREADO

10.- Durante los ejercicios 2015 y 2017, el FNEE puso en marcha diez programas de ayudas cuya gestión ha sido realizada íntegramente por el IDAE (INDUSTRIA I y II, ALUMBRADO I y II, TRANSPORTE I y II, SECTOR FERROVIARIO, DESALADORAS, PAREER II e ICO-IDAE), con un presupuesto global definitivo de 687,9 millones de euros. A 31 de diciembre de 2020, se habían otorgado y pagado ayudas con cargo a estos programas por un total de 300,5 millones, existían ayudas otorgadas con resolución favorable pero pendiente de justificación de la actuación y verificación por 174,6 millones, por lo que han quedado sin ejecutar 212,8 millones⁴⁰ (Epígrafe II.2.1).

A partir del ejercicio 2019, tras la Sentencia 69/2018 del Tribunal Constitucional, de 21 de junio de 2018, las convocatorias de ayudas comenzaron a territorializarse, correspondiendo al IDAE la coordinación y el seguimiento de los programas, y a las CCAA desarrollar su tramitación y efectuar la gestión de los fondos. En 2019 se puso en marcha, bajo esta modalidad de gestión descentralizada, el programa INDUSTRIA III, con un presupuesto inicial de 307,6 millones de euros y que ha sido objeto de dos ampliaciones, en 7,3 millones en abril de 2020 y en 35 millones en marzo de 2021⁴¹. Según los datos facilitados por el IDAE, en marzo de 2021 el porcentaje de ayudas solicitadas sobre el presupuesto definitivo alcanzaba el 53 % (185,9 millones de euros) y el de las solicitudes con resolución favorable solo el 9 % (32,5 millones). Dado los dilatados plazos de tramitación de las ayudas y de ejecución de las actuaciones, a la fecha de redacción de este Informe, no se puede realizar una estimación del grado de ejecución final que tendrá este programa (Epígrafe II.2.1).

11.- Los plazos para la puesta en marcha de las convocatorias y la tramitación de las ayudas otorgadas en las distintas convocatorias financiadas por el FNEE son muy dilatados en el tiempo, lo que ocasiona que, desde la adopción de los acuerdos en las reuniones del CSC para la puesta en marcha de las distintas líneas de ayuda hasta la finalización del proceso de verificación de los proyectos financiados transcurran, en casi todos los casos, más de dos años.

El plazo medio transcurrido desde la aprobación de las líneas de ayuda hasta la publicación de las convocatorias es de, aproximadamente, tres meses, existiendo programas de ayudas en los que este plazo ha llegado a superar los nueve meses (convocatorias de INDUSTRIA II, ALUMBRADO II, TRANSPORTE II y PAREER II, aprobadas por el CSC en junio de 2016 y cuyas convocatorias se han realizado entre abril y diciembre de 2017).

El plazo medio desde la presentación de la solicitud hasta el informe de verificación de las actuaciones es especialmente extenso en las convocatorias de INDUSTRIA I (29 meses), ALUMBRADO I y II (41 y 45 meses), TRANSPORTE I (33 meses), DESALADORAS (40 meses) y

⁴⁰ En PAREER II existían, a 31 de diciembre de 2020, expedientes de solicitud de ayuda pendientes de resolver por un total de 65,1 millones de euros, aunque el presupuesto disponible a esa fecha era de 35,1 millones de euros.

⁴¹ Adicionalmente, en el ejercicio 2020 se ha puesto en marcha un nuevo programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios (PREE), con un presupuesto inicial de 300 millones de euros, que ha sido ampliado en 2021 en 62,2 millones y en el ejercicio 2021 se ha puesto en marcha un programa de actuaciones de eficiencia energética en explotaciones agropecuarias, con un presupuesto de 30 millones. Estos programas no ha sido objeto de análisis en la fiscalización.

PAREER II (38 meses). En algunos casos, esto se debe a los dilatados plazos otorgados a los solicitantes para presentar la justificación de la realización de las actuaciones, dada la complejidad que conlleva su ejecución; sin embargo, en otros casos, parte del retraso resulta, en parte, imputable al IDAE⁴², teniendo en cuenta lo dilatado de los plazos medios desde la presentación de las solicitudes hasta la resolución inicial otorgando la ayuda: para PAREER II superaban los 19 meses (para este programa, además, a 31 de diciembre de 2020 había 354 solicitudes sin resolución que habían sido presentadas hacía 24 meses)⁴³, en INDUSTRIA I y II superaron los 10 meses y en DESALADORAS los 11 meses; y, también, en el caso de TRANSPORTE I, los 13 meses de plazo medio desde la presentación de la documentación justificativa hasta el informe de verificación (Epígrafe II.2.1).

12.- El FNEE ha mantenido desde su creación importantes saldos de tesorería, que alcanzaban, a finales de 2019, los 628,4 millones de euros⁴⁴. Entre las causas que ocasionan la existencia de estos importantes saldos se encuentran los largos periodos de tramitación de los programas de ayudas gestionados directamente por el IDAE y que las asignaciones de recursos del Fondo a las nuevas convocatorias de ayuda que realiza el CSC se producen siempre con posterioridad al pago de las aportaciones por parte de los obligados a ello. El pico de la tesorería se produjo en 2018, cuando el saldo medio llegó a 853,5 millones de euros, reduciéndose a partir de esta fecha al ponerse en marcha el programa de ayuda de gestión descentralizada (INDUSTRIA III), en el que los fondos para las ayudas se abonan a las CCAA para que estas pongan en marcha sus convocatorias (307,5 millones pagados en 2019⁴⁵). El mantenimiento de tan elevados saldos no aplicados constituye una ineficacia en la gestión del FNEE, al dejar de aplicarse temporalmente los fondos aportados por los obligados a la finalidad para la que fueron recaudados (Epígrafe II.3.1).

13.- El FNEE ha obtenido ingresos financieros desde su creación hasta finales de 2019 por importe de 3,5 millones de euros. La rentabilidad obtenida por los depósitos bancarios formalizados es superior a la que se hubiese obtenido de haber invertido dichas cantidades en deuda pública a corto plazo. Sin embargo, en consonancia con la evolución de los mercados financieros, a partir de noviembre de 2020, las entidades financieras con las que se han contratado los depósitos han empezado a cobrar una comisión anual por el saldo de los depósitos, ocasionando gastos financieros al FNEE (Epígrafe II.3.1).

14.- El IDAE ha facturado al FNEE en concepto de gastos de gestión 10,5 millones de euros desde su creación hasta el 31 de diciembre de 2019 (en 2020 se han facturado 2,6 millones adicionales). El procedimiento inicial, aprobado para las aportaciones de 2014, consistía en aplicar, para el cálculo de los gastos de gestión, un porcentaje sobre las aportaciones devengadas (se facturaron 3,9 millones de euros). Para el ejercicio 2015 y siguientes, los gastos de gestión se han calculado sobre la base de los gastos efectivamente incurridos por el IDAE en función de las solicitudes evaluadas (favorables o desfavorables), de las solicitudes evaluadas y certificadas y de los costes fijos para poner en marcha las convocatorias de ayuda. Del importe presupuestado por el Fondo destinado a gastos de gestión para el periodo 2015 a 2020, únicamente se ha ejecutado el 32 %. Los importes facturados por ejercicios muestran la menor actividad del Fondo hasta el ejercicio 2017 (de 2015 a 2017 se facturó al IDAE 1 millón de euros), que se ha ido incrementando en los ejercicios siguientes (de 2018 a 2020 se facturaron 8,1 millones) (Epígrafe II.3.2).

15.- De acuerdo con la cuantificación efectuada por el IDAE sobre los ahorros energéticos previstos a través del SNOEE, las actuaciones puestas en marcha por el FNEE habrían conseguido unos ahorros acumulados por 2.943,2 ktep a 31 de diciembre de 2020, lo que representa un 46,31 % del objetivo de ahorro comunicado a la Comisión Europea en junio de 2014 para esta línea de actuación

⁴² Parte del retraso es imputable a los solicitantes por la necesidad de presentar documentación adicional a las solicitudes para su subsanación.

⁴³ De estas solicitudes, 220 habían sido resueltas a 7 de mayo de 2021.

⁴⁴ A finales de 2020 el saldo era de 550,1 millones de euros.

⁴⁵ En 2020 se han pagado a las CCAA 198,3 millones de euros.

(6.346 ktep). No obstante, a nivel global y teniendo en cuenta el resto de las líneas de actuación, el ahorro estimado acumulado representa el 91,7 % de los ahorros previstos para el periodo.

Dicha cuantificación ha sido efectuada mediante la aplicación de ratios de ayudas-inversión/ahorro estimados por el IDAE a partir de la experiencia acumulada en anteriores convocatorias u obtenidos de datos de otras entidades públicas. Sin embargo, en la fiscalización no se ha aportado por el soporte documental utilizado para el cálculo de dichos ratios.

16.- Para la cuantificación de los ahorros acumulados, la DEE considera que las actuaciones realizadas generan una cantidad de ahorros constante e igual en todos los ejercicios a partir de aquel en el que empiezan a computar; a esos efectos, según el IDAE, desde la presentación de la solicitud de la ayuda.

De los análisis efectuados se deduce que los siguientes aspectos pueden generar diferencias entre los ahorros finales teóricos estimados por el IDAE y los ahorros finales que se certifiquen en el futuro, lo que obligaría a efectuar correcciones sobre los ahorros energéticos comunicados a la Comisión Europea. En particular: las eventuales diferencias entre el presupuesto aprobado o las inversiones previstas (sobre los que se calculan los ahorros teóricos) y el presupuesto o la inversión realmente ejecutados; la posibles diferencias entre los ratios de ayudas-inversión/ahorro utilizados, que se basan en datos de ahorros energéticos calculados para proyectos ejecutados en años anteriores, y los que resulten de la ejecución efectiva de los proyectos financiados en cada programa; y la eventual modificación del criterio temporal de comienzo de cómputo de los ahorros, aspecto para el cual la DEE no establece un criterio claro.

Para la definición de este último aspecto, el IDAE se ha basado en un informe elaborado por sus servicios jurídicos, que considera que cuando se emprenden las actuaciones, con la presentación de la solicitud de ayuda, se produce el efecto incentivador y se deben empezar a computar los ahorros; sin embargo, en opinión del Tribunal de Cuentas, resultaría más prudente y realista computar los ahorros energéticos desde la puesta en marcha de las actuaciones para las que se han concedido las ayudas, una vez finalizadas las obras, momento en el cual comienzan a producirse efectivamente los ahorros energéticos. Dado el elevado plazo de tramitación de los procedimientos desde la presentación de las solicitudes hasta la finalización de las obras o de las actuaciones, una corrección en la cuantificación de los ahorros por la aplicación del criterio de finalización de las actuaciones como fecha de inicio del ahorro supondría una reducción significativa en los ahorros energéticos obtenidos (Epígrafe II.2.3).

17.- De la comparación entre los ahorros anuales certificados por el IDAE tras la verificación técnica de los proyectos finalizados con los estimados *ex ante* para todas las convocatorias iniciadas en 2015, que son las que actualmente están ejecutadas casi en su integridad (ALUMBRADO I, DESALADORAS, INDUSTRIA I, SECTOR FERROVIARIO y TRANSPORTE I)⁴⁶, se obtiene que el ahorro final certificado (97,3 ktep) supone el 38 % de la cantidad de ahorro anual estimada *ex ante* por el IDAE (257,90 ktep), pudiendo considerarse estos datos como casi definitivos.

Para el resto de las convocatorias de ayudas gestionadas directamente por el IDAE, las puestas en marcha en 2017 (ALUMBRADO II, INDUSTRIA II, TRANSPORTE II, PAREER II e ICO-IDAE), que suponen el 41,6 % de los ahorros teóricos totales estimados hasta 2020, a la fecha actual no es posible realizar un cálculo definitivo de los ahorros verificados, sino únicamente estimaciones de las que se deduce que los ahorros obtenidos serán sustancialmente inferiores a los estimados inicialmente.

Respecto a las convocatorias de gestión descentralizada, que suponen el 8 % de los ahorros teóricos totales estimados hasta 2020, a la fecha de redacción de este Informe no se dispone de

⁴⁶ En su conjunto, estas cinco convocatorias representan el 47,6 % de los ahorros totales estimados hasta 2020 (1.401,8 ktep sobre el total de 2.943,2 ktep).

datos para poder evaluar las estimaciones efectuadas por el IDAE, al estar en ejecución las actuaciones subvencionadas (Epígrafe II.2.3).

IV.- RECOMENDACIONES

1.- A la vista de los importantes remanentes de tesorería de que dispone el FNEE y de los dilatados plazos de gestión de las convocatorias que financia, teniendo en cuenta que el SNOEE va a continuar vigente hasta el 31 de diciembre de 2030, se considera necesario que se agilice el proceso completo de tramitación de las ayudas concedidas por el FNEE, incrementando así su eficacia en la tarea encomendada de financiación de mecanismos para aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores, para contribuir a alcanzar el objetivo de ahorro energético nacional que establece el SNOEE. Para ello, en particular se recomiendan las siguientes medidas:

a) El CSC del FNEE debería anticipar la aprobación de las líneas de ayuda que se prevean financiar con las aportaciones de los sujetos obligados, de modo que su puesta en marcha se produzca con carácter previo al cobro de dichas aportaciones, celebrando para ello todas las reuniones que sean necesarias.

b) El IDAE debería adoptar las medidas necesarias para agilizar la puesta en marcha de las convocatorias de las nuevas líneas de ayudas aprobadas por el CSC, de manera que se reduzca el tiempo que transcurre entre su aprobación y su puesta en marcha o convocatoria.

c) El IDAE debería contar con los medios suficientes que le permitieran reducir los plazos de tramitación de las solicitudes de ayuda, especialmente en las fases de valoración de las solicitudes y de verificación de las actuaciones realizadas.

2.- Se considera conveniente que la Secretaría de Estado de Energía promueva la puesta en marcha del mecanismo de acreditación de la consecución de ahorros energéticos equivalentes por parte de los sujetos obligados por el SNOEE, previsto en la Ley 18/2014, mediante la presentación de Certificados de Ahorro Energético negociables que acrediten la realización de actuaciones de eficiencia energética. La aplicación simultánea de este mecanismo junto con las actuaciones que viene realizando el FNEE, impulsaría la consecución del objetivo de ahorro energético comunicado a la Comisión Europea, al implicar en su cumplimiento a las empresas obligadas más allá del ingreso de las aportaciones económicas al Fondo, como ocurre en la actualidad.

Madrid, 30 de septiembre de 2021

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a series of loops and a long horizontal stroke at the bottom.

M^a José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO I.-** BALANCE DE SITUACIÓN Y CUENTA DE RESULTADOS DEL FNEE DE LOS EJERCICIOS 2014 A 2019
- ANEXO II.-** DIFERENCIA ENTRE AHORROS ANUALES ESTIMADOS Y AHORROS ANUALES VERIFICADOS – CONVOCATORIAS 2015 (Cuadro ampliado)

**BALANCE DE SITUACIÓN Y CUENTA DE RESULTADOS DEL FNEE
DE LOS EJERCICIOS 2014 A 2019**

A) BALANCE DE SITUACIÓN:

(en miles de euros)

ACTIVO	2019	2018	2017	2016	2015	2014
A) ACTIVO NO CORRIENTE	99.625	43.598	32.495	10.324	0	0
<i>III. Inversiones financieras a largo plazo</i>	<i>99.625</i>	<i>43.598</i>	<i>32.495</i>	<i>10.324</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
2.- Créditos y valores representativos de deuda	99.625	43.598	32.495	10.324	0	0
B) ACTIVO CORRIENTE	651.920	844.190	672.382	512.691	314.080	144.825
<i>I. Deudores y otras cuentas a cobrar</i>	<i>13.212</i>	<i>36.729</i>	<i>17.903</i>	<i>14.526</i>	<i>22.942</i>	<i>42.277</i>
1.-Deudores por actividad principal	2.113	9.357	6.804	3.427	11.843	42.268
2.-Otras cuentas a cobrar	11.099	27.372	11.099	11.099	11.099	9
<i>III. Inversiones financieras a corto plazo</i>	<i>368.693</i>	<i>363.679</i>	<i>2.899</i>	<i>444.926</i>	<i>291.097</i>	<i>0</i>
2.-Créditos y valores representativos de deuda	10.276	5.345	2.899	80	0	0
3.-Otras inversiones financieras	358.417	358.334	0	444.846	291.097	0
<i>V. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes</i>	<i>270.015</i>	<i>443.782</i>	<i>651.580</i>	<i>53.239</i>	<i>42</i>	<i>102.548</i>
1.-Otros activos líquidos equivalentes			596.960	0	0	0
2.-Tesorería	270.015	443.782	54.620	53.239	42	102.548
TOTAL ACTIVO	751.545	887.788	704.877	523.015	314.080	144.825

(en miles de euros)

PASIVO	2019	2018	2017	2016	2015	2014
A) PATRIMONIO NETO	750.719	881.103	698.758	520.482	313.536	103.596
<i>I. Patrimonio aportado</i>	<i>11.099</i>	<i>11.099</i>	<i>11.099</i>	<i>11.099</i>	<i>11.099</i>	<i>0</i>
<i>II. Patrimonio generado</i>	<i>739.620</i>	<i>870.004</i>	<i>687.659</i>	<i>509.383</i>	<i>302.437</i>	<i>103.596</i>
1.-Resultados de ejercicios anteriores	870.004	687.659	509.383	302.437	103.596	0
2.-Resultados de ejercicio	(130.384)	182.345	178.276	206.946	198.841	103.596
C) PASIVO CORRIENTE	826	6.685	6.119	2.533	544	41.229
<i>I. Provisiones a corto plazo</i>	<i>0</i>	<i>465</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>IV. Acreedores y otras cuentas a pagar</i>	<i>826</i>	<i>2.337</i>	<i>3.468</i>	<i>828</i>	<i>544</i>	<i>41.229</i>
1.-Acreedores por operaciones derivadas de la actividad	1	34	1.233	271	390	41.229
2.-Otras cuentas a pagar	825	2.303	2.235	557	154	0
<i>V. Ajustes por periodificación</i>	<i>0</i>	<i>3.883</i>	<i>2.651</i>	<i>1.705</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	751.545	887.788	704.877	523.015	314.080	144.825

B) CUENTA DE RESULTADOS:

(en miles de euros)

CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL	2019	2018	2017	2016	2015	2014
1. Transferencias y subvenciones recibidas	24.888	15.727				
a.1) Subvenciones recibidas para financiar gastos del ejercicio	24.888	15.727				
2. Otros ingresos de gestión ordinaria	201.931	207.556	206.721	206.706	206.908	103.454
A) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA (1+2+3)	226.819	223.283	206.721	206.706	206.908	103.454
4. Transferencias y subvenciones concedidas	(350.814)	(36.874)	(20.833)	(861)		
5. Otros gastos de gestión ordinaria	(6.142)	(2.468)	(5.468)	(403)	(8.880)	
a) Suministros y servicios exteriores	(3.751)	(2.468)	(5.468)	(403)	(8.880)	
b) Otros	(2.391)					
B) TOTAL GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA (4+5)	(356.956)	(39.342)	(26.301)	(1.264)	(8.880)	
I. Resultado (ahorro o desahorro) de la gestión ordinaria (A+B)	(130.137)	183.940	180.419	205.442	198.028	103.454
6. Otras partidas no ordinarias	(319)	(424)	(882)			
b) Gastos	(319)	(424)	(882)			
II. Resultado de las operaciones no financieras (I+6)	(130.456)	183.516	179.537	205.442	198.028	103.454
7. Ingresos financieros	83	246	841	1.504	813	142
b) De valores negociables y de créditos del activo inmovilizado	83	246	841	1.504	813	142
8. Gastos financieros	(11)	(41)				
b) Otros		(-1)				
III. Resultado de las operaciones financieras (7+8+9+10+11+12)	72	205	841	1.504	813	142
IV. Resultado (ahorro o desahorro) neto del ejercicio (II+III)	(130.384)	183.721	180.378	206.946	198.841	103.596
=+-Ajustes en cta.result.ejer.anterior		(1.376)	(2.102)			
Resultado ajustado		182.345	178.276			

ANEXO II

DIFERENCIA ENTRE AHORROS ANUALES ESTIMADOS Y AHORROS ANUALES VERIFICADOS – CONVOCATORIAS 2015 (Cuadro ampliado)

(en euros)

PROGRAMAS PRÉSTAMOS	Presupuesto programa	Ahorros ex ante				Verificación					Diferencia ahorro (ktep)	Observaciones
		Año cómputo ahorro	Importe inversion/ presupuesto	Ratio inversión /ahorro (M€/ktep)	Ahorro (ktep)	Año registro solicitud	Coste elegible	Préstamo	Ratio inversión /ahorro (M€/ktep) (2)	Ahorro (ktep)		
ALUMBRADO I	36.000.000	2015	37.876.410	6,78	5,6	2015	24.297.656	23.997.702	11,44	2,12	-2,99	Hay 3 expedientes pendientes de verificar que pueden aportar un ahorro de 0,15 ktep
	29.000.000	2016	29.000.000	6,79	4,3	2016	31.779.294	31.591.733	6,64	4,79		
	65.000.000		66.876.410		9,9		56.076.950	55.589.435	8,11	6,91		
PROGRAMAS AYUDA DIRECTA	Presupuesto programa	Año cómputo ahorro	Importe inversion/ presupuesto	Ratio inversión /ahorro (M€/ktep)	Ahorro (ktep)	Año registro solicitud	Coste elegible	Ayuda	Ratio inversión /ahorro (M€/ktep)	Ahorro (ktep)	Diferencia ahorro (ktep)	Observaciones
DESALADORAS	12.000.000	2016	80.000.000	16,20	4,9	2016	1.710.627	697.648	2,69	0,64	-4,27	No hay expedientes pendientes de verificar
INDUSTRIA I (1)	49.016.421	2015	74.035.307	0,97	76,0	2015	123.871.394	39.937.952	2,88	42,95	-115,72	Hay 2 expedientes pendientes de verificar que pueden aportar un ahorro de 0,5 ktep
	66.200.000	2016	300.859.665	2,71	111,2	2016	81.555.966	26.976.858	2,86	28,53		
	115.216.421		374.894.972		187,2		205.427.361	66.914.810	2,87	71,48		
TRANSPORTE I (1)	8.000.000	2015	62.598.000	2,05	30,6	2015	755.731	623.847	0,05	16,15	-14,45	No hay expedientes pendientes de verificar
						2016	32.500	6.500	0,41	0,08		
							788.231	630.347	0,05	16,23		
SECTOR FERROVIARIO (1)	13.000.000	2016	65.000.000	2,57	25,3	2016	4.209.131	1.255.743	9,66	0,44	-24,70	Hay 13 expedientes pendientes de verificar que pueden aportar un ahorro de 0,8 ktep
						2017	188.185	35.144	2,70	0,07		
						2018	352.741	70.548	3,82	0,09		
							4.750.057	1.361.435	7,95	0,60		
TOTAL	213.216.421		649.369.382		257,90		268.753.225	125.193.675	2,80	95,85	-162,05	

(1) Los ratios señalados ex ante son el ratio medio aplicado al existir distintas tipologías de actuaciones.

(2) Ratio calculado por el Tribunal de Cuentas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el IDAE.

