

Fiscalización de las ayudas de la Agencia Andaluza de la Energía al ahorro y la eficiencia energética a través de entidades adheridas Ejercicios 2009 a 2016

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en adelante CCA, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de creación de la misma, y conforme a lo previsto en el Plan de Actuaciones para el año 2016, por iniciativa propia ha llevado a cabo el presente informe denominado *Fiscalización de las ayudas de la Agencia Andaluza de la Energía al ahorro y eficiencia energética a través de entidades adheridas*, el cual se enmarca en el Plan Estratégico 2012-2017 de la propia CCA, respondiendo a las orientaciones incluidas en el mismo donde se recomienda intensificar las auditorías de carácter operativo y, entre otras, en el área de medio ambiente.

La presente actuación complementa la recientemente llevada a cabo por esta Institución denominada *Fiscalización operativa de la Red de Energía de la Administración de la Junta de Andalucía (REDEJA)*, gestionada asimismo por la Agencia Andaluza de la Energía (AAE). Dicho informe tiene como alcance temporal los ejercicios 2007 a 2015 y se encuentra a la fecha del presente informe en fase de tramitación.

La AAE es una agencia pública empresarial de la Administración de la Junta de Andalucía adscrita a la actual Consejería de Empresa, Empleo y Comercio, CEEC, y creada mediante la Ley 4/2003, de 23 de septiembre. Su misión es desarrollar las políticas destinadas a optimizar, en términos económicos y ambientales, el abastecimiento energético de la Comunidad Autónoma y formular propuestas relativas a los objetivos establecidos en la política energética de la Junta de Andalucía.

La figura de la entidad adherida como parte integrante del proceso de tramitación de los incentivos de fomento del ahorro y eficiencia energética se introduce por primera vez en la Orden regulatoria del programa PROSOL, de 21 de octubre de 1993, gestionado por la extinta Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, SODEAN, antecesora de la AAE. En la sucesiva reglamentación y normativa que se ha venido aprobando por los órganos directivos de la agencia, se produce una notable evolución en el papel desempeñado por estas entidades, todo ello en aras de la consecución de un modelo de gestión descentralizado por parte de la agencia.

Objetivos y alcance

La presente fiscalización ha comprendido una *auditoría de cumplimiento y del sistema de control interno*. Asimismo, incluye un *enfoque de naturaleza operativa* en relación con el impacto, la eficiencia, la eficacia y la equidad de la gestión llevada a cabo por la agencia siempre en relación con los incentivos citados.

En concreto se ha cuantificado y, en su caso, concluido sobre:

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- el impacto de los programas en términos de número e importe de solicitudes presentadas, incentivos concedidos, intensidad de los mismos e inversión inducida;
- el volumen y distribución de las entidades adheridas;
- el ahorro energético teórico;
- la diversificación en energías renovables, EERR;
- las emisiones contaminantes teóricas evitadas;
- el impacto en el precio de los objetos subvencionados más abundantes y, si es posible, en los resultados de las empresas adheridas;
- el grado de cumplimiento de los objetivos asignados por los instrumentos de planificación, los Programas de Actuación, Inversión y Financiación, PAIF, y otras fuentes aplicables, así como su correcta definición y seguimiento;
- la relación entre los recursos empleados, humanos y económicos, y los resultados obtenidos en los términos de impacto definido anteriormente;
- la equidad en el acceso a la información de los distintos programas y a los propios incentivos respecto a la localidad del beneficiario y de las entidades adheridas y a los cupos asignados a las mismas.

Los incentivos objeto de análisis son los incluidos en los siguientes programas:

- Programa de Incentivos para el Desarrollo Energético Sostenible de Andalucía (conocido como Sinergia o A+, aunque en el presente informe se le referirá por su acrónimo, PIDES). El mismo ha incluido durante su vigencia los siguientes programas específicos:
 - PROSOL.
 - Vehículos Eficientes.
 - Renove Ventanas¹.
 - Iluminación Eficiente¹.
 - Climatización Eficiente¹.
 - Renove Electrodomésticos².
- Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía, PICS en adelante.

El alcance temporal de la fiscalización abarca desde 2009 a 2016.

Limitaciones al alcance

El alcance previsto se ha visto limitado por las siguientes circunstancias:

¹ Desde la publicación de la Resolución de 24 de marzo de 2011, de la Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético, por la que se convocan las subvenciones acogidas a determinados Programas Específicos para el fomento del ahorro y la eficiencia energética en edificios y sus instalaciones.

² Desde la publicación de la Resolución de 14 de diciembre de 2011, de la Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético, por la que se convocan las subvenciones del Plan Renove de Electrodomésticos de Andalucía 2011, y el proceso de autorización y adhesión de empresas colaboradoras.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- En relación con el enfoque de cumplimiento, la organización y el detalle del contenido de las bases de datos suministradas por la agencia, donde no se extracta la información básica de las subsanaciones adjuntas al expediente principal, impide su estudio masivo y la consecuente obtención de conclusiones globales. El estudio se ha realizado, alternativamente, mediante el análisis de una muestra de expedientes.
- En relación con el *enfoque operativo*, no ha sido posible obtener conclusiones basadas en el análisis masivo respecto al impacto en el precio en todos los programas específicos debido a que el sistema de información mantenido por la AAE no recoge la información relativa al incentivo necesaria para efectuar el estudio pertinente al no incluir o desglosar datos referidos al modelo, los descuentos, los extras, las dimensiones y otros elementos del objeto incentivado necesarios para acometer el estudio.

En los siguientes programas se ha podido soslayar la circunstancia anterior:

- Renove Electrodomésticos, dado que la identificación de la marca y el modelo incentivado es suficiente la comparación -cuando se han localizado- con los precios de mercado vigentes.
- Climatización Eficiente, en el que las muestras seleccionadas han proporcionado, tras su oportuno análisis documental, una masa crítica de elementos comunes suficiente para obtener una conclusión al respecto.

Conclusiones del sistema de control interno

Como resultado de la revisión efectuada, excepto por los efectos de las debilidades de riesgo medio-alto descritas en el epígrafe anterior, el sistema de control interno mantenido por la AAE relacionado con la gestión de las ayudas al ahorro y la eficiencia energética a través de entidades adheridas aporta un nivel de confianza razonable para garantizar su correcta ejecución, una adecuada contabilización y la validez, integridad, exactitud y disponibilidad de la información relacionada.

Las debilidades identificadas, tal como ha quedado de manifiesto en el apartado 5 *Informe de auditoría de cumplimiento*, no han ocasionado irregularidades significativas en importancia o en número.

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización, se han puesto de manifiesto las siguientes debilidades de control que, por suponer un riesgo bajo, no afectan a las conclusiones respecto al sistema mantenido:

- Ausencia de control sobre el efecto que en el cómputo de los plazos limitados normativamente puede tener la subsanación de requisitos.
- Acumulación de subsanaciones sobre un mismo expediente solicitadas por la agencia.
- Respecto al Renove Electrodomésticos, debido a la ausencia de registro del aparato retirado:

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- No hay certeza de que se correspondan con los electrodomésticos depositados en el Sistema Integrado de Gestión de Residuos³.
- No hay constancia de que sea de menor eficiencia que el incentivado, tal como establece la normativa⁴.

Conclusiones y recomendaciones del análisis operativo

El alcance previsto en el análisis operativo se ha visto limitado debido a que los datos que han servido de base para los fundamentos y conclusiones incluidos en el presente epígrafe no siempre han sido suministrados por parte de la AAE con el formato e información adecuada para poder segregar los correspondientes a incentivos intermediados por Entidades Adheridas (EEAA). En dichos casos las conclusiones obtenidas se refieren a cada programa fiscalizado analizado en su totalidad, citándose oportunamente en los apartados afectados por dicha limitación.

En relación con el impacto

La agencia ha concedido más de 281 mil incentivos por un importe de 276 M€ a través de EEAA en el período 2009-15 en los distintos programas específicos vigentes durante el mismo. El Renove Electrodomésticos concentra más de la mitad en número, siendo el PICS el que más importe ha incluido, con 140 m€.

Determinados programas -Climatización Eficiente e Iluminación Eficiente- presentan una relación anormalmente baja entre solicitudes y resoluciones de concesión, incluso no computándose las caducadas y las retiradas por los propios solicitantes. Esto podría indicar, entre otros factores, la necesidad de una mejora en la comunicación de los requisitos de la convocatoria a los interesados. Esta misma razón podría subyacer en el alto índice de recursos existente sobre resoluciones de la AAE en el programa de Vehículos Eficientes, unido a una deficiente motivación de aquéllas.

Es conveniente un mayor esfuerzo de precisión y concisión tanto en la redacción de la normativa general y para cada convocatoria de los distintos programas específicos como en la fundamentación de los actos administrativos relacionados con las distintas fases de la tramitación de las solicitudes presentadas. Asimismo, se recomienda en futuras convocatorias un mayor énfasis en la comunicación de los requisitos de las mismas, implicando en dicha tarea a las empresas intermediarias, las cuales ya poseen una experiencia acumulada en el curso de convocatorias anteriores.

³ Si bien los expedientes respetan lo recogido en la normativa, el procedimiento no garantiza el fin perseguido. El Resuelve nueve 2.j de la Resolución 14 de diciembre de 2011, de la Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético, por la que se convocan las subvenciones del Plan Renove de Electrodomésticos de Andalucía 2011, y el proceso de autorización y adhesión de empresas colaboradoras incluye, como obligación de las EEAA "Informar a la Agencia Andaluza de la Energía, a través del Anexo III de la presente convocatoria, sobre el cumplimiento de su obligación de retirada de los electrodomésticos sustituidos dentro del Plan Renove de Electrodomésticos de Andalucía 2011, de manera que el número y tipo de electrodomésticos entregados al SIG, derivados del Plan Renove de Electrodomésticos, debe coincidir con el número y tipo de electrodomésticos subvencionados en dicho Plan."

⁴ El resuelve CUATRO 1.6. de la Resolución 14 de diciembre de 2011, de la Secretaría General de Desarrollo Industrial y Energético, por la que se convocan las subvenciones del Plan Renove de Electrodomésticos de Andalucía 2011, y el proceso de autorización y adhesión de empresas colaboradoras recoge que "Los equipos de alta eficiencia energética adquiridos deben sustituir a los que, siendo del mismo tipo y estando en uso, sean de menor eficiencia energética que los adquiridos."

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Cada euro incentivado por la AAE provoca una inversión de 2,6 € por parte del beneficiario, destacando Vehículos Eficientes con un grado de apalancamiento de 8,1. En términos globales, la inversión que suponen los programas de incentivos tramitados a través de EEAA es de un 48% en PIDES y del 90% en PICS.

En términos de ahorro, los incentivos intermediados han supuesto una reducción de 31,1 kteq/año, procediendo en casi tres cuartas partes del PICS. Ello es debido al mayor protagonismo otorgado a las EEAA en este último programa.

En el terreno medioambiental se ha conseguido diversificar energía en una cuantía de 92,4 kteq/año y evitar la emisión de 343 ktCO₂/año. En este caso, debido a la naturaleza de los objetos incentivados que incluye el PIDES, este programa concentra entre el 80 y el 90% del total obtenido.

En lo que respecta al PIDES, la AAE no ha llevado a cabo un seguimiento proactivo del impacto en el precio de los objetos incentivados, limitándose a comunicar a la Agencia de Defensa de la Competencia las reclamaciones de beneficiarios conocidas -dos casos en el período analizado-. Respecto al PICS, si bien este control no se ha realizado paralelamente a la ejecución del programa, como sería recomendable, se ha realizado un estudio a su finalización. El sistema de información existente, en su diseño actual, imposibilita dicho fin para la mayoría de los programas.

Del estudio realizado por la CCA del Renove Electrodomésticos, analizado de forma masiva, se concluye que el programa no ha provocado un incremento en el precio facturado de los aparatos subvencionados.

La gama de los objetos subvencionados que se incluyen en los programas Iluminación Eficiente, PROSOL y PICS no permite obtener un número mínimo de ítems homogéneos para emitir un pronunciamiento al respecto. Aunque se han identificado los modelos más habituales en Vehículos Eficientes y los tamaños y materiales más recurrentes en Renove Ventanas, la documentación incluida en factura o anexada al expediente tampoco ha permitido obtener conclusiones relativas al impacto en el precio en dichos programas.

En Climatización Eficiente, donde en la muestra se localiza únicamente un modelo de aparato con repeticiones en un número suficiente, el precio facturado es mayor al precio medio de mercado. Por el contrario, las rejillas motorizadas, elemento de muy recurrente instalación, ofrece unos menores precios facturados que los de mercado comprendidos entre el 8% y el 23%, dependiendo del tamaño.

Es recomendable el diseño de un sistema de información por parte de la AAE que le permita, de manera autosuficiente, el seguimiento del impacto del incentivo en el precio del objeto subvencionado, otorgando los argumentos para actuar en consecuencia ante la Agencia de Defensa de la Competencia y, en su caso, imponiendo las sanciones oportunas a las empresas implicadas. En este sentido se puede avanzar en los siguientes temas:

- *Creación de catálogos de precios actualizables de los objetos incentivables para cada programa que incluya, sino exhaustivamente los modelos de la gama existente en el mercado, sí los de mayor demanda.*

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- *Diseño de anexos técnicos completos donde se recojan los datos y variables necesarios para, una vez tratados masivamente, permitir su análisis y posterior monitorización.*

En relación con la eficacia

La normativa reguladora no incluye una cuantificación ni programación de los objetivos, los cuales son expresados de modo genérico y cualitativo.

En su diseño actual, los PAIF de la AAE no incluyen la información necesaria para posibilitar un seguimiento del grado de consecución de los objetivos relacionados con el impacto de los incentivos de la agencia.

Si bien la CCA ha recomendado en informes anteriores la racionalización de la información que deben recoger los PAIF de tal modo que permitan un apoyo a la gestión basada en el seguimiento de objetivos, un exceso de simplificación y concentración hasta el punto de que toda la actividad de la agencia en materia incentivadora se concentre en un único o escaso número de proyectos no coadyuva a dicho fin. Se recomienda que el diseño de este instrumento de planificación huya de una cumplimentación como respuesta a una exigencia administrativa y se realice una diferenciación -quizá por programas específicos vigentes- que suponga un instrumento real de apoyo a la gestión y el control del impacto de los incentivos.

Asimismo, los indicadores asociados a los proyectos deben constituir un apoyo a la gestión a modo de cuadro de mando cuya monitorización posibilite el conocimiento del grado de consecución de los objetivos que los planes plurianuales vigentes recojan, de modo general o específico, en relación con el impacto de la actividad incentivadora en materia energética.

Del análisis de los objetivos definidos para 2013 en el PASENER -documento de planificación plurianual de referencia del sector público energético en el período analizado- que se relacionan de manera directa con el impacto de los incentivos, se concluye que, obviando los efectos externos e indirectos que pudieran influir en su cumplimiento, aquéllos han conseguido en 2016 unos porcentajes de consecución que oscilan entre el 21% del ahorro energético y el 66% de la reducción de CO₂, situándose la diversificación en EERR entre ambos con un 37% de cumplimiento. Las EEAA han intervenido en la práctica totalidad de este último grupo y en mucha menor medida en los otros indicadores de impacto.

Si se admitiera que las hipótesis de estimación de los objetivos del PASENER se mantienen hasta 2016 y se efectuara una proyección de los mismos, los porcentajes anteriores se reducirían hasta un 13%, 27% y 28%, respectivamente.

El seguimiento de la contribución del impacto de las políticas energéticas y medioambientales de la JA y de la AAE instrumentadas a través de programas específicos de incentivos a los objetivos definidos para la Comunidad Autónoma de Andalucía en el plan plurianual del sector que en cada momento se encuentre vigente, resulta fundamental y por lo tanto obligatorio en toda gestión de fondos públicos.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Un adecuado diseño de los indicadores contenidos en los PAIF de la agencia posibilitaría un seguimiento y monitorización de los resultados aparejados y proporcionaría la base para la toma de decisiones relacionadas con la gestión y planificación de aquéllos.

En relación con la eficiencia

La AAE ha incurrido en el período 2011-15 en unos costes medios de 38,6 € por cada mil euros incentivados. Cada trabajador a jornada completa produce incentivos comprometidos por importe de 2.324,9 m€. En ambas ratios se aprecia una gran variabilidad en los valores anuales debido a la mayor o menor concentración de subvenciones resueltas.

Como consecuencia de que en los PAIF se homogeneizan todas las fases en un único indicador -dos a partir de 2014-, la ratio resultante de relacionar el/los mismo/s entre el personal adscrito, obviando los dispares grado de complejidad y carga administrativa aparejados según las líneas de incentivos, arroja diferencias muy sustanciales en sus valores anuales, lo que podría ser indicativo de una asignación del personal a los distintos departamentos y/o a las funciones desarrolladas en el seno de la AAE mejorable desde el punto de vista de la eficiencia.

Para evitar los riesgos de una interpretación sesgada de las conclusiones relacionadas con el indicador de producto utilizado en los PAIF, el cual agrupa fases del procedimiento de variada complejidad, distintos plazos y, en consecuencia, una dispar carga administrativa, se recomienda, nuevamente, una mayor concreción y adaptación a los indicadores asociados a los objetivos. Ello no contribuye al fin primordial de un indicador cual es el de aportar valor al mero dato numérico para convertirlo en información útil para la toma de decisiones.

Si se opta por el mantenimiento del diseño actual de los PAIF, debe articularse un sistema de indicadores complementario o paralelo que conformen un cuadro de mando de apoyo a la gestión y sirvan de base para la toma de decisiones por los órganos directivos. Los indicadores se seleccionarán con requisitos de pertinencia, funcionalidad, disponibilidad, interpretabilidad, utilidad y confiabilidad.

Del análisis de los plazos medios de tramitación se deduce que los programas que presentan unos mayores períodos son, lógicamente, aquéllos que se tramitan por el procedimiento general. Así, en el PICS, donde este procedimiento recibe la denominación de simplificado, lo cual contribuye a la confusión con la denominación que recoge la normativa del PIDES, el plazo transcurrido entre la solicitud y el pago asciende a casi 20 meses, concentrándose el 75% del mismo en la fase de subsanaciones. Un beneficiario de PROSOL o de Climatización Eficiente ha de esperar entre 8 y 9 meses de media para obtener el pago, incluyéndose en todos los casos el plazo de ejecución de la actuación, generalmente de 6 meses.

En los expedientes tramitados por procedimiento simplificado -denominado muy simplificado en PICS- nunca se superan los 3 meses entre solicitud y pago, experimentándose los plazos más ajustados en Renove Electrodomésticos y Renove Ventanas con un transcurso de menos de mes y medio.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Tal como se ha referido en el apartado 5 Informe de auditoría de cumplimiento, es recomendable un mayor énfasis en la comunicación de los requisitos exigidos en las fases de solicitud y justificación en aras de disminuir la existencia de deficiencias en la documentación que hagan a su vez reducir la necesidad de subsanaciones que dilatan sobremanera los plazos de tramitación.

Los incentivos intermediados por EEAA tramitados por la AAE suponen un coste de 131,6 € por tep/año ahorrada, de 42,5 € por tep/año diversificada en EERR y de 11 € por tCO₂ reducida. Este último valor está en consonancia con los precios de cotización del Sistema de Comercio de Emisiones.

En relación con la equidad

Los incentivos no poseen una distribución provincial del presupuesto hasta la convocatoria de PICS en 2014. En términos de ejecución, o lo que es lo mismo, de demanda, se observan desviaciones respecto a la población que son, en general, más significativas en PIDES y, dentro del programa, en el número de solicitudes.

Los incentivos concedidos a beneficiarios residentes en localidades de menos de 25.000 habitantes superan, tanto en número como en importe, en porcentajes de más de un 13% en PIDES y de un 4% en PICS al que le correspondería según su población. En el Renove Electrodomésticos, no obstante, se observa el efecto contrario.

Las empresas, las cuales se localizan en Andalucía en un 99%, suelen inscribirse como adheridas o colaboradoras en más de un programa. No obstante, en PICS, más de un 75% de las mismas no llegan a intermediar ningún incentivo. Este porcentaje es bastante menor en PIDES. El cambio normativo, más exigente en los requisitos exigidos, podría explicar esta circunstancia.

En el plano territorial se observan desviaciones significativas de las EEAA respecto al peso poblacional, resultando el PIDES el programa que presenta mayores diferencias.

Se aprecia una alta concentración empresarial en los incentivos concedidos pues un 3% de las empresas activas gestiona más de la mitad de los mismos en PIDES, reduciéndose a una cuarta parte en PICS. En el programa citado en primer lugar, sin contemplarse Renove Electrodomésticos, sólo un 11% de las EEAA supera el centenar de incentivos.

Las campañas de comunicación llevadas a cabo por la AAE recurren a medios y soportes de difusión regional. En las llevadas a cabo para PIDES no se realiza un seguimiento provincializado. Varios programas específicos no han sido objeto de campañas individualizadas.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.