



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Fiscalización operativa de la Red de Energía de la Junta de Andalucía (REDEJA) Ejercicios 2007 A 2015

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 2015, por iniciativa propia ha llevado a cabo el presente informe denominado *Fiscalización operativa de la Red de Energía de la Junta de Andalucía (REDEJA). Ejercicios 2007 a 2015*, 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 Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía en su art. 24 establece que las Administraciones Públicas de Andalucía deberán implantar medidas de ahorro y eficiencia energética dentro del ámbito de sus propias instalaciones y actividades. Asimismo, en su art. 14 establece que los edificios e instalaciones de uso y servicio público propiedad de la Junta de Andalucía deberán incorporar instalaciones solares, de energía renovable, de cogeneración o de aprovechamiento de calores residuales.

La AAE es una agencia pública empresarial de la Administración de la Junta de Andalucía adscrita en la actualidad a la Consejería de Hacienda, Industria y Energía. 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 REDEJA es el instrumento sin personalidad jurídica de la administración autonómica para promover y ejecutar las actuaciones de mejora de la eficiencia energética, fomentar el uso de las energías renovables y optimizar los contratos energéticos existentes. Se crea mediante Acuerdo de 26 de junio de 2007 del Consejo de Gobierno, asignándose su gestión a la AAE.

Está constituida por las infraestructuras, medios y servicios necesarios para la gestión energética de los centros de consumo de la Administración General de la Junta de Andalucía y de otros organismos, administraciones y entidades públicas que quieran adherirse, ampliándose posteriormente a las agencias y consorcios recogidos en la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, así como a aquellas otras entidades públicas que debieron adaptarse a las previsiones contenidas en dicha Ley para su actuación como agencias. Al final de 2015 la REDEJA la componen 113 entidades públicas radicadas en Andalucía, de las que 102 lo hacen de modo obligatorio y 11, voluntariamente.

Conclusiones y recomendaciones generales

Los resultados de la REDEJA deberían estar en consonancia con el hecho de haber concentrado su actividad en el conocimiento y gestión de la energía final de tipo eléctrico, la más importante en consumo y gasto en el conjunto de los adheridos, resultando minoritarias las acciones relacionadas con el resto de fuentes energéticas: gas, derivados del petróleo, biocombustibles, etc. Estos logros

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

coadyuvarían de modo directo o indirecto a la consecución de los objetivos asignados a la Red. Desde una perspectiva temporal, los mismos deben haberse materializado a raíz de la adjudicación de los contratos centralizados de suministro eléctrico, esto es, finales de 2009 y de 2011. Asimismo, como consecuencia de la priorización de las líneas de actividad y la escasez de inversiones en el periodo analizado, el efecto ha sido muy escaso en los objetivos de diversificación energética, impulso de las energías renovables y reducción del impacto ambiental.

- **Respecto a los objetivos de la Red**

Los objetivos asignados a la REDEJA no siempre se encuentran cuantificados o suficientemente concretados en la normativa y documentos de planificación presupuestaria aplicables. El horizonte temporal asignado a los mismos por el acuerdo de creación, 2007-10 no se ha actualizado desde su aprobación, por lo que la mayor parte de los resultados de su actividad carece de referente cuantitativo para su comparación.

Toda actuación pública debe partir de un completo diagnóstico de la situación de partida. Cualquier variación sustancial del contexto energético sobre el que se realizan las estimaciones iniciales y, en todo caso, el transcurso de un plazo máximo de tres años, deben provocar una actualización de las mismas.

La actividad de la Red desde su creación se ha centrado principalmente en la gestión del contrato centralizado eléctrico vigente en cada momento. Este suministro, si bien es el más importante, no es el único existente en la REDEJA.

Del análisis de poblaciones estables de los suministros de la Red se deduce un aumento de la facturación que oscila entre el 7,2% y el 13,7% según las muestras y periodos elegidos. El coste efectivo final del kWh, resultante del cociente entre facturación y consumo, experimenta asimismo un incremento tanto para alta como para baja tensión en dichas poblaciones.

El contraste con la información incluida en los estados financieros de los adheridos, si bien presenta los inconvenientes de posibles disparidades de imputación contable temporal, denota asimismo un aumento del gasto eléctrico en los mayores consumidores de energía, observándose reducciones únicamente en una minoría de adheridos.

Si bien la REDEJA ha pactado precios competitivos para la energía consumida de sus adheridos a través de los contratos centralizados de suministro eléctrico, la disminución del peso que el precio del kWh posee en la factura durante el periodo 2010-15 y, probablemente, las peculiaridades de los suministros, hace que el efecto final en la misma sea nulo o muy limitado. Tampoco los ahorros que teóricamente se consiguen por las campañas masivas realizadas por la Red en distintas vertientes o como consecuencia de las inversiones aparejadas a los contratos centralizados o efectuadas por los adheridos consiguen reducir la factura eléctrica en términos nominales.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Respecto al objetivo denominado *Reducción del consumo energético* se constata un aumento en el consumo de las muestras estables de suministros analizadas, el cual resulta especialmente significativo en los que conforman la alta tensión, la cual concentra prácticamente las tres cuartas partes del consumo estimado de la Red.

El análisis de la evolución de la eficiencia energética, realizado poniendo en relación los consumos de los adheridos con sus plantillas equivalentes y teniendo en cuenta que el período analizado es de tendencia económica recesiva, permite concluir que en el último trienio del período de análisis existe una evolución creciente de la ratio en torno al 10%, lo que implica un mayor consumo por empleado. Se constatan ineficiencias en más de un tercio de los adheridos analizados.

La función de control del consumo y de la eficiencia energética, recogida en su normativa aplicable, debe pasar a ser prioritaria para los gestores de la Agencia, pues la relajación en su ejercicio puede disminuir los efectos positivos de las actuaciones de la Red relacionadas con el cumplimiento del resto de los objetivos asignados.

Los objetivos *Disminución del impacto ambiental*, *Impulso a la diversificación energética* e *Impulso de las energías renovables* no han sido de atención prioritaria por la Red hasta la fecha, lo que se traduce en hitos respecto a los mismos recientes y de escasa cuantía. Tampoco se puede considerar alcanzado el objetivo de *Incorporación de energías renovables* incluido en la Ley 2/2007.

- **Respecto a otros aspectos relacionados con la eficacia**

La REDEJA adolece de una planificación estructurada y documentada que le permita adecuar su actividad a unas prioridades funcionales y temporales definidas. Asimismo, se carece de un sustento documental donde queden reflejados aspectos básicos de la planificación como la priorización temporal o la asignación de recursos humanos y técnicos a cada área de actividad. Los responsables de la Red no siempre son consultados respecto a la definición o variación de aspectos sustanciales de la misma.

A pesar de incluirse como objetivo cuantificado por la normativa, los mecanismos de control de la REDEJA no ejercen seguimiento alguno sobre los consumos energéticos de los adheridos. La gestión de la facturación se limita a la comprobación de los términos de las tarifas pactadas y a la resolución de las incidencias detectadas o comunicadas.

Los responsables de la Red deben diseñar una planificación global plurianual y documentada comprensiva de, al menos, los siguientes apartados:

- *Implicación y consulta en la definición y cuantificación de los objetivos asignados por la normativa los planes estratégicos de referencia en materia energética.*
- *Asunción de los mismos y, en caso de inconcreción o ambigüedad, debe procederse a su cuantificación y anualización, así como a una actualización periódica y a una desagregación por adheridos o conjunto de ellos.*

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- *Desarrollo de los mismos en niveles inferiores relacionados con, a título de propuesta:*
 - *Fuentes de energía primaria: petróleo, gas natural, solar, biomasa y biocarburantes.*
 - *Fuentes de energía secundaria o final: electricidad, gas, gasolina, gasoil, etc.*
 - *Tipo de entidades: de adhesión obligatoria y voluntaria.*
- *Seguimiento de la evolución de la facturación y consumo y, en caso de producirse desviaciones importantes, comunicación con los adheridos.*
- **Otras conclusiones y recomendaciones**

A final de 2015 por parte de la REDEJA:

- se desconoce la composición de las fuentes de energía primaria y final del consumo energético, dato necesario para la obtención del grado de diversificación energética y la proporción de energías renovables existentes;
- los trabajos de naturaleza energética llevados a cabo sólo han permitido conocer los datos básicos y de posibilidades de mejora en la eficiencia de un número limitado de los centros y edificios que componen la Red;
- no se posee un conocimiento actualizado del grado de implantación de medidas de ahorro y eficiencia energéticas adoptadas, bien sea por auditorías auspiciadas por la Red o bien por iniciativa propia de los adheridos;
- no se lleva a cabo un seguimiento del consumo de los adheridos ni, al margen de campañas puntuales, se realizan labores de concienciación e implicación con los mismos;
- no se han iniciado los trámites para la contratación conjunta del resto de suministros.

Transcurrido un período razonable desde la creación de la REDEJA, y a pesar de las limitaciones de información existentes, sería asimismo oportuno conseguir un conocimiento más fiable de la situación energética y de los consumos del sector público de la comunidad autónoma para todas las fuentes de energía primaria y final -no sólo la de naturaleza eléctrica. Ello permitiría a los órganos responsables el diseño de una planificación estratégica global para la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cuantificación y periodificación de objetivos y su consiguiente control y monitorización del grado de cumplimiento, en estos últimos casos, en estrecha colaboración con la AAE.

La instrumentación administrativa utilizada para ejecutar las acciones de la Red ha estado condicionada en gran medida por las fórmulas de financiación de los recursos disponibles. El uso de la modalidad de contratación pública de gestión de servicios energéticos ha permitido la ejecución de inversiones en actuaciones energéticas de ahorro y eficiencia en algunos organismos que no disponían de financiación para las mismas.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

No se han definido indicadores propios de la actividad de la REDEJA que lo relacionen con los objetivos definidos para la misma. Los indicadores de seguimiento se limitan a los incluidos en los PAIF (Programas de Actuación, Inversión y Financiación) junto con el resto de la actividad de la AAE. Su elección y su desarrollo no quedan suficientemente justificados y, debido a su ambigüedad y carácter general, no permiten un seguimiento adecuado de la actividad. Los PAIF, dado su diseño y uso actual, carecen de los requisitos mínimos para desempeñar un papel como instrumento de seguimiento y control.

Debe establecerse un completo y coherente sistema de indicadores de resultados que permita un seguimiento del impacto producido por las actuaciones de las distintas áreas de la REDEJA. Idealmente, los mismos deberían diseñarse con criterios de eficacia, eficiencia y pertinencia. Sólo en caso de imposibilidad de estimación o medición de los resultados deben utilizarse en su lugar indicadores de proceso.

La normativa aplicable prevé la existencia de varios instrumentos para canalizar la representación de los adheridos y el seguimiento de la actividad de la Red. No obstante, sus reuniones no han tenido ni la asiduidad ni el carácter multilateral que el acuerdo de creación establece. Su actividad es eminentemente informativa de decisiones de carácter técnico. No tienen un papel de planificación y control global de la Red o masivo de sus adheridos en relación con los objetivos asignados.

Se estima conveniente la ampliación de las funciones y facultades otorgadas a los órganos de representación de los adheridos de la Red. Sus reuniones deben documentarse formalmente.

La REDEJA ha ejecutado gastos por un total de 44,6 M€ en el período analizado, de los que un 55% se concentra en 2015. El 83% tiene origen público, principalmente de la UE. Cinco de cada seis euros han sido aplicados a inversiones relacionadas con objetivos de la REDEJA.

La Red ha empleado en 2015 a 21 trabajadores, en su práctica totalidad con carácter estable, a tiempo completo y con un perfil técnico relacionado con las funciones asignadas. La plantilla ha aumentado en el último trienio del período de análisis, si bien se ha manifestado insuficiente en determinadas campañas o actuaciones concretas, debiéndose recurrir a contratación externa puntual. No existe una planificación documentada respecto a los recursos disponibles ni a la asignación de los mismos a las distintas áreas de actividad.

Es recomendable una mayor formalización en la mayoría de las facetas de gestión de los recursos asignados por la AAE a la REDEJA, especialmente, la planificación plurianual, su programación anual y la asignación de los mismos a las distintas áreas de actividad.

El Canal REDEJA, fuente principal de datos de naturaleza eléctrica para la AAE y principal instrumento de gestión de la Red, presenta discrepancias con respecto a los datos recopilados de los adheridos, en ocasiones de volumen significativo, que no poseen justificación.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Si se opta por el Canal REDEJA como principal instrumento de control integral de la actividad de la Red, se deben introducir, al menos, las siguientes modificaciones y mejoras en el mismo:

- *Incluir los datos relacionados con los consumos distintos al eléctrico.*
- *Actualizar con las medidas detectadas por auditorías y otros estudios y su ejecución.*
- *Incluir la información que pudiera afectar a la interpretación de los consumos, como reorganizaciones administrativas, cambios de tensión o fusiones de los suministros, etc.*
- *Desarrollar funcionalidades que permitan una monitorización del consumo individualizado de cada adherido como global de la Red mediante informes, gráficos, alertas, etc.*
- *Permitir la conciliación con los datos incluidos por los adheridos en sus estados contables.*

El conjunto de mecanismos y herramientas que forman el sistema de información de la REDEJA posibilitan una fluida comunicación entre los adheridos siendo utilizados de manera habitual por éstos. Sus características funcionales podrían posibilitar el conocimiento de los resultados de consumo y facturación eléctrica en tiempo y forma adecuada. No obstante, su diseño actual y la desactualización de su contenido hace que los mismos no estén disponibles en tiempo real.

La función de mayor dedicación de medios por parte la Red, *Promoción de los servicios centralizados*, se ha ceñido exclusivamente al asesoramiento y gestión de los tres contratos centralizados de suministro eléctrico adjudicados, iniciándose por los suministros de baja e incluyéndose los de alta tensión a partir del segundo contrato. El tercer contrato introduce la novedad de realizarse mediante la fórmula del acuerdo marco que cada adherido debe formalizar mediante contrato individual.

Si bien se incluyen en el cálculo del precio de los contratos centralizados, el objeto de los mismos excluye en todos los casos los conceptos regulados de la factura eléctrica, lo que objetivamente limita el margen de actuación de la Red respecto a su influencia en la facturación final. Su adjudicación ha permitido la gestión de las inversiones que como mejoras aparejaba el contrato por un importe de 7,7 M€.

La Red ha promovido estudios energéticos de distinta naturaleza sobre 802 centros de consumo pertenecientes a adheridos, lo que supone una cobertura de un 14% del parque de edificios de la JA. Cinco de cada seis trabajos han sido realizados por personal ajeno a la REDEJA.

La actividad denominada *Cofinanciación de proyectos y seguimiento de instalaciones* ha promovido, por una parte, la formalización de cinco convenios de cofinanciación de adheridos a la Red por un total de 25,3 M€. El SAS es el principal beneficiario de las actuaciones con un 72% de las inversiones.

Respecto al apartado *Seguimiento de instalaciones*, si bien la ejecución de las medidas incluidas en los convenios ha sido verificada (dado que la percepción de los fondos queda supeditada a la misma), no ocurre así con respecto a lo incluido en los estudios de naturaleza energética, especialmente las auditorías, ya que no son objeto de inspección física. La circularización efectuada ha contrastado las mismas junto con medidas desconocidas por la REDEJA.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

La función *Interlocución con compañías suministradoras*, siempre de naturaleza eléctrica, se lleva a cabo mediante gestiones en tres vertientes:

- Liberalización del mercado eléctrico, gestionándose el paso al mercado libre de 323 suministros de adheridos.
- Optimización de potencia, mediante la que se han gestionado 433 expedientes.
- Tramitación de incidencias, habiéndose administrado 14.866 en el período de análisis.

Respecto a la actividad relacionada con *Asesoramiento y formación* la Red ha gestionado 828 asesoramientos y 49 cursos durante el período fiscalizado.

La contribución a los resultados que desde un punto de vista teórico ocasiona la actividad de la REDEJA no tiene su reflejo en la facturación y en el consumo en términos absolutos debido a factores ajenos a su gestión. El resto de objetivos no ha sido objeto de atención prioritaria por la Red por lo que la influencia en los resultados globales es mínima.

Las principales fuentes de obtención de los ahorros se relacionan hasta 2012 con conceptos de la facturación como el término fijo de potencia o los recargos, por lo que son independientes del consumo energético de las entidades adheridas. Una vez superada esta etapa, la obtención de ahorros se ha centrado en la obtención de precios más ventajosos respecto a los de mercado y de inversiones en eficiencia energética, las cuales se han concentrado en 2015 y proceden de convenios, sobre todo, con el SAS. Consecuentemente, las circunstancias de mercado y la disponibilidad de financiación, unido a la evolución regulatoria del gobierno central, condicionarán en el futuro la obtención de ahorros no relacionados con el consumo. No obstante, las nuevas fórmulas de contratación y de modelos de financiación pueden ayudar a dicho fin si se dispone de los medios necesarios.

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.