

2026/537

11.3.2026

RECOMENDACIÓN (UE) 2026/537 DE LA COMISIÓN
de 10 de marzo de 2026
sobre el desbloqueo de la inversión privada en eficiencia energética

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) En su Comunicación de 17 de septiembre de 2020 titulada «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos» («Plan del Objetivo Climático») ⁽¹⁾, la Comisión propuso incrementar la ambición climática de la Unión para 2030 elevando el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero («GEI») hasta, como mínimo, un 55 % por debajo de los niveles de 1990. La propuesta materializaba el compromiso asumido en la Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2019 titulada «El Pacto Verde Europeo» ⁽²⁾ de presentar un plan integral para elevar el objetivo de la Unión para 2030 al 55 % de manera responsable. La evaluación de impacto que acompaña al Plan del Objetivo Climático demostró que, para lograr esa ambición climática más elevada, las mejoras en materia de eficiencia energética tenían que aumentarse significativamente con respecto al nivel del 32,5 %.
- (2) La Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾, relativa a la eficiencia energética [la «versión refundida de la Directiva de eficiencia energética» («versión refundida de la DEE»)], entró en vigor el 10 de octubre de 2023 e introdujo un objetivo vinculante de la UE de 11,7 % de reducción del consumo de energía primaria y final de aquí a 2030, aumentando así significativamente el nivel de ambición para 2030, también en relación con la financiación de la eficiencia energética, e impulsando la aplicación del principio de «primero, la eficiencia energética» en las decisiones en materia de políticas, de planificación y de inversión, en consonancia con las disposiciones legales correspondientes.
- (3) El Plan de Acción para una Energía Asequible ⁽⁴⁾, adoptado el 26 de febrero de 2025 como parte del Pacto por una Industria Limpia ⁽⁵⁾, incluye acciones clave para reducir los costes de la energía para los hogares y las empresas y ayudar a construir una auténtica Unión de la Energía que ofrezca resultados en materia de competitividad, seguridad, descarbonización y transición justa. El Plan de Acción se basa en cuatro pilares y ocho acciones clave, incluida una acción específica para aumentar la eficiencia energética y generar ahorro de energía, haciendo hincapié en el papel de la eficiencia energética como factor clave para una energía asequible, la descarbonización y la competitividad industrial. A fin de impulsar la eficiencia energética, la Comisión Europea apoyará a los agentes del mercado y a las instituciones financieras en el fomento de un mercado único de eficiencia energética.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos», COM(2020) 562 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52020DC0562>.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El Pacto Verde Europeo», COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52019DC0640>.

⁽³⁾ Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (DO L 231 de 20.9.2023, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>).

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de Acción para una Energía Asequible — Explotar el verdadero valor de nuestra Unión de la Energía para garantizar una energía asequible, eficiente y limpia para todos los europeos», COM(2025) 79 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52025DC0079>.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización», COM(2025) 85 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52025DC0085>.

- (4) La Comunicación de la Comisión, de 14 de octubre de 2020, titulada «Oleada de renovación para Europa» ⁽⁶⁾ señala que el sector de la construcción es clave para cumplir los objetivos de eficiencia energética para 2030 y alcanzar la neutralidad climática a más tardar en 2050. Esto se debe a la importancia de los edificios, que representan aproximadamente el 40 % del consumo total de energía de la Unión y el 36 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero.
- (5) La Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁷⁾, relativa a la eficiencia energética de los edificios [refundición de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios] («versión refundida de la DEEE»), entró en vigor el 28 de mayo de 2024 y tiene por objeto impulsar estructuralmente la eficiencia energética de los edificios, centrándose en apoyar la renovación de los edificios menos eficientes, luchar contra la pobreza energética dando prioridad a los hogares vulnerables y lograr un parque inmobiliario totalmente descarbonizado a más tardar en 2050.
- (6) La Comunicación sobre el plan REPowerEU de mayo de 2022 ⁽⁸⁾, seguida de la hoja de ruta destinada a poner fin a las importaciones de energía procedente de Rusia ⁽⁹⁾ y la propuesta de Reglamento sobre la eliminación gradual de las importaciones de gas ruso y la mejora del seguimiento de las posibles dependencias energéticas ⁽¹⁰⁾, identifica la eficiencia energética y los esfuerzos por ahorrar energía como pilares clave de los objetivos de seguridad energética de la UE para reducir significativamente la dependencia de los combustibles fósiles rusos y acelerar la transición energética.
- (7) El informe «World Energy Investment 2025» de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) ⁽¹¹⁾ subraya que el objetivo de duplicar el ritmo de mejora de la eficiencia energética requiere mayores inversiones adicionales. Si bien las inversiones en eficiencia energética han aumentado constantemente entre 2015 y 2022, la AIE ha constatado que, desde 2023, el apoyo político y financiero se ha reducido, y esta tendencia se ha confirmado en 2024. En particular, en la Unión Europea, la inversión en eficiencia energética y electrificación disminuyó un 2 %, principalmente debido al menor apoyo político en algunos mercados y a la ralentización de las ventas de bombas de calor. En general, la AIE ha declarado que la actual tasa anual de inversiones en eficiencia energética y electrificación ha de triplicarse para duplicar la tasa de mejoras de la eficiencia energética.
- (8) El informe de Mario Draghi «Una estrategia de competitividad para Europa» recordó las enormes necesidades de financiación de la Unión para cumplir sus objetivos políticos, que ascienden a una inversión adicional anual mínima de entre 750 000 y 800 000 millones EUR al año, y la necesidad de que la financiación pública de la Unión se despliegue eficazmente para estimular la inversión privada. Para apoyar la movilización de inversiones privadas, el informe Draghi identificó la necesidad de completar la unión de los mercados de capitales, aumentar la capacidad de financiación del sector bancario, lo que incluiría reactivar la titulización y evaluar la normativa prudencial actual, y reformar el presupuesto de la Unión Europea con el fin de aumentar su enfoque y eficiencia, así como mejorar el apalancamiento de las inversiones privadas.
- (9) Movilizar inversiones en eficiencia energética y aprovechar la financiación privada adicional mediante medidas políticas y financieras específicas es, sin duda, fundamental para ayudar a los Estados miembros a cumplir los objetivos de eficiencia energética para 2030, lograr la neutralidad climática a más tardar en 2050 de manera rentable, facilitar la transición hacia un sistema energético integrado que proporcione energía asequible y limpia para todos, y reducir la presión sobre la demanda de energía y, por lo tanto, sobre los precios de la energía, al tiempo que se mejora la competitividad y la sostenibilidad de la economía de la UE y se contribuye a reducir la dependencia de la UE de las importaciones de energía.

⁽⁶⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas», COM(2020) 662 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52020DC0662>.

⁽⁷⁾ Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>).

⁽⁸⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan REPowerEU», COM(2022) 230 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483>.

⁽⁹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hoja de ruta destinada a poner fin a las importaciones de energía procedente de Rusia», COM(2025) 440 final/2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0440R%2801%29&qid=1747125158211>.

⁽¹⁰⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la eliminación gradual de las importaciones de gas natural ruso, la mejora del seguimiento de las posibles dependencias energéticas y la modificación del Reglamento (UE) 2017/1938, COM(2025) 828 final, 2025/0180(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0828&qid=1750669110360>.

⁽¹¹⁾ Informe de la AIE, *World Energy Investment 2025* [«Inversión energética mundial en 2025», documento en inglés], <https://iea.blob.core.windows.net/assets/1c136349-1c31-4201-9ed7-1a7d532e4306/WorldEnergyInvestment2025.pdf>.

- (10) El artículo 30 de la versión refundida de la DEE (UE/2023/1791) reconoce la necesidad de desplegar un apoyo financiero y técnico adecuado para las medidas de eficiencia energética y de desarrollar medidas de actuación específicas que permitan la movilización de inversiones privadas en eficiencia energética.
- (11) Las entidades financieras y los agentes del mercado de la eficiencia energética, como las empresas de servicios energéticos, las comunidades de energía, los servicios públicos de energía y los gestores de redes de distribución, las redes urbanas de calefacción o refrigeración, las empresas inmobiliarias y los proveedores de tecnologías de eficiencia energética y cero emisiones netas, deben desempeñar un papel clave en la movilización de las inversiones privadas en eficiencia energética aprovechando los beneficios económicos de las mejoras de la eficiencia energética en términos de ahorro de costes energéticos y, de este modo, ampliar el alcance de la justificación económica de la eficiencia energética.
- (12) Con el fin de impulsar la participación de las entidades financieras y seguir movilizando las inversiones privadas para la eficiencia energética, en 2024, la Comisión creó la Coalición Europea para la Financiación de la Eficiencia Energética (en lo sucesivo, «Coalición»), que reunió a los Estados miembros de la Unión, las entidades financieras y las partes interesadas pertinentes como miembros fundadores para determinar acciones concretas destinadas a mejorar la financiación privada para la eficiencia energética. Los objetivos de la Coalición son crear un entorno de mercado favorable para las inversiones en eficiencia energética y aumentar la financiación privada necesaria para apoyar la consecución de los objetivos energéticos y climáticos de la UE para 2030 y 2050.
- (13) El informe conjunto titulado *Energy Efficiency Financing in Europe — An assessment of public spending for energy efficiency and the energy performance of buildings* [«Financiación de la eficiencia energética en Europa: evaluación del gasto público en eficiencia energética y rendimiento energético de los edificios»] ⁽¹²⁾, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 30, apartado 17, de la versión refundida de la DEE (UE/2023/1791) y en el artículo 9, apartado 8, de la versión refundida de la DEEE (UE/2024/1275), evalúa el estado actual y la eficacia del apoyo financiero público en Europa para movilizar inversiones privadas adicionales. El informe conjunto señala que la inversión necesaria para alcanzar los objetivos de eficiencia energética para 2030 es de 370 000 millones EUR al año para el período 2021-2030 y que el déficit de inversión previsto para alcanzar los objetivos de eficiencia energética asciende a unos 170 000 millones EUR al año ⁽¹³⁾. Los recursos presupuestarios de la UE para la eficiencia energética han aumentado un 62 % en el marco financiero plurianual 2021-2027 en comparación con el período 2014-2020, y un 491 % si se tiene en cuenta la contribución de NextGenerationEU, que pasa de 26 500 a 156 600 millones EUR. La gran mayoría de este aumento procede del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). El informe conjunto concluye que los recursos presupuestarios públicos nacionales y de la UE para la eficiencia energética son fundamentales, aunque solo representan una parte limitada, en torno al 14,4 % de las necesidades de inversión. El informe también concluye que el efecto catalizador de la financiación pública debe aprovecharse plenamente y en mayor medida aumentando la eficacia y la eficiencia del apoyo presupuestario público para lograr mayores ahorros de energía y atraer más capital privado.
- (14) Dada la disponibilidad limitada de recursos públicos, su uso debería orientarse a reforzar la justificación económica de la eficiencia energética y, de este modo, abordar las deficiencias del mercado que impiden la movilización de la inversión privada en eficiencia energética, al tiempo que se centra también en proporcionar apoyo a los grupos vulnerables para hacer frente a los elevados costes iniciales. Además, la limitada normalización de las inversiones en eficiencia energética supone un obstáculo fundamental para el desarrollo de ofertas financieras e instrumentos financieros específicos para la eficiencia energética a gran escala, lo que impide atraer a inversores de capital privado y operadores del mercado. Por lo tanto, sigue siendo fundamental apoyar la agregación, la asistencia para el desarrollo de proyectos y las metodologías comunes para desarrollar, agregar y valorar las inversiones en eficiencia energética con el fin de atraer más capital privado.
- (15) Dado que los hogares afectados por la pobreza energética carecen de recursos propios y tienen un acceso limitado a préstamos comerciales, se enfrentan a obstáculos para acceder a financiación para las inversiones. Por lo tanto, estos hogares necesitan instrumentos financieros públicos innovadores que combinen diferentes formas de financiación que les permitan acceder a préstamos con intereses bajos o nulos y financiación gratuita basada en el rendimiento — como los contratos de rendimiento energético y la financiación a través de facturas —, de manera que puedan acceder a ayudas financieras iniciales y devolver la inversión a medida que ahorran en su factura energética, junto con otras formas innovadoras de financiación. Las comunidades de energía también pueden desempeñar un papel importante a la hora de agrupar las inversiones privadas en soluciones de eficiencia energética de una forma más accesible y asequible para los ciudadanos, las autoridades locales, las pymes y los hogares vulnerables.
- (16) Se espera que las medidas destinadas a reducir las facturas energéticas y la pobreza energética, así como las medidas para apoyar la renovación de los edificios menos eficientes y atender las necesidades de los consumidores vulnerables, contribuyan positivamente al objetivo de la Comisión de aumentar la oferta y el acceso a viviendas asequibles.

⁽¹²⁾ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulado *Energy Efficiency financing in Europe: An assessment of public spending for energy efficiency and the energy performance of buildings* [«Financiación de la eficiencia energética en Europa: evaluación del gasto público en eficiencia energética y rendimiento energético de los edificios»], COM(2026) 118.

⁽¹³⁾ Informe sobre eficiencia energética de la AIE para 2024 [documento en inglés], <https://iea.blob.core.windows.net/assets/f304f2ba-e9a2-4e6d-b529-fb67cd13f646/EnergyEfficiency2024.pdf>; y Bruegel, *How to finance the European Union's building decarbonisation plan* [«Cómo financiar el plan de descarbonización de los edificios de la Unión Europea», documento en inglés], fuente: PB 12 2024.pdf.

- (17) En lo que respecta específicamente al sector de la construcción, la tasa media de renovación observada en todos los Estados miembros de la UE es actualmente demasiado baja (es decir, inferior al 1 %) para garantizar una descarbonización oportuna del parque inmobiliario. El apoyo al aumento de las tasas de renovación y la adopción de medidas de eficiencia energética en las empresas, también a través de medidas reglamentarias, estimulará la participación de los inversores privados y los operadores del mercado en el desarrollo de un mercado próspero para las inversiones en eficiencia energética.
- (18) El aumento de las inversiones privadas en eficiencia energética requiere reconocer las diferencias existentes entre los mercados de eficiencia energética de los Estados miembros, las prácticas de financiación y sus marcos reglamentarios y de apoyo. Puesto que ha determinado que los diferentes retos a escala nacional y regional requieren enfoques de actuación distintos, la Coalición creada a nivel de la Unión se complementa con centros nacionales específicos establecidos en los Estados miembros. El objetivo es que cada centro se dedique a un enfoque específico impulsado por el mercado para lograr la eficiencia energética. Los centros nacionales de la Coalición deben promover la adopción de soluciones de financiación a nivel nacional reuniendo a las partes interesadas adecuadas, incluidas las autoridades públicas y las entidades financieras, y prestando un apoyo técnico continuo a las autoridades de los Estados miembros para ayudarles a desarrollar soluciones de financiación de la eficiencia energética en consonancia con sus objetivos y ambiciones políticos. Del mismo modo, la presente Recomendación para desbloquear las inversiones privadas en eficiencia energética debe adaptarse a los mercados y prácticas de financiación nacionales específicos.
- (19) En la primavera de 2024, la Comisión convocó un panel europeo de ciudadanos sobre eficiencia energética que reunió a 150 ciudadanos europeos para debatir los retos y los beneficios de la eficiencia energética más pertinentes para ellos. Como resultado de sus deliberaciones, los ciudadanos presentaron una lista de recomendaciones concretas para contribuir a las próximas iniciativas de la Comisión, destacando en sus recomendaciones el papel fundamental del apoyo a la financiación de la eficiencia energética ⁽¹⁴⁾.
- (20) De conformidad con el artículo 30, apartado 10, de la versión refundida de la DEE [(UE) 2023/1791], la Comisión ofrecerá orientación a los Estados miembros y a los agentes del mercado acerca de cómo desbloquear la inversión privada en eficiencia energética. Dicha orientación debe ayudar a los Estados miembros y a los agentes del mercado a desarrollar y llevar a cabo sus inversiones en eficiencia energética, tanto dentro como fuera de los distintos programas de la Unión, y debe proponer soluciones de financiación innovadora y mecanismos financieros adecuados, con una combinación de subvenciones, instrumentos financieros y ayuda al desarrollo de proyectos, para ampliar las iniciativas existentes y utilizar los programas de la Unión como catalizador para impulsar y activar la financiación privada.
- (21) La presente Recomendación se acompaña de un anexo detallado con ejemplos de acciones, medidas y directrices específicas para su aplicación a través de la creación de sistemas de financiación que puedan desbloquear las inversiones privadas en eficiencia energética.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

Los Estados miembros y los agentes del mercado deben:

1. **Establecer un marco de apoyo financiero público a largo plazo para la eficiencia energética**, aprovechando en particular el papel de los mecanismos de financiación especializados de carácter rotatorio y las garantías públicas para aumentar el acceso a la financiación y reducir el riesgo de las inversiones. Este marco de apoyo debe constituir la columna vertebral para el desarrollo de productos de préstamo para la eficiencia energética y sistemas de financiación privada, y basarse en un marco normativo previsible en materia de eficiencia energética que garantice la visibilidad de las políticas a largo plazo e impulse la confianza de los inversores. El marco también debe aprovechar los incentivos reglamentarios y fiscales para estimular las mejoras e inversiones en eficiencia energética.
2. **Establecer o reforzar el Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE) o mecanismos equivalentes** a nivel nacional o regional como instrumento específico para facilitar el acceso a los sistemas de apoyo financiero público para la eficiencia energética, integrando diferentes flujos de financiación e instrumentos de financiación en una única estructura organizativa. Dicho mecanismo debería agilizar el acceso a la financiación, reunir una sólida cartera de inversiones en eficiencia energética y permitir la combinación de múltiples fuentes de financiación pública y privada en una única operación. Dicho mecanismo podría poner en marcha, entre otras cosas, programas de financiación, garantías públicas, instrumentos financieros, asistencia técnica, agrupación de créditos con fines de titulización y sistemas de forfaiting y factoraje específicos, y contribuir a simplificar los procesos, las normas y las metodologías relacionados con la eficiencia energética, así como a mejorar la visibilidad y el conocimiento tanto de los sistemas de apoyo financiero como de los incentivos financieros para la eficiencia energética. Además, los Estados miembros deben:
 - evaluar el estado de los sistemas de financiación de la eficiencia energética en su país, y
 - determinar la capitalización del Fondo Nacional de Eficiencia Energética que se vaya a crear o a reforzar.

⁽¹⁴⁾ Recomendaciones finales, panel europeo de ciudadanos sobre eficiencia energética [documento en inglés], https://citizens.ec.europa.eu/document/download/52a3608d-662c-4b0e-b463-684a9dbef302_en?filename=Final%20recommendations%20European%20Citizens%60%20Panel%20on%20Energy%20Efficiency.pdf.

3. **Ampliar los instrumentos financieros a largo plazo y las soluciones de financiación combinada.** Los Estados miembros deben reexaminar el marco de financiación nacional existente, con vistas a establecer y utilizar soluciones de financiación combinada que combinen préstamos de interés bajo o nulo y garantías públicas en una única operación con diversos tipos de subvenciones —subvenciones para los tipos de interés y las comisiones de garantía, devoluciones de capital, subvenciones para asistencia técnica— que conjuntamente puedan apoyar el desarrollo de ofertas de financiación privada, productos financieros e instrumentos de financiación innovadores. Además, los Estados miembros deben:
 - modular el apoyo combinado en forma de subvenciones para reducir el riesgo y los obstáculos para acceder a la financiación,
 - aprovechar el carácter de fondo rotatorio de los instrumentos financieros para la eficiencia energética con un componente de subvenciones combinadas,
 - apoyar el desarrollo de vehículos financieros específicos para la eficiencia energética, y
 - maximizar el uso de los fondos y programas del presupuesto de la UE para desplegar instrumentos financieros a gran escala.
4. **Desplegar mecanismos de asistencia para el desarrollo de proyectos y apoyar el desarrollo de «agregadores» de proyectos de eficiencia energética.** Ello incluye ventanillas únicas que ayuden a los ciudadanos y las empresas a desarrollar y agregar proyectos de inversión en eficiencia energética, superempresas de servicios energéticos, comunidades de energía, mecanismos de asistencia para el desarrollo de proyectos y otros promotores de proyectos. Los agregadores deben recibir apoyo para alcanzar un tamaño crítico, con el objetivo de establecer una sólida cartera de inversiones financiadas. Se anima a los Estados miembros a que utilicen el apoyo de la UE, por ejemplo a través del mecanismo de Asistencia Energética Local Europea (ELENA), para establecer mecanismos nacionales o regionales de asistencia técnica y asistencia para el desarrollo de proyectos.
5. **Participar de forma proactiva en la Coalición Europea para la Financiación de la Eficiencia Energética para promover una cooperación más estrecha y eficaz con las entidades financieras.** Ello incluye desarrollar sus centros nacionales, definiendo sus mandatos y programas de trabajo. Además, los Estados miembros deben:
 - establecer asociaciones para ayudar a los bancos comerciales a aprovechar mejor los beneficios financieros derivados de las inversiones en eficiencia energética, y
 - apoyar a las entidades financieras para que ofrezcan opciones de financiación favorables al cliente, y solicitarles que lo hagan.
6. **Hacer el mejor uso posible de los incentivos fiscales para movilizar inversiones privadas en eficiencia energética.** Una prioridad clave debe ser eliminar las medidas fiscales y las subvenciones que desincentivan las inversiones en mejoras de la eficiencia energética, como las que obligan a recurrir a tecnologías basadas en combustibles fósiles y poco eficientes desde el punto de vista energético, y evitar las medidas fiscales que gravan con cargas fiscales más elevadas los beneficios económicos derivados de las mejoras de la eficiencia energética. Asimismo, los Estados miembros deben introducir incentivos fiscales positivos y medidas fiscales para movilizar inversiones en eficiencia energética.
7. **Promover el desarrollo y la adopción de productos de préstamo para la eficiencia energética y la financiación privada a través de contratos de crédito.** Cabe citar, entre otros, las hipotecas para la eficiencia energética y los préstamos para la renovación, lo que incluye el uso de garantías públicas, otras medidas de reducción del riesgo, los incentivos fiscales, el fortalecimiento del papel del sector bancario minorista y la valoración del ahorro energético en las evaluaciones de solvencia. En consonancia con la versión refundida de la DEE (UE/2023/1791), garantizar que las entidades financieras ofrezcan productos de préstamo para la eficiencia energética de forma amplia y no discriminatoria, lo que implica que dichos productos se promuevan frente a los productos financieros tradicionales cuando ello responda al interés superior de los clientes potenciales, y que sean visibles y accesibles para los consumidores, también mediante el apoyo de agentes terceros y autoridades públicas. Además, los Estados miembros deben:
 - permitir que las asociaciones de copropiedad suscriban conjuntamente préstamos para financiar inversiones en eficiencia energética, y
 - proporcionar asistencia técnica y asesoramiento a las entidades financieras a fin de desarrollar la capacidad necesaria para que los responsables de préstamos comercialicen productos de préstamo para la eficiencia energética.

Los agentes del mercado deben:

 - desarrollar y comercializar productos de préstamo para la eficiencia energética, y
 - proporcionar soluciones de financiación y préstamo favorables al cliente para la eficiencia energética, de conformidad con el artículo 30 de la DEE.

8. **Procurar el marco regulador necesario y apoyar el desarrollo de sistemas de financiación innovadores.** Los sistemas como la financiación a través de impuestos y la financiación a través de facturas deben desarrollarse permitiendo a las autoridades públicas pertinentes utilizar los impuestos y otras cargas como vehículos de reembolso de la deuda, implicando a las empresas de servicios públicos de energía y a los distribuidores de energía en la financiación de medidas de eficiencia energética y permitiendo el reembolso de la deuda a través de las facturas energéticas. Así como posibilitando que la deuda se vincule a un bien inmueble y se transfiera con la propiedad. En particular, los Estados miembros deben:

- evaluar si el marco nacional permite el desarrollo de sistemas de financiación a través de impuestos y de facturas;
- establecer el derecho de las empresas de servicios públicos de energía a proporcionar financiación para la eficiencia energética;
- establecer procedimientos para garantizar los reembolsos a través de impuestos relacionados con la propiedad y la transferencia de deuda junto con la propiedad;
- garantizar un flujo de tesorería suficiente en las entidades ejecutoras (por ejemplo, empresas de servicios públicos, empresas de servicios energéticos) o establecer fondos de garantía y apoyo nacionales o locales para alcanzar la escala.

Los agentes del mercado deben:

- desarrollar y comercializar sistemas de financiación a través de facturas para la eficiencia energética, favoreciendo la cooperación entre las empresas de servicios públicos de energía y las empresas de servicios energéticos.

9. **Eliminar los obstáculos y aumentar la financiación de la eficiencia energética a través de acuerdos de servicios y fomentar un mercado de servicios energéticos.** Algunos ejemplos son el apoyo a las mejoras de la eficiencia energética a través de los gastos de explotación (OPEX), la eliminación de los cuellos de botella administrativos y los obstáculos al desarrollo del mercado de las empresas de servicios energéticos, el aprovechamiento de instrumentos basados en el rendimiento, como los contratos de rendimiento energético y otras soluciones innovadoras de servicios energéticos. Los Estados miembros y los agentes del mercado deben:

- utilizar el apoyo presupuestario público nacional y de la UE para desarrollar el mercado de las empresas de servicios energéticos, facilitando la financiación de estas empresas y los vehículos especiales de eficiencia energética;
- promover el papel de las empresas de servicios energéticos y nuevas modalidades de contratación, como la eficiencia energética como servicio y los contratos de rendimiento energético, como pilar de la política nacional de eficiencia energética;
- promover la actualización de los marcos legislativos y las licitaciones públicas para reconocer explícitamente y facilitar la financiación de las empresas de servicios energéticos y los contratos de rendimiento energético, y
- apoyar el despliegue de infraestructuras de medición avanzadas que puedan supervisar automáticamente los flujos y el ahorro de energía.

Los agentes del mercado deben:

- aprovechar el apoyo público y el mercado único de la UE para fomentar un mercado dinámico de la eficiencia energética como servicio, también a través de las fronteras interiores de la UE, y
- desarrollar asociaciones entre proveedores de tecnología, distribuidores de energía, y empresas de servicios energéticos y entidades financieras.

10. **Desplegar garantías públicas a largo plazo y otras herramientas de reducción del riesgo que sean capaces de aumentar el acceso a la financiación privada para la eficiencia energética.** Estos instrumentos son fundamentales para reforzar la justificación económica de la eficiencia energética, ya que reducen el riesgo global de inversión, proporcionan apoyo para mejorar la calidad crediticia con el fin de aumentar el acceso a la financiación de mercados y segmentos de población específicos, y respaldan tipos de interés más competitivos. Además, los Estados miembros deben determinar los riesgos y dificultades específicos de cada país a que se enfrentan los participantes en el mercado a la hora de acceder a la financiación.

11. **Promover las oportunidades de refinanciación y favorecer el desarrollo de un mercado secundario de la eficiencia energética** junto con las instituciones financieras. Dichos mecanismos podrían respaldar sistemas de forfaiting y factoraje para los contratos de rendimiento energético de las empresas de servicios energéticos, agrupar los derechos de cobro relacionados con la eficiencia energética de diferentes entidades originadoras de préstamos con fines de titulización y facilitar la creación de superempresas de servicios energéticos o estructuras similares que actúen como intermediarios entre las empresas de servicios energéticos y los inversores institucionales. Asimismo, los Estados miembros y los agentes del mercado deben:

- impulsar el desarrollo del mercado de bonos verdes en su contexto nacional, y

- establecer y reforzar un diálogo específico con las entidades financieras sobre el desarrollo de un mercado secundario de la eficiencia energética, y
- apoyar el establecimiento de mecanismos específicos de refinanciación de la eficiencia energética.

12. **Mejorar la recogida de datos sobre eficiencia energética.** Ello incluye datos sobre el rendimiento financiero de la inversión en eficiencia energética, y datos para apoyar las medidas de seguimiento y verificación del ahorro energético. Los Estados miembros y los agentes del mercado deben apoyar el desarrollo, la armonización, la normalización y la simplificación de las metodologías de calificación de proyectos, en particular la valoración de los beneficios no energéticos y las medidas de seguimiento y verificación del ahorro energético, lo cual es fundamental para aumentar la confianza y la seguridad de los inversores, y garantizar el valor monetario del ahorro energético como materia prima comercializable.

Al aplicar la presente Recomendación, los Estados miembros y los agentes del mercado deben tener debidamente en cuenta el anexo de la misma, que contiene directrices detalladas sobre medidas políticas y de financiación específicas para movilizar la inversión privada en eficiencia energética, en particular acciones específicas recomendadas, antecedentes razonados y ejemplos de casos de uso exitosos.

Hecho en Bruselas, el 10 de marzo de 2026.

Por la Comisión
Dan JØRGENSEN
Miembro de la Comisión

ANEXO

1. INTRODUCCIÓN

El presente anexo de la Recomendación de la Comisión sobre el desbloqueo de la inversión privada en eficiencia energética («Recomendación») proporciona detalles sobre medidas políticas y de financiación específicas para movilizar la inversión privada en eficiencia energética. Identifica pasos clave y ofrece ejemplos de casos de éxito con el objetivo de apoyar a los Estados miembros en el establecimiento de acciones y sistemas de financiación concretos.

Estas medidas se estructuran en dos secciones en función de los dos factores interconectados para desbloquear la inversión privada:

- 1) activar y agregar la demanda de inversiones en eficiencia energética;
- 2) mejorar el suministro de ofertas de financiación de la eficiencia energética, la reducción del riesgo de las inversiones y las oportunidades de refinanciación.

La primera sección se refiere a las recomendaciones 2 a 6 del texto principal, mientras que la segunda sección se refiere a las recomendaciones 7 a 12. La **primera recomendación** sobre el establecimiento de un marco de apoyo financiero público a largo plazo para la eficiencia energética es un requisito previo para el desarrollo de acciones adicionales capaces de movilizar en mayor medida la inversión privada y, en general, la justificación económica de la eficiencia energética.

Teniendo en cuenta las diferencias existentes en materia de regulación y gobernanza entre los Estados miembros y sus diferentes prácticas de financiación de la eficiencia energética, así como el desarrollo de ofertas privadas de financiación de la eficiencia energética, las recomendaciones del presente anexo deberán adaptarse al marco nacional y regional específico de eficiencia energética y gobernanza de cada Estado miembro.

Para elaborar la Recomendación, y como parte del correspondiente informe conjunto sobre la financiación de la eficiencia energética en Europa (una evaluación del gasto público en eficiencia energética), la Comisión, con el apoyo de las autoridades nacionales, identificó y evaluó más de 400 sistemas de financiación pública que apoyan las inversiones en eficiencia energética en los 27 Estados miembros de la UE, incluidos sistemas cofinanciados por la UE ⁽¹⁾. Según el informe conjunto, los Estados miembros utilizan predominantemente formas de sistemas de financiación no reembolsables para apoyar la eficiencia energética. Las soluciones alternativas centradas en formas de sistemas de financiación reembolsables capaces de atraer mejor la inversión privada son menos comunes. El informe conjunto señala que la inversión anual necesaria para alcanzar los objetivos de eficiencia energética para 2030 es de 370 000 millones EUR al año para el período 2021-2030 y que el déficit de inversión previsto para alcanzar los objetivos de eficiencia energética asciende a unos 170 000 millones EUR al año. Esto debe estar relacionado con los recursos presupuestarios de la UE destinados a la eficiencia energética, que han aumentado un 491 % en el marco financiero plurianual 2021-2027 en comparación con el período 2014-2020, es decir, de 26 500 a 156 600 millones EUR, si bien gran parte de este aumento procede del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). El informe concluye que los recursos presupuestarios públicos nacionales y de la UE para la eficiencia energética son fundamentales, pero solo pueden cubrir una parte limitada (14,4 %) del déficit de inversión. Por lo tanto, debe aprovecharse al máximo el efecto catalizador de la financiación pública, aumentando su eficacia y eficiencia con el fin de lograr un mayor ahorro energético y atraer más capital privado.

2. ACTIVAR Y AGREGAR LA DEMANDA DE INVERSIONES EN EFICIENCIA ENERGÉTICA

Activar y agregar la demanda de inversión es un punto de partida clave para movilizar la financiación privada destinada a inversiones en eficiencia energética. Por lo tanto, es necesario desarrollar carteras de inversión sólidas y estimular la demanda de eficiencia energética para aumentar el atractivo de estos instrumentos para los inversores privados. Los Estados miembros de la UE tienen un papel clave que desempeñar en la activación y agregación de la demanda de inversiones en eficiencia energética. El capítulo que figura a continuación se refiere a las recomendaciones 2 a 6 del texto principal.

2.1. Recomendación 2: Establecer o reforzar el Fondo Nacional de Eficiencia Energética o mecanismos equivalentes

La agregación de diferentes flujos de financiación, así como de asistencia técnica y financiera, en un Fondo Nacional de Eficiencia Energética, o mecanismos equivalentes, como los bancos nacionales de fomento, es fundamental para apoyar la aplicación de medidas de eficiencia energética y para cumplir las contribuciones de los Estados miembros a los objetivos de eficiencia energética de la UE para 2030. Este Fondo puede ayudar a mejorar la coordinación nacional y el apoyo financiero centralizado, poner en común conocimientos especializados sobre la financiación de la eficiencia energética y facilitar la combinación de diferentes sistemas de financiación y fuentes de apoyo financiero público, así como a agregar mejor las carteras de inversión, mediante la armonización de las normas sobre subvencionabilidad, seguimiento y verificación.

⁽¹⁾ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulado *Energy Efficiency financing in Europe: An assessment of public spending for energy efficiency and the energy performance of buildings* («Financiación de la eficiencia energética en Europa: evaluación del gasto público en eficiencia energética y rendimiento energético de los edificios»), COM(2026) 118.

El papel del Fondo Nacional de Eficiencia Energética a la hora de contribuir a los objetivos de eficiencia energética de la UE se establece en el artículo 30 de la versión refundida de la Directiva de eficiencia energética (DEE) ⁽²⁾. Dicho artículo también prevé la opción de cumplir algunos de los requisitos de eficiencia energética mediante una contribución financiera al Fondo Nacional de Eficiencia Energética ⁽³⁾.

En 2024, dieciséis de los veintisiete Estados miembros contaban con un Fondo Nacional de Eficiencia Energética o una entidad similar ⁽⁴⁾. Sin embargo, estos mecanismos nacionales de financiación varían considerablemente en términos de volumen de financiación y tipo de apoyo financiero proporcionado, y muchos de ellos parecen inactivos o infrautilizados.

La creación o reactivación de un Fondo Nacional de Eficiencia Energética, o similar, es un paso clave hacia la mejora del marco nacional de financiación y el desbloqueo de la inversión privada en eficiencia energética. Esta entidad específica puede mejorar la coordinación y la agregación de instrumentos y mecanismos de financiación mediante la puesta en común de recursos públicos y el despliegue de soluciones de financiación combinada, aprovechando la combinación de subvenciones y préstamos para inversiones específicas. Además, al agregar conocimientos técnicos y financieros, dicho Fondo puede prestar asistencia técnica a proyectos de eficiencia energética a gran escala y poner a prueba soluciones innovadoras de financiación de la eficiencia energética.

Un obstáculo clave para el despliegue de la financiación combinada de la eficiencia energética es la falta de coordinación entre los programas de subvenciones y los instrumentos financieros, como los préstamos favorables, las garantías públicas u otras soluciones de reducción del riesgo. Las subvenciones suelen desplazar a otros instrumentos financieros, en concreto cuando las líneas entre los mecanismos de ayuda no reembolsable y reembolsable no están claramente delimitadas. La puesta en común de recursos y conocimientos especializados en una entidad, nueva o ya existente, a nivel nacional puede permitir una mejor coordinación entre los diferentes flujos de financiación, en particular armonizando las normas y los procedimientos para evaluar la subvencionabilidad de las medidas, realizar el seguimiento y verificar el ahorro de energía logrado. En muchos casos, mejorar y simplificar los marcos nacionales de apoyo a las inversiones en eficiencia energética puede reducir los costes de transacción, aumentar la transparencia y proporcionar visibilidad a largo plazo a las partes interesadas de la industria y a las entidades financieras en el mercado nacional de la eficiencia energética, haciendo más interesante su justificación económica.

Además, la puesta en común de conocimientos especializados en financiación de la eficiencia energética en un Fondo Nacional de Eficiencia Energética puede aumentar la coordinación en la recogida de datos sobre inversiones en eficiencia energética y la cooperación con entidades financieras privadas. También puede proporcionar información específica a los responsables políticos nacionales y europeos sobre la intensificación de las inversiones en eficiencia energética. El papel de coordinación y recopilación de información del Fondo Nacional de Eficiencia Energética va acompañado de la promoción de asociaciones a nivel nacional entre las autoridades públicas, las entidades financieras y la industria de la eficiencia energética para coordinar mejor los incentivos públicos y los sistemas de apoyo con soluciones de financiación privada. Estas asociaciones también pueden tener lugar en el contexto de los centros nacionales establecidos en el marco de la Coalición Europea para la Financiación de la Eficiencia Energética ⁽⁵⁾.

En este contexto, las acciones clave para apoyar la agregación de los flujos de financiación de la eficiencia energética y los conocimientos especializados en materia de financiación son las siguientes:

- **Evaluar el estado de los sistemas de financiación de la eficiencia energética** en el país, a fin de determinar si una mayor agregación de los recursos financieros y la coordinación del apoyo financiero público pueden reducir los costes de transacción, aumentando al mismo tiempo el atractivo y la visibilidad de las inversiones en eficiencia energética para los inversores privados.

⁽²⁾ Un Fondo Nacional de Eficiencia Energética, tal como se establece en el artículo 30, apartado 12, de la versión refundida de la Directiva de eficiencia energética, se define como la entidad que apoya la aplicación nacional de medidas de eficiencia energética y logra la contribución nacional a los objetivos de eficiencia energética de la UE para 2030.

⁽³⁾ Para más información sobre la manera en que los Estados miembros pueden hacer uso de la opción de contribución financiera, véase la Recomendación de la Comisión, de 12 de diciembre de 2023, relativa a la transposición del artículo 30, sobre los Fondos Nacionales de Eficiencia Energética y el apoyo económico y técnico, de la Directiva (UE) 2023/1791, relativa a la eficiencia energética («versión refundida de la DEE») (DO C, C/2023/1553, 19.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1553/oj>) (C/2023/1553), que ofrece más detalles sobre las opciones políticas para la creación de Fondos Nacionales de Eficiencia Energética y sobre las opciones de una contribución financiera al Fondo Nacional de Eficiencia Energética para cumplir parte de las obligaciones de eficiencia energética.

⁽⁴⁾ Los dieciséis Estados miembros que han establecido un Fondo Nacional de Eficiencia Energética o una entidad similar son Bulgaria, Chequia, Alemania, Irlanda, España, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

⁽⁵⁾ La Coalición Europea para la Financiación de la Eficiencia Energética es una iniciativa de la Comisión, que reúne a países de la UE, instituciones financieras y partes interesadas, para determinar acciones destinadas a mejorar concretamente la financiación privada para la eficiencia energética. Más información en: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_en?prefLang=es&ettrans=es.

- **Crear un Fondo Nacional de Eficiencia Energética o una entidad similar o reforzar el existente.** Debe otorgarse al Fondo un mandato claro para movilizar financiación de la eficiencia energética en diversos sectores, en particular para la renovación del parque de viviendas existente y la reorientación de los edificios hacia proyectos de vivienda eficientes desde el punto de vista energético. Esto puede lograrse mediante la creación de una estructura determinada con un mandato específico para movilizar inversiones en eficiencia energética, dentro o fuera de los organismos existentes que promueven las inversiones de capital, con vistas a la gestión del apoyo financiero público nacional y de la UE a la eficiencia energética. Los Estados miembros deben velar por que la estructura cuente con el personal especializado necesario para cumplir eficazmente su mandato.
- **Determinar la capitalización del Fondo Nacional de Eficiencia Energética,** encomendándole la financiación de programas nacionales de eficiencia energética a largo plazo; el desarrollo de soluciones de financiación combinada; y la prestación de asistencia técnica destinada a la financiación de la eficiencia energética. El Fondo puede capitalizarse a través de diversos medios, como el presupuesto público y los programas de apoyo público nacionales o de la UE; los derechos de cobro de sus instrumentos financieros a largo plazo para la eficiencia energética; los ingresos procedentes de las subastas de certificados de ahorro de energía en el marco de los sistemas nacionales de obligaciones de eficiencia energética; los derechos de emisión en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE; el comercio de certificados blancos; o el apalancamiento de financiación privada en los mercados de capitales, como la transferencia de los derechos de cobro por ahorro energético a inversores institucionales activos en el mercado secundario.
- **Aumentar el papel del Fondo Nacional de Eficiencia Energética o entidad similar** en la prestación de asistencia técnica para proyectos de inversión a gran escala; la recogida de datos; la evaluación del desarrollo del mercado de la eficiencia energética y las inversiones en esta; y la prestación de asesoramiento especializado sobre instrumentos financieros y soluciones y políticas de financiación innovadoras, en particular a través de los centros nacionales de la Coalición Europea para la Financiación de la Eficiencia Energética.

Como ejemplos de éxito de fondos nacionales de eficiencia energética cabe citar ALTUM ⁽⁶⁾ en Letonia, que agrega el apoyo financiero y los conocimientos especializados de la eficiencia energética en el marco de un mecanismo nacional existente, y el Fondo Nacional de Eficiencia Energética ⁽⁷⁾ español, que se ha creado para cumplir las obligaciones nacionales en materia de ahorro energético al tiempo que amplía sus actividades.

2.2. Recomendación 3: Ampliar los instrumentos financieros a largo plazo y las soluciones de financiación combinada

Como parte del informe sobre la financiación de la eficiencia energética en Europa, la Comisión estudió el nivel de financiación de la eficiencia energética en todos los Estados miembros de la EU-27 y evaluó los sistemas de financiación de la eficiencia energética existentes, tanto financiados por la UE como a nivel nacional. De los 426 sistemas de financiación de la eficiencia energética identificados en los Estados miembros de la EU-27 en el período 2014-2024, solo el 25 % desplegó instrumentos financieros, incluido el apoyo financiero combinado compuesto por subvenciones y préstamos en una única operación. El 75 % restante eran sistemas de financiación no reembolsable, como subvenciones y créditos fiscales. Solo en unos pocos Estados miembros los instrumentos financieros y las soluciones de financiación combinada representaron más del 30 % del apoyo financiero público a la eficiencia energética.

Si bien los regímenes basados en subvenciones, los créditos fiscales y otras formas de subvenciones no reembolsables no impiden necesariamente la movilización de inversiones privadas, a menudo tienen coeficientes amplificadores de la rentabilidad más bajos y porcentajes de intensidad de las subvenciones más elevados en comparación con los instrumentos financieros y las soluciones de financiación combinada. Esto puede dar lugar a que el capital privado quede desplazado de la financiación de la eficiencia energética. Además, los programas de subvenciones y subsidios que dependen en gran medida de la capacidad presupuestaria de los Estados miembros y de las contribuciones del presupuesto de la UE pueden dar lugar a un enfoque con interrupciones, lo que obstaculiza el desarrollo de un mercado próspero de la eficiencia energética. Además, en comparación con los instrumentos financieros y las soluciones de financiación combinada, los programas basados en subvenciones y los créditos fiscales no movilizan los mercados de capitales y la participación de los inversores privados, sino que a menudo dependen exclusivamente de la cofinanciación privada procedente de los recursos propios y

⁽⁶⁾ ALTUM, una empresa estatal letona, proporciona a las empresas y los hogares acceso a recursos financieros a través de préstamos, garantías e inversiones en fondos de capital riesgo. La financiación para la ejecución de los programas de apoyo estatal incluye tanto fondos de la UE como financiación pública nacional, así como financiación obtenida por ALTUM de instituciones internacionales y mercados de capitales. ALTUM desempeña un papel crucial en el apoyo a las inversiones en eficiencia energética, ya que agrega el apoyo financiero a particulares y empresas, abordando la eficiencia energética tanto en los edificios como en la industria, con un apoyo combinado compuesto por programas de subvenciones, préstamos favorables, garantías públicas y asistencia técnica. Más información en: <https://www.altum.lv/en/>.

⁽⁷⁾ El Fondo Nacional de Eficiencia Energética español financia iniciativas nacionales de eficiencia energética, de conformidad con el artículo 30 de la Directiva de eficiencia energética. Creado en 2014, este Fondo está gestionado por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en nombre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. El Fondo proporciona apoyo económico y financiero, asistencia técnica, formación e información con el objetivo de aumentar la eficiencia energética en diversos sectores y su contribución al objetivo nacional de ahorro energético con arreglo al artículo 8 de la Directiva de eficiencia energética. El Fondo forma parte del Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética español en virtud del cual se asignan obligaciones nacionales anuales de ahorro energético a las partes obligadas (empresas comercializadoras de gas y electricidad, operadores mayoristas de productos petrolíferos y operadores mayoristas de gas licuado de petróleo). Para cumplir estas obligaciones, las partes obligadas deben aportar una contribución financiera anual mínima al Fondo. El resto de las obligaciones puede cumplirse mediante la adquisición voluntaria de certificados de ahorro de energía o mediante una contribución financiera adicional al fondo. Más información en: <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/fondo-nacional-de-eficiencia-energetica>.

del ahorro de los beneficiarios de las subvenciones. Paradójicamente, la forma de financiación no reembolsable crea un obstáculo para el acceso de quienes carecen de recursos propios suficientes para cubrir la cofinanciación requerida o, en el caso de los sistemas de créditos fiscales, no tienen ingresos imponibles suficientemente elevados para beneficiarse de ellos. Esto puede tener efectos regresivos en la política fiscal, en la que el acceso a las subvenciones públicas aumenta con la renta imponible.

Al mismo tiempo, las inversiones en eficiencia energética a menudo se ven obstaculizadas por el elevado riesgo y el difícil acceso a la financiación. Esto puede ocurrir en determinados segmentos del mercado, como los hogares con bajos ingresos, los edificios de varias viviendas o las pymes, o con inversiones en ahorro de energía más ambiciosas o el despliegue de nuevas tecnologías. El uso de ayuda en forma de subvenciones en combinación con préstamos, junto con otras medidas de reducción del riesgo, como las garantías públicas, puede reducir los riesgos asociados.

Por consiguiente, para atraer más capital privado a la eficiencia energética, garantizando al mismo tiempo un amplio acceso al apoyo financiero a largo plazo, los Estados miembros deben **desplegar instrumentos financieros a gran escala, en particular sistemas de financiación combinada a gran escala compuestos por subvenciones e instrumentos financieros, incluidos préstamos y garantías públicas**. Esto puede lograrse mediante el establecimiento de instrumentos financieros nacionales a largo plazo para la eficiencia energética a fin de ofrecer oportunidades de financiación de largo alcance, en particular mediante la ejecución de fondos rotatorios y el ajuste de la ayuda en forma de subvenciones para satisfacer las necesidades de los beneficiarios previstos.

El establecimiento de instrumentos financieros a largo plazo a gran escala también permitirá la colaboración con agentes del mercado (entidades financieras, empresas de servicios energéticos, financiación de terceros y promotores de proyectos), ofreciendo una perspectiva estable y a largo plazo para maximizar la combinación de contribuciones públicas y privadas. Estos instrumentos deben estar disponibles para diferentes sectores y pueden funcionar como fondos rotatorios, refinanciados periódicamente a través de fondos públicos.

Estos instrumentos también deben combinarse con asistencia técnica específica, con el fin de desarrollar vehículos financieros específicos para la eficiencia energética, aprovechando la participación de entidades financieras privadas y empresas de servicios energéticos, y soluciones de financiación innovadoras, como los contratos de rendimiento energético y la eficiencia energética como servicio.

A fin de ampliar eficazmente los instrumentos financieros para la eficiencia energética, los préstamos reembolsables y favorables y las garantías públicas deben combinarse con ayuda específica en forma de subvenciones, adaptada a criterios concretos, como el alcance de la mejora de la eficiencia energética, el segmento de población destinatario o el tipo de activo abordado (por ejemplo, los edificios menos eficientes y las renovaciones de edificios de varias viviendas). La prioridad debe ser establecer soluciones de financiación combinada que aprovechen las subvenciones públicas para garantizar el acceso a la financiación y reducir el riesgo de las inversiones más ambiciosas. Los Fondos Nacionales de Eficiencia Energética o entidades similares están bien situados para desplegar estos instrumentos financieros a largo plazo, combinando préstamos o garantías con componentes de subvención en una única operación de eficiencia energética.

Por ejemplo, en el marco de los fondos de la política de cohesión, la Comisión y la plataforma de servicios de asesoramiento fi-compass del Banco Europeo de Inversiones (BEI) ^(*) han desarrollado un modelo probado de instrumento financiero para la eficiencia energética con un componente de subvención, en el que el organismo que ejecuta el instrumento financiero entrega tanto el componente de préstamo como el de subvención de dicho instrumento.

Un valor añadido clave de los instrumentos financieros que combinan préstamos, garantías, subvenciones y asistencia técnica es su potencial de fondo rotatorio y su perspectiva a largo plazo. El aumento del uso de estos instrumentos financieros proporciona estabilidad y previsibilidad, lo que apoya el desarrollo de un mercado próspero de la eficiencia energética. Permite a la autoridad financiera que gestiona los instrumentos financieros reinvertir el importe reembolsable (menos la ayuda en forma de subvenciones y otras medidas de reducción del riesgo) en nuevas inversiones en eficiencia energética. Aunque el fondo público que proporciona recursos a los instrumentos financieros requerirá una recapitalización periódica, puede reinvertir continuamente en nuevas medidas de eficiencia energética, haciendo de los fondos rotatorios un modelo prometedor para movilizar inversiones privadas.

En este contexto, las acciones clave para apoyar el despliegue de instrumentos financieros y soluciones de financiación combinada para la eficiencia energética son las siguientes:

Aumentar considerablemente el uso de instrumentos financieros públicos para financiar inversiones en eficiencia energética como parte del marco nacional de financiación y dentro del Fondo Nacional de Eficiencia Energética, o mecanismo equivalente, a fin de ofrecer una perspectiva de inversión a largo plazo a la cadena de valor nacional de la eficiencia energética y a los beneficiarios potenciales.

(*) Modelo de la plataforma de asesoramiento fi-compass para un instrumento financiero para la eficiencia energética con un componente de subvención (mayo de 2022): <https://www.fi-compass.eu/library/how-to/model-financial-instrument-grant-component-support-energy-efficiency?etran=es>.

Establecer soluciones de financiación combinada compuesta por préstamos, garantías públicas y ayuda en forma de subvenciones en una sola operación. Reducir los obstáculos para acceder al apoyo financiero a la eficiencia energética, ya sea estableciendo instrumentos financieros con un componente de subvención o permitiendo la combinación de diferentes flujos de financiación que concedan préstamos, garantías públicas y apoyo en forma de subvenciones a la misma inversión en eficiencia energética.

Ajustar la ayuda combinada en forma de subvenciones para reducir el riesgo y los obstáculos para acceder a la financiación en función de factores como el nivel de renta de los hogares, el valor de los activos previstos o el volumen de la inversión. Por ejemplo, la ayuda combinada en forma de subvenciones puede incrementarse para las inversiones destinadas a los hogares con bajos ingresos y vulnerables, los edificios menos eficientes, las microempresas y las pymes o las inversiones destinadas a renovaciones energéticas profundas de los edificios menos eficientes o los programas de inversión a gran escala en eficiencia energética que den lugar a un ahorro energético significativo.

Aprovechar el carácter de fondo rotatorio de los instrumentos financieros para la eficiencia energética con un componente de subvenciones combinadas. Proporcionar una inyección de capital público inicial y permitir a la autoridad de financiación reinvertir los reembolsos en nuevas medidas de eficiencia energética con costes adicionales bajos o nulos para el presupuesto público, proporcionando al mecanismo de financiación una perspectiva a largo plazo.

Apoyar el desarrollo de vehículos financieros específicos para la eficiencia energética, aprovechando la cooperación entre el mercado de las empresas de servicios energéticos, las entidades financieras y los grandes propietarios de activos, como las autoridades públicas, las empresas públicas, incluidos los proveedores de viviendas públicas, y las grandes empresas inmobiliarias.

Revisar el marco nacional de financiación existente y permitir que las subvenciones, los préstamos y las garantías públicas de diferentes flujos de financiación se combinen en una única inversión en eficiencia energética. Esto eliminará los obstáculos existentes para la financiación, como la existencia de diferentes normas sobre subvencionabilidad y pagos y la limitada coordinación interna en el despliegue de programas de apoyo a la financiación de la eficiencia energética.

Maximizar el uso de los fondos y programas del presupuesto de la UE para desplegar instrumentos financieros a gran escala. Considerar la posibilidad de utilizar el Fondo Social para el Clima y los ingresos nacionales procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (tanto el actual RCDE1 como el próximo RCDE2) para ello.

2.3. Recomendación 4: Desplegar mecanismos de asistencia para el desarrollo de proyectos y apoyar el desarrollo de «agregadores» de proyectos de eficiencia energética

Un obstáculo clave para atraer inversiones de capital privado en eficiencia energética es que el atractivo de la cartera de inversión suele ser limitado. El volumen relativamente pequeño y la fragmentación de las inversiones en eficiencia energética las hacen más complejas y menos atractivas para los inversores privados en comparación con otras inversiones.

Para movilizar más inversiones de capital privado, es esencial abordar la demanda de inversión y mejorar la calidad de la cartera de inversiones en eficiencia energética. Los Estados miembros deben apoyar el despliegue de: i) asistencia técnica para el diseño de instrumentos financieros que agreguen proyectos de eficiencia energética y renovaciones energéticas a pequeña escala, y ii) asistencia específica para el desarrollo de proyectos con el fin de ayudar a los propietarios de activos, las autoridades locales, las empresas públicas, las inmobiliarias comerciales y las empresas a diseñar proyectos de inversión a gran escala.

La centralización del apoyo a la asistencia técnica encierra un importante potencial para agregar las inversiones en eficiencia energética y normalizar la recogida de datos específicos sobre su rendimiento energético y financiero. Esto puede hacer que los proyectos de eficiencia energética resulten más atractivos para los inversores privados y también incentivaría la refinanciación y la titulización en el mercado secundario.

La reputación de los mecanismos de desarrollo de proyectos y asistencia técnica desempeña un papel clave a la hora de atraer capital privado, ayudando a los inversores privados a sentirse más seguros en cuanto a la solvencia de las inversiones en eficiencia energética. Estos mecanismos, en combinación con las ventanillas únicas de asesoramiento, pueden actuar como embajadores de la inversión en eficiencia energética sobre el terreno, abordando las causas profundas de la baja demanda de inversión. Pueden colaborar con las autoridades públicas y las empresas locales para abogar por la financiación de inversiones en eficiencia energética y la combinación de diferentes flujos de financiación en inversiones específicas. También pueden ayudar a superar los riesgos de inversión percibidos por los inversores privados en la cofinanciación de proyectos de eficiencia energética gracias a la confianza y la reputación proporcionadas por el instrumento de asistencia técnica que interviene en la preparación del proyecto. A nivel nacional, las entidades especializadas de financiación de la eficiencia energética, como los Fondos Nacionales de Eficiencia Energética o similares, pueden desempeñar un papel importante a la hora de aumentar la calificación crediticia de los proyectos de inversión, aumentar la confianza de los inversores y atraer inversores transfronterizos y especializados.

El papel clave de la asistencia técnica y de los mecanismos de asistencia para el desarrollo de proyectos también se menciona en el artículo 30, apartado 2, de la Directiva de eficiencia energética, refundida, que exige a la Comisión que ayude a los Estados miembros a establecer mecanismos de asistencia para el desarrollo de proyectos capaces de ampliar la cartera de inversiones en eficiencia energética y aumentar la confianza de los inversores privados en las inversiones en eficiencia energética y su atractivo. La Comisión presta este apoyo a través de:

El mecanismo de Asistencia Energética Local Europea (ELENA) ⁽⁹⁾, ejecutado por el BEI en nombre de la Comisión, que incluye el apoyo a los Estados miembros para **establecer sus mecanismos de asistencia técnica a nivel nacional y regional, sobre la base del modelo de ELENA.**

El subprograma «Transición hacia una Energía Limpia» del programa LIFE, que proporciona asistencia técnica para el desarrollo de proyectos a promotores de proyectos públicos y privados con el fin de desarrollar conocimientos técnicos, económicos y jurídicos para poner en marcha carteras de inversión en energía sostenible a gran escala.

La iniciativa Cohesión para las Transiciones (C4T) ⁽¹⁰⁾, que proporciona apoyo especializado a los Estados miembros, las regiones y las autoridades locales de la UE, ayudándoles a ejecutar las inversiones de la política de cohesión en el marco del objetivo político 2, incluidas las centradas en la eficiencia energética. Los servicios de apoyo incluyen el desarrollo de estrategias, la mejora del seguimiento, la participación de las partes interesadas, la identificación de oportunidades de financiación, el apoyo a la preparación de convocatorias y el desarrollo de capacidades.

La plataforma fi-compass ⁽¹¹⁾ ofrece asistencia técnica a las autoridades de gestión, ayudándolas a realizar estudios de viabilidad, evaluaciones ex ante, estudios de casos y otros trabajos preparatorios necesarios para establecer instrumentos financieros.

El Centro de Asesoramiento InvestEU ⁽¹²⁾ e iniciativas como JASPERS ⁽¹³⁾ prestan asistencia técnica a los promotores de proyectos (públicos y privados), ayudándoles a desarrollar proyectos de renovación financieros.

Del mismo modo, **las ventanillas únicas para la renovación de viviendas y la eficiencia energética en las pymes pueden desempeñar un papel crucial en el aumento de la demanda de inversión en eficiencia energética.** Proporcionan asesoramiento técnico, administrativo y financiero a particulares y empresas, ayudándoles a desarrollar proyectos de inversión en eficiencia energética, en particular renovaciones energéticas. El artículo 22, apartado 6, de la versión refundida de la Directiva de eficiencia energética y el artículo 18, apartado 1, de la versión refundida de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios exigen a los Estados miembros que establezcan ventanillas únicas para apoyar a los clientes finales y a los usuarios finales, especialmente a los hogares, los organismos públicos, las pymes y las microempresas, en los proyectos de eficiencia energética y renovación de edificios. Para apoyar a los Estados miembros a este respecto, la Comisión va a publicar una recomendación con orientaciones prácticas sobre el establecimiento y el funcionamiento de ventanillas únicas ⁽¹⁴⁾.

En este contexto, las acciones clave para promover el uso de la asistencia para el desarrollo de proyectos con el fin de activar la cartera de inversiones son las siguientes:

- **Establecer mecanismos nacionales de asistencia técnica y asistencia para el desarrollo de proyectos o movilizar los existentes** con el fin de apoyar el desarrollo de inversiones en eficiencia energética, mejorar la cartera de inversiones y aumentar la confianza de los mercados de capitales en la eficiencia energética. Los Estados miembros pueden establecer tales mecanismos en sus Fondos Nacionales de Eficiencia Energética o en entidades similares, a fin de desarrollar inversiones e instrumentos financieros a gran escala en materia de eficiencia energética o vehículos financieros especializados que sumen un gran número de inversiones a pequeña escala en eficiencia energética, como en el caso de las renovaciones energéticas en edificios.
- **Hacer uso de la Recomendación de la Comisión con orientaciones prácticas sobre el establecimiento y el funcionamiento de ventanillas únicas (servicios de asesoramiento y asistencia para la renovación de viviendas, así como para microempresas y pymes)**, a fin de garantizar un apoyo continuo y una asistencia especializada a los ciudadanos y las empresas para el desarrollo y la ejecución de proyectos de eficiencia energética.
- **Maximizar el uso del apoyo a nivel de la UE, por ejemplo, a través del mecanismo ELENA ⁽¹⁵⁾ y del subprograma LIFE CET**, para establecer mecanismos nacionales de asistencia técnica, apoyar la asistencia para el desarrollo de proyectos y desarrollar sistemas de financiación de la eficiencia energética que agreguen múltiples proyectos a pequeña escala.

⁽⁹⁾ ELENA concede subvenciones para la preparación de programas de inversión en ahorro energético. Proporciona hasta el 90 % de los costes de preparación. Las subvenciones suelen oscilar entre 1 y 3 millones EUR y están destinadas a apoyar al equipo que prepara la inversión. El apoyo incluye la gestión de proyectos, los estudios de viabilidad, los estudios técnicos y las auditorías energéticas, el apoyo jurídico a nivel de proyecto, la preparación de procedimientos de licitación, la agregación, la solicitud de subvenciones y financiación y cualquier otra actividad de preparación.

⁽¹⁰⁾ Inforegio – Solicitar C4T GROUNDWORK – asistencia técnica para las inversiones de la política de cohesión.

⁽¹¹⁾ fi-compass [Financial instruments under EU shared management «Instrumentos financieros en el marco de la gestión compartida de la UE», página en inglés].

⁽¹²⁾ Centro de Asesoramiento InvestEU – Página de inicio.

⁽¹³⁾ JASPERS – Joint Assistance to Support Projects in European Regions [«JASPERS – Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas», página en inglés].

⁽¹⁴⁾ Recomendación de la Comisión con orientaciones prácticas sobre los servicios de ventanilla única para la eficiencia energética y para la eficiencia energética de los edificios, C(2026) 1523.

⁽¹⁵⁾ Por ejemplo, los proyectos ELENA GROWS y BOS4EE. Véase <https://www.eib.org/files/elena/76-project-factsheet-green-revolution-of-wealth-in-salento-grows.pdf> y <https://www.eib.org/files/elena/135-project-factsheet-bos4ee.pdf>.

2.4. **Recomendación 5: Participar de forma proactiva en la Coalición Europea para la Financiación de la Eficiencia Energética para promover una cooperación más estrecha y eficaz con las entidades financieras**

La coordinación limitada en toda la cadena de valor de la financiación de la eficiencia energética entre las autoridades públicas, las entidades financieras, las empresas de servicios energéticos y los proveedores de tecnologías de eficiencia energética constituye un obstáculo clave para movilizar inversiones privadas en eficiencia energética. En los últimos años, la Comisión ha apoyado diversas iniciativas para colmar esta brecha de coordinación, en particular como parte del foro de inversión en energía sostenible y del programa Horizonte 2020 y el subprograma «Transición hacia una Energía Limpia» del programa LIFE, que financiaron proyectos nacionales de mesas redondas de financiación.

Para aunar estos esfuerzos y proporcionar un marco común de cooperación, la Comisión Europea ha creado la **Coalición Europea para la Financiación de la Eficiencia Energética** ⁽¹⁶⁾. La Coalición tiene por objeto fomentar un entorno de mercado favorable que incremente las inversiones en eficiencia energética, movilice la financiación privada e implique a las entidades financieras. Se coordina con las entidades financieras y otros participantes en el mercado para hacer un uso eficaz de los recursos presupuestarios nacionales y de la UE, facilitando la aplicación de instrumentos financieros de eficiencia energética y actuando como catalizador para movilizar la inversión privada. La Coalición adoptó el programa de trabajo para 2025 en su primera asamblea general el 20 de mayo de 2025 ⁽¹⁷⁾.

Los centros nacionales que se establezcan en los Estados miembros representarán el brazo operativo de la Coalición. Los objetivos y las actividades de estos centros serán fijados por las autoridades nacionales. El objetivo es crear sinergias entre las prácticas de financiación nacionales y el sector de la eficiencia energética y los servicios energéticos para mejorar las prácticas de financiación de la eficiencia energética y atraer inversiones privadas.

En la actualidad, la eficiencia energética suele pasarse por alto como una prioridad específica y se trata como parte del concepto más amplio de las finanzas sostenibles. A menudo se pierde la oportunidad de invertir en muchos proyectos potenciales de ahorro energético debido a la falta de transparencia en las entidades financieras, la comunicación corporativa y los procesos de diligencia debida. Marcos reglamentarios como la taxonomía de la UE han convertido la sostenibilidad en uno de sus objetivos, pero el sector de la financiación y la inversión se ve frenado por la baja demanda, la complejidad de los proyectos y la falta de normalización en el ámbito de la eficiencia energética.

El objetivo de la Coalición es reforzar la cooperación con las entidades financieras para dar prioridad a las inversiones en eficiencia energética. La cooperación debe centrarse en eliminar los obstáculos reglamentarios y financieros para impulsar la inversión privada en eficiencia energética. También debe animar a las entidades financieras a ofrecer productos financieros adaptados, como hipotecas de eficiencia energética y préstamos para renovaciones, que destaquen los beneficios del ahorro de energía.

Los bancos comerciales pueden beneficiarse de desempeñar un papel más destacado en el mercado de la eficiencia energética, garantizando el acceso a productos de préstamo para la eficiencia energética ampliamente disponibles y no discriminatorios que tengan en cuenta el potencial de ahorro energético a la hora de evaluar el riesgo de crédito. Al aprovechar sus relaciones con clientes privados, los bancos pueden ampliar sus ofertas de eficiencia energética. Algunos bancos ya han creado líneas de crédito para la eficiencia energética, a menudo con el apoyo de instituciones como el BEI, el BERD o bancos nacionales de fomento. Sin embargo, es necesario un mayor compromiso de las entidades financieras para mitigar los riesgos percibidos y reducir los costes de transacción. Esto puede lograrse mediante el desarrollo de conocimientos especializados internos, la creación de productos específicos que tengan en cuenta los beneficios del ahorro energético y la normalización de las valoraciones de proyectos y los procesos de préstamo para servir mejor al mercado de la eficiencia energética.

Las autoridades públicas, tanto a nivel de la UE como en varios Estados miembros, proporcionan instrumentos de garantía, líneas de crédito respaldadas por el sector público y asistencia técnica para ayudar a los bancos comerciales a reducir los costes de transacción, reducir el riesgo de las inversiones en eficiencia energética y apoyar la agregación de proyectos más pequeños para su financiación a través de bonos verdes.

En este contexto, las acciones clave para promover una estrecha cooperación entre las autoridades y las entidades financieras nacionales en materia de financiación de la eficiencia energética son las siguientes:

Participar activamente en la Coalición Europea para la Financiación de la Eficiencia Energética y animar a los centros nacionales a identificar acciones específicas que promuevan soluciones y estrategias de financiación de la eficiencia energética con el fin de desbloquear las inversiones privadas.

⁽¹⁶⁾ La Coalición Europea para la Eficiencia Energética se creó mediante una declaración conjunta entre la Comisión y los Estados miembros en diciembre de 2023. La Coalición se basa en los resultados del Grupo de entidades financieras sobre eficiencia energética (EEFIG) creado en 2013. Para obtener más información, consúltese: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_en?prefLang=es&etrans=es.

⁽¹⁷⁾ Coalición Europea para la Eficiencia Energética, Ámbito de actuación y mandato, Programa de trabajo para el primer año de actividades. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/financing/european-energy-efficiency-financing-coalition_en?prefLang=es&etrans=es.

Colaborar para mejorar el marco de la UE para la financiación de la eficiencia energética, en particular i) mejorando los programas e instrumentos financieros nacionales y de la UE para apoyar mejor la expansión de las inversiones privadas y ii) mejorando el marco regulador financiero para animar a las entidades financieras a invertir en eficiencia energética.

Establecer asociaciones para ayudar a los bancos comerciales a aprovechar mejor los beneficios financieros derivados de las inversiones en eficiencia energética, como el ahorro de costes energéticos y el aumento del valor de los activos, como parte de las evaluaciones del riesgo de crédito. Esto incluye la prestación de asistencia técnica específica a las entidades financieras que gestionan instrumentos financieros respaldados por el sector público para la eficiencia energética.

Apoyar a las entidades financieras para que ofrezcan opciones de financiación favorables al cliente, y solicitarles que lo hagan, para proyectos de eficiencia energética, utilizando el apoyo financiero público disponible y garantizando un acceso amplio y no discriminatorio a los productos de préstamo para la eficiencia energética.

2.5. Recomendación 6: Hacer el mejor uso posible de los incentivos fiscales para movilizar inversiones privadas en eficiencia energética

Los instrumentos fiscales en materia de clima y energía, como las obligaciones de ahorro energético, los impuestos sobre el carbono y los impuestos sobre los vehículos, si se diseñan cuidadosamente, pueden apoyar las estrategias nacionales de financiación de la eficiencia energética, provocar cambios de comportamiento e incentivar la transición energética y las inversiones en eficiencia energética.

El sistema fiscal y los incentivos fiscales pueden desempeñar un papel clave para fomentar las inversiones en eficiencia energética mediante el establecimiento de incentivos y sanciones fiscales. Los impuestos y los incentivos fiscales beneficiosos se utilizan cada vez más para apoyar la transición ecológica y energética, pero lograr un equilibrio entre su eficacia y las implicaciones políticas más amplias sigue planteando un desafío. Los incentivos fiscales y las medidas fiscales perjudiciales pueden afectar negativamente a la inversión en eficiencia energética, por ejemplo, bloqueando las tecnologías basadas en combustibles fósiles e ineficientes desde el punto de vista energético, desincentivando la reducción del consumo de energía o eliminando los beneficios económicos derivados de las mejoras de la eficiencia energética.

Los incentivos fiscales comunes para la eficiencia energética incluyen desgravaciones fiscales (reducción de la renta imponible) o créditos fiscales (reducción de las cargas fiscales debidas) sobre la renta o sobre el impuesto sobre sociedades para particulares o empresas que invierten en mejoras de la eficiencia energética o adquieren tecnología eficiente desde el punto de vista energético. Si bien las desgravaciones fiscales y los créditos fiscales son beneficiosos para el sector empresarial, pueden ser menos atractivos para los particulares, en concreto para los ciudadanos con bajos ingresos, ya que sus obligaciones fiscales pueden ser demasiado bajas para beneficiarse significativamente de estos incentivos fiscales.

En este contexto, las acciones clave para hacer el mejor uso posible de los incentivos fiscales para movilizar inversiones en eficiencia energética son las siguientes:

- **Aumentar el uso de instrumentos fiscales para incentivar la transición y la eficiencia energéticas**, aprovechando la responsabilidad presupuestaria y fiscal nacional para establecer un entorno propicio para las inversiones en eficiencia energética.
- **Eliminar las medidas fiscales y las subvenciones que desincentivan las inversiones en mejoras de la eficiencia energética**, como las que bloquean tecnologías basadas en combustibles fósiles y poco eficientes desde el punto de vista energético o desincentivan con cargas fiscales más elevadas los beneficios económicos derivados de las mejoras de la eficiencia energética.
- **Introducir incentivos fiscales positivos y medidas fiscales para movilizar inversiones en eficiencia energética**, en particular para apoyar las inversiones en eficiencia energética en el sector empresarial y la industria manufacturera a través de desgravaciones y créditos fiscales.

3. MEJORAR EL SUMINISTRO DE OFERTAS DE FINANCIACIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA, LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE LAS INVERSIONES Y LAS OPORTUNIDADES DE REFINANCIACIÓN

Para movilizar capital privado en inversiones en eficiencia energética, es fundamental hacer que las ofertas de financiación privada para la eficiencia energética resulten más atractivas para los ciudadanos y las empresas. Además, para aumentar el atractivo de las inversiones de capital privado en eficiencia energética, es fundamental abordar la excesiva fragmentación del mercado y la baja normalización de los proyectos de inversión, así como mejorar la cartera de inversiones y la agregación de carteras para aumentar las oportunidades de escalabilidad y replicabilidad. Las autoridades de los Estados miembros pueden desempeñar un papel clave a la hora de estimular el mercado para desarrollar y desplegar una amplia gama de productos y servicios privados de financiación de la eficiencia energética, haciendo que invertir en eficiencia energética sea más atractivo desde el punto de vista económico y menos gravoso para los ciudadanos y las empresas. Con exclusión de los recursos propios y el ahorro, la eficiencia energética puede financiarse con capital privado mediante contratos de crédito (préstamos garantizados o no garantizados) o mediante acuerdos de servicios y financiación de terceros, en particular servicios de eficiencia energética y arrendamiento de equipos eficientes desde el punto de vista de la energía.

Maximizar la movilización de la financiación privada en eficiencia energética también requiere aumentar las oportunidades para que las entidades financieras y los inversores terceros inviertan recursos de capital en eficiencia energética, y permitir que los ciudadanos y las empresas cumplan los requisitos prudenciales necesarios para acceder a la financiación privada para financiar sus proyectos. Esto puede lograrse reduciendo el riesgo asociado a las inversiones en eficiencia energética, aumentando la capacidad de endeudamiento de los ciudadanos y las empresas y mejorando las condiciones de refinanciación para los inversores en eficiencia energética. El capítulo que figura a continuación se refiere a las recomendaciones 7 a 12 del texto principal.

3.1. Recomendación 7: Promover el desarrollo y la adopción de productos de préstamo específicos para la eficiencia energética y la financiación privada a través de contratos de crédito

Para aumentar la movilización de capital privado en inversiones en eficiencia energética, es esencial que las autoridades de los Estados miembros apoyen a las entidades financieras en el desarrollo del mercado y la promoción de la adopción de productos de préstamo específicos para la eficiencia energética. En el artículo 30, apartado 3, de la versión refundida de la Directiva de eficiencia energética se establece que **los Estados miembros deben adoptar medidas que promuevan los productos de préstamo para eficiencia energética, como las hipotecas y los préstamos verdes, y garantizar que las entidades financieras los ofrezcan de forma generalizada y no discriminatoria y que estos productos sean visibles y accesibles para los consumidores** ⁽¹⁸⁾.

Los productos de préstamo para eficiencia energética son préstamos que cubren el coste de inversión inicial de las medidas de eficiencia energética, lo que ayuda a superar el obstáculo de los limitados recursos financieros. Estos productos incluyen préstamos convencionales para medidas de eficiencia energética, hipotecas de eficiencia energética, créditos al consumo ecológicos y préstamos para renovaciones. Pueden combinarse con incentivos públicos para cofinanciar las inversiones, reducir los tipos de interés y aumentar la calificación crediticia de los prestatarios.

Los préstamos para la eficiencia energética pueden concederse a través de: 1) líneas de crédito ofrecidas por bancos u otras entidades financieras para financiar medidas de eficiencia energética, y 2) fondos específicos con un mandato específico de invertir en medidas de eficiencia energética, a menudo centrados en sectores específicos, como los edificios o la industria. En la UE, varios bancos comerciales ofrecen créditos al consumo ecológicos e hipotecas verdes y tienen estrategias y objetivos en relación con carteras de préstamos verdes seleccionadas. Sin embargo, según la Autoridad Bancaria Europea, los préstamos verdes representan actualmente solo una pequeña parte de los balances globales de las entidades de crédito, con una media del 4,5 % del total de los préstamos ⁽¹⁹⁾. La proporción de préstamos verdes es ligeramente superior en las carteras de los hogares (11 %) y menor en los segmentos de las pymes no minoristas y las contrapartes no financieras ⁽²⁰⁾ (alrededor del 2 %). Las entidades de crédito utilizan varias opciones para definir los préstamos verdes, incluidas las normas internas, la taxonomía de la UE, los principios de los préstamos verdes de la Asociación del Mercado de Préstamos y la etiqueta de hipoteca de eficiencia energética desarrollada por la iniciativa de hipotecas de eficiencia energética ⁽²¹⁾.

Los Estados miembros de la UE deben identificar y **utilizar las mejores prácticas y las lecciones aprendidas** de los sistemas de financiación de la eficiencia energética dirigidos a los edificios y ampliarlos. Los programas más exitosos de la UE ⁽²²⁾ se han basado en los sistemas hipotecarios existentes y los han combinado con fuertes incentivos fiscales o subvenciones para mejorar la eficiencia energética. Los propietarios de edificios que ya tienen previsto invertir pueden acceder a estos sistemas y garantizar que su decisión de inversión incluya mejoras de la eficiencia energética.

En este contexto, las acciones clave para promover la utilización de préstamos para la eficiencia energética son las siguientes:

- **Apoyar a las entidades financieras en el desarrollo de productos de préstamo para la eficiencia energética, aumentando la financiación privada específica para la eficiencia energética.** Esto puede lograrse aprovechando las estructuras organizativas para prestar servicios adicionales, por ejemplo, servicios de asesoramiento y auxiliares para apoyar los requisitos y oportunidades asociados a los préstamos verdes para la eficiencia energética ⁽²³⁾. Además, debe prestarse apoyo a las entidades financieras para que amplíen el alcance de sus productos de préstamo, por ejemplo, mediante herramientas de reducción del riesgo, como garantías de préstamos, apoyo al desarrollo de proyectos y campañas de sensibilización e información.

⁽¹⁸⁾ Para más información sobre los requisitos del artículo 30, apartado 3, de la Directiva de eficiencia energética, véase la Recomendación de la Comisión, de 12 de diciembre de 2023 (C/2023/1553).

⁽¹⁹⁾ Informe de la ABE: En respuesta a la petición de asesoramiento de la Comisión Europea sobre préstamos e hipotecas verdes (diciembre de 2023). Para más información, consúltese el informe de la ABE: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2023-12/e7bcc22e-7fc2-4ca9-b50d-b6e922f99513/EBA%20report%20on%20green%20loans%20and%20mortgages_0.pdf.

⁽²⁰⁾ Sociedades no financieras.

⁽²¹⁾ <https://energyefficientmortgages.eu/>, proyectos financiados por Horizonte 2020 y LIFE CET.

⁽²²⁾ EEFIG (2021), *The evolution of financing practices for energy efficiency in buildings, SME's and in industry* («La evolución de las prácticas de financiación para la eficiencia energética en los edificios, las pymes y la industria», documento en inglés).

⁽²³⁾ El informe de la ABE (diciembre de 2023) incluye ejemplos de préstamos verdes de Bélgica, Alemania, Estonia y Grecia.

- **Establecer mecanismos para los préstamos públicos verdes o reforzar los existentes.** Las instituciones públicas ofrecen (o patrocinan indirectamente) préstamos públicos verdes a los hogares, las empresas y los arrendatarios para cubrir el coste inicial de las medidas de eficiencia energética. Suelen ser créditos blandos, es decir, con tipos de interés o períodos de amortización favorables, inferiores a cero. Los préstamos públicos verdes pueden ser concedidos por Fondos Nacionales de Eficiencia Energética o entidades similares que promuevan la inversión de capital en eficiencia energética.
- **Proporcionar soluciones de financiación y préstamo favorables al cliente para la eficiencia energética, transponiendo y complementando las disposiciones del artículo 30 de la versión refundida de la Directiva de eficiencia energética en el marco legislativo nacional.** Las entidades financieras deben evaluar el interés de sus clientes en mejorar la eficiencia energética de sus activos o en adquirir equipos eficientes desde el punto de vista de la energía para poder ofrecerles productos de préstamo específicos para la eficiencia energética que satisfagan sus intereses. Se anima a las entidades financieras a proporcionar a sus clientes información sobre los productos de eficiencia energética y los múltiples beneficios de la renovación energética, además de información sobre el ahorro previsto en la factura energética.
- **Permitir que las asociaciones de copropiedad acepten préstamos conjuntamente para financiar inversiones en eficiencia energética y simplificar las prácticas de gestión de copropiedad en edificios de varias viviendas** para facilitar las inversiones en eficiencia energética. Esto puede lograrse, por ejemplo, i) eliminando la norma de unanimidad para contraer préstamos para renovaciones energéticas o ii) colaborando con empresas de gestión inmobiliaria para promover mejoras de la eficiencia energética y contratos de rendimiento energético para los copropietarios ⁽²⁴⁾.
- **Proporcionar asistencia técnica y asesoramiento a las entidades financieras** para desarrollar unidades internas de desarrollo de proyectos, establecer una ventanilla única de apoyo a los clientes, ofrecer auditorías energéticas a estos (pymes, residenciales), y desarrollar la capacidad de los responsables de préstamos para establecer equipos de venta de productos de eficiencia energética.

3.2. Recomendación 8: Permitir el marco regulador necesario y apoyar sistemas de financiación innovadores, como la financiación a través de impuestos y facturas

Los sistemas de financiación basados en la propiedad inmobiliaria, como la financiación a través de impuestos y facturas, ofrecen numerosas ventajas a la hora de facilitar las inversiones en eficiencia energética y atraer capital privado. Su ventaja es doble: utilizan canales de reembolso alternativos, como las facturas energéticas y los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, para reducir los costes de transacción asociados a los préstamos para mejoras de la eficiencia energética; y separan la financiación de la propiedad, abordando el reto de la rentabilidad de las inversiones a largo plazo.

Este enfoque puede ayudar a superar el obstáculo de los limitados recursos financieros, en particular para los hogares y las pymes con bajos ingresos, abordando las cuestiones de la limitada rentabilidad financiera a corto plazo y los prolongados períodos de amortización para las mejoras de la eficiencia energética. Aunque se han desarrollado algunos sistemas piloto de financiación a través de impuestos y facturas en todos los Estados miembros de la UE, a menudo falta el marco regulador necesario. **El artículo 30, apartado 3, de la versión refundida de la Directiva de eficiencia energética exige a los Estados miembros que adopten medidas para facilitar la aplicación de sistemas de financiación a través de facturas ⁽²⁵⁾ y de impuestos en sus marcos nacionales.**

Los **sistemas de financiación a través de facturas** pueden ofrecer condiciones atractivas, como tipos de interés bajos y vencimientos largos, y ser ampliamente accesibles, siempre que se establezcan análisis de riesgos y medidas de mitigación sólidos ⁽²⁶⁾. Para permitir y aplicar estos sistemas, las autoridades nacionales pueden utilizar la hoja de ruta para la adopción de sistemas basados en facturas desarrollada por el proyecto RenOnBill ⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ Véanse, por ejemplo: el *Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires* (Unión Nacional de Propietarios y Copropietarios) y la publicación de Engie Electrabel titulada *La copropriété, ses travaux et leur financement*.

⁽²⁵⁾ La financiación a través de facturas es un método de financiación de las renovaciones de eficiencia energética en los edificios que utiliza la factura de servicios básicos como vehículo de reembolso. Los sistemas basados en facturas utilizan los sistemas de pago existentes de los servicios básicos para reducir los costes de transacción y el riesgo de impago potencial del préstamo.

⁽²⁶⁾ Las estructuras de los sistemas de financiación a través de facturas se presentan en la Recomendación de la Comisión de 12 de diciembre de 2023 (C/2023/1553).

⁽²⁷⁾ Hoja de ruta europea para la renovación de edificios a través de facturas (2022) Proyecto RenOn Bill H2020. El proyecto RenOnBill (2019-2022) reunió a consultorías, empresas de servicios básicos energéticos y entidades financieras para probar sistemas de financiación a través de facturas en Alemania, España, Italia y Lituania, con el objetivo de ampliar su adopción en toda Europa. Para más información sobre la hoja de ruta de RenOnBill: <https://renonbill.eu/knowledge-sharing/european-on-bill-building-renovation-roadmap?briefings=on&brochures=on&factsheets=on&infographics=on&language=any&reports=on&scientificpapers=on&tools=on&page=1>.

En este contexto, las acciones clave en materia de financiación a través de facturas son las siguientes:

- **Evaluar si el marco nacional permite el desarrollo de sistemas basados en facturas.** Los elementos clave que deben tenerse en cuenta son los siguientes: un marco legislativo adecuado que permita a las empresas de servicios básicos actuar como prestamistas; una aplicación correcta y generalizada de las normas de la UE sobre medición individual y exactitud del consumo de energía de las unidades individuales; disposiciones que protejan a los inversores frente al impago de los préstamos, manteniendo al mismo tiempo la protección de los consumidores; la posibilidad de que las empresas de servicios básicos y las entidades financieras utilicen registros de pago de facturas para evaluar el perfil de riesgo de los usuarios finales; y leyes que regulen unas relaciones propietario-inquilino que apoyen una distribución justa de los costes de inversión y los reembolsos de préstamos.
- **Conceder a las empresas de servicios básicos energéticos el derecho de proporcionar financiación para la eficiencia energética.** En el caso de los sistemas financiados mediante servicios básicos, los Estados miembros de la UE pueden tener que modificar la legislación sobre prestamistas para confirmar que las empresas de servicios básicos tienen derecho jurídico a conceder créditos para las renovaciones. Las soluciones de financiación a través de facturas requieren que una empresa de servicios básicos suministre el capital para financiar los trabajos de eficiencia energética, mientras que el consumidor realiza el reembolso mediante pagos periódicos de las facturas de servicios existentes.
- **Garantizar un flujo de tesorería suficiente en las entidades ejecutoras (por ejemplo, empresas de servicios públicos, empresas de servicios energéticos) para alcanzar la escala o establecer fondos de garantía y apoyo nacionales o locales.** Por ejemplo, un Fondo Nacional de Eficiencia Energética podría adquirir los derechos de cobro del sistema de financiación a través de facturas y garantizar la reducción del riesgo para proporcionar apoyo financiero a los sistemas piloto (por ejemplo, a través de garantías de préstamos). **Fondos públicos de garantía y líneas de crédito** que puedan facilitar la aplicación de sistemas de financiación a través de facturas por parte de las empresas de servicios públicos y las entidades financieras. Estas garantías podrían activarse en caso de que un propietario de vivienda no fuera capaz de reembolsar su préstamo, reduciendo el riesgo de inversión percibido por los prestamistas. Podrían desplegarse líneas de crédito específicas de apoyo financiero a través de facturas como parte de la financiación pública para la eficiencia energética, como los Fondos Nacionales de Eficiencia Energética. El apoyo presupuestario público para la adopción de sistemas de financiación a través de facturas podría adoptar la forma de cobertura, total o parcial, de los reembolsos de los tipos de interés de los usuarios finales como parte de sus facturas energéticas, lo que les permitiría disfrutar de todos los beneficios monetarios del ahorro energético. O puede adoptar la forma de cofinanciación para reducir los costes globales de inversión de proyectos exigentes específicos (renovaciones profundas, edificios menos eficientes, hogares vulnerables).

Los **sistemas de financiación a través de impuestos** permiten a los hogares o empresas endeudarse para cubrir el coste de las renovaciones de edificios residenciales o comerciales, la adquisición de aparatos o equipos eficientes desde el punto de vista energético, u otras mejoras de los procesos energéticos, y utilizan impuestos u otros gravámenes específicos relacionados con la propiedad **como vehículo de reembolso**. Los sistemas de financiación a través de impuestos incluyen mecanismos que permiten transferir la deuda de los propietarios anteriores a los siguientes, sin tener que liquidarla necesariamente. Esto establece un sencillo mecanismo de transferencia de deuda para superar el desincentivo para que los propietarios de inmuebles inviertan en medidas de eficiencia energética con largos períodos de amortización. Los sistemas de financiación a través de impuestos permiten a los propietarios de inmuebles aplicar mejoras sin grandes pagos iniciales en efectivo (en algunos casos existe una financiación inicial del 100 %) y reembolsar los costes a lo largo de un período de diez o veinte años a través de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria u otras cargas fiscales relacionadas con los edificios. Pueden proceder de fuentes públicas, como el gobierno municipal, o de fondos privados.

Algunos ejemplos de sistemas de financiación a través de impuestos son el proyecto EuroPACE en España ⁽²⁸⁾ y el proyecto FITHOME ⁽²⁹⁾, que amplió el enfoque de EuroPACE en los Países Bajos, en cooperación con las autoridades locales y las entidades financieras.

En este contexto, las acciones clave en materia de financiación a través de impuestos son las siguientes:

- **Evaluar si el marco nacional permite el desarrollo de sistemas basados en impuestos.** Esto incluye el análisis de los sistemas fiscales y la determinación de la necesidad de llevar a cabo reformas reglamentarias de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y otras cargas conexas sobre los edificios, a fin de permitir sistemas de financiación a través de impuestos. También implica garantizar que las autoridades públicas locales puedan recaudar reembolsos y transferirlos a inversores privados, sin consolidarlos en su presupuesto municipal local. La existencia de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria o cargas fiscales similares sobre los edificios es un requisito previo para la aplicación de la financiación a través de impuestos.

⁽²⁸⁾ Proyecto EuroPACE de Horizonte 2020, <https://cordis.europa.eu/article/id/422271-a-home-based-financing-model-to-boost-investments-in-sustainable-renovation/es>.

⁽²⁹⁾ FITHOME desarrolló un programa de financiación a través de impuestos dirigido a inversiones en eficiencia energética en inmuebles residenciales de los Países Bajos. La empresa neerlandesa De Woonpas lidera la iniciativa, en cooperación con los municipios neerlandeses. El programa de financiación a través de impuestos opera principalmente a través de dos entidades con fines especiales, SVGVR (Fundación Verzamelgelden) y SWGVR (Fundación Waarborg). El BNG Bank (Banco de Municipios de los Países Bajos) presta dinero a SVGVR, que cubre los costes de los trabajos en nombre del municipio. A continuación, a los propietarios de viviendas se les aplica un «impuesto sobre las plusvalías inmobiliarias» (un impuesto mensual sobre el aumento del valor de la propiedad) a lo largo de treinta años, calculado para garantizar que el reembolso de la deuda sea asequible para dichos propietarios. La SVGVR recibe los pagos de impuestos, mientras que la SWGVR actúa como garantía, aplicando un pequeño porcentaje al impuesto mensual para cubrir los riesgos financieros para los municipios en caso de problemas con los reembolsos de los propietarios de viviendas. El proceso está vinculado al sistema catastral neerlandés «Kadaster», para supervisar la recaudación del impuesto sobre las plusvalías inmobiliarias. Más información en: Proyecto FITHOME de Horizonte 2020, <https://cordis.europa.eu/project/id/892214>.

- **Establecer procedimientos para garantizar los reembolsos a través de impuestos relacionados con la propiedad y la transferencia de deuda junto con la propiedad.** La aplicación de sistemas de financiación a través de impuestos requiere procedimientos de ejecución eficaces en caso de impago de impuestos o de solicitudes previas de reembolso de otras deudas antes de la financiación a través de impuestos. Los municipios desempeñan un papel clave en la transferencia de reembolsos entre hogares e inversores y deben poder no consolidar estas actividades en el presupuesto municipal.
- **Implicar a las partes interesadas necesarias sobre la base de la experiencia de proyectos europeos exitosos.** La financiación a través de impuestos implica a múltiples partes interesadas, incluidos los gobiernos nacionales y locales, las entidades financieras, los instaladores y los propietarios de viviendas. La financiación a través de impuestos para las renovaciones energéticas puede proporcionarse a través de préstamos de entidades financieras, con mejoras de la eficiencia energética realizadas a través de contratistas específicos y costes recuperados a través de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria u otras cargas fiscales.

3.3. Recomendación 9: Eliminar los obstáculos y aumentar la financiación de la eficiencia energética a través de acuerdos de servicios y fomentar un mercado de servicios energéticos

El mercado de los servicios energéticos, en particular a través de contratos de rendimiento energético, es un ecosistema clave para desbloquear la financiación privada para la eficiencia energética y promover la justificación económica de la eficiencia energética. El mercado de las empresas de servicios energéticos se basa en acuerdos de servicios y arrendamientos para financiar inversiones en eficiencia energética, lo que permite trasladar los costes de inversión de los gastos de capital a los gastos operativos, y prioriza la consecución de un rendimiento continuo en materia de eficiencia energética a lo largo del tiempo.

Para facilitar el crecimiento de los contratos de rendimiento energético y del mercado de las empresas de servicios energéticos, es importante desplegar grandes programas de eficiencia energética que puedan normalizar y agregar las carteras de inversión, en particular en el caso de los edificios públicos y comerciales y las pymes. En los sectores de la industria y las pymes, las empresas de servicios energéticos⁽³⁰⁾ pueden llevar a cabo proyectos energéticos complejos, proporcionando conocimientos técnicos y financiación en ámbitos que no son la actividad principal de una industria determinada (por ejemplo, la recuperación y reutilización del calor residual).

Los **contratos de rendimiento energético** se utilizan cuando una contraparte (por ejemplo, una empresa de servicios energéticos) se compromete a instalar el equipo necesario y garantiza un determinado rendimiento de ahorro energético. Estos contratos establecen las condiciones iniciales y la división de los pagos en curso, que están destinados a ser inferiores al ahorro financiero obtenido con el ahorro energético del proyecto. Los contratos de rendimiento energético ofrecen un contrato de ventanilla única y llave en mano para el cliente, que solo tiene una contraparte durante toda la duración de dicho contrato. Los proveedores de este tipo de contratos también gestionan los riesgos de rendimiento y garantizan el ahorro. Sin embargo, los contratos de rendimiento energético conllevan un aumento de los costes de transacción, elevados requisitos de capital para garantizar la continuidad de las operaciones, ya que las empresas de servicios energéticos se refinancian con pagos fraccionados a largo plazo y de escaso valor, así como la falta de un marco normalizado y de plantillas para el seguimiento y la verificación del ahorro. A falta de sistemas de garantía específicos u otras formas de apoyo presupuestario público, estas dificultades a menudo dan lugar a medidas de eficiencia energética óptimas en términos de rentabilidad centradas en plazos de amortización cortos, debido a la reticencia de los proveedores de contratos de rendimiento energético a asumir riesgos a largo plazo.

Los contratos de rendimiento energético son especialmente adecuados para mejorar la eficiencia energética en el sector público, en el que la amplia experiencia y el rendimiento garantizado que aportan los proveedores de servicios aseguran la eficacia de las inversiones. El riesgo técnico de lograr un ahorro de energía recae en el proveedor de servicios a lo largo de toda la duración del contrato. La financiación de terceros, en la que se pueda amortizar el coste de la inversión inicial mediante el ahorro de costes energéticos, permite llevar a cabo proyectos aunque los fondos públicos sean insuficientes, y la posibilidad de dejar los contratos de rendimiento energético fuera del balance permite mantener el equilibrio en las cuentas públicas. Se recomienda a los compradores públicos que evalúen la viabilidad de celebrar contratos de rendimiento energético a largo plazo que aporten un ahorro de energía a largo plazo al contratar contratos de servicios con un contenido energético significativo (por ejemplo, suministro de calefacción). Para facilitar el uso de contratos de rendimiento energético en las inversiones de los sectores público y privado y eliminar los obstáculos administrativos, los Estados miembros deben proporcionar modelos de contratos normalizados que, para el sector público, deberán cumplir la Guía de Eurostat relativa a dejar los contratos de rendimiento energético fuera del balance en la contabilidad pública.

Los recursos privados para mejorar la eficiencia energética pueden proceder de los recursos propios de las empresas de servicios energéticos, o de la **financiación de terceros**, con la participación de entidades de crédito u otros inversores privados, a menudo en forma de financiación mediante deuda. Con la primera opción, las empresas de servicios energéticos toman prestados los recursos financieros necesarios para la ejecución de los proyectos. Con la segunda opción, el usuario/cliente de energía obtiene un préstamo de una entidad financiera, respaldado por un acuerdo de garantía de ahorro energético de la empresa de servicios energéticos. La garantía de ahorro energético reduce la percepción del riesgo del banco, lo que demuestra que el proyecto generará un flujo de tesorería positivo, es decir, que el ahorro logrado cubrirá sin duda el reembolso de la deuda, con efectos positivos para los tipos de interés negociados.

⁽³⁰⁾ Comisión Europea, JRC (2017), *Energy Service Companies in the EU* [«Empresas de servicios energéticos en la UE», documento en inglés]. Este documento ofrece una visión general de los tipos de empresas de servicios energéticos y ejemplos de los Estados miembros.

Si bien el uso de contratos de rendimiento energético y el mercado para las empresas de servicios energéticos está presente y operativo para los edificios comerciales y públicos, existe un potencial de expansión para la industria, en particular para las pymes y sus procesos de fabricación, así como para la renovación de edificios residenciales privados. Para ayudar a las empresas de servicios energéticos a penetrar en estos mercados, es fundamental reducir los riesgos y la incertidumbre sobre la capacidad de los clientes para reembolsar la financiación inicial y proteger a dichas empresas del impago de estos, para lo cual pueden ser beneficiosos los fondos públicos de garantía asignados específicamente a la financiación de los contratos de rendimiento energético y las empresas de servicios energéticos. Al mismo tiempo, los obstáculos existentes para ampliar el mercado de las empresas de servicios energéticos y la financiación privada no solo están relacionados con el perfil de riesgo de los clientes potenciales, sino también con la propia liquidez de capital de las empresas de servicios energéticos y su habilidad para aumentar su capacidad de absorción de riesgos y, por tanto, firmar nuevas operaciones. Por estas razones, una vía clave para ampliar las operaciones de las empresas de servicios energéticos está representada por mecanismos de refinanciación, como los fondos de factoraje y los vehículos financieros específicos de eficiencia energética, que adquieren derechos de cobro de las empresas de servicios energéticos para la titulización en el mercado secundario.

El proyecto FinEERGo-Dom ⁽³¹⁾ ofrece un ejemplo convincente de cómo pueden aprovecharse los contratos de rendimiento energético y las operaciones de las empresas de servicios energéticos.

En este contexto, las acciones clave para ampliar el mercado de servicios de eficiencia energética y de financiación de empresas de servicios energéticos son las siguientes:

- **Utilizar el apoyo presupuestario público nacional y de la UE para desarrollar el mercado de las empresas de servicios energéticos facilitando la financiación de estas empresas y los vehículos especiales de eficiencia energética.** Desplegar fondos de garantía para los contratos de rendimiento energético, los mecanismos de refinanciación de las empresas de servicios energéticos y los sistemas de factoraje con el objetivo de apoyar la capacidad de absorción de riesgos de las empresas de servicios energéticos, reducir el riesgo de sus operaciones existentes y aumentar su potencial de financiación y su penetración en el mercado.
- **Promover el papel de las empresas de servicios energéticos y las nuevas formas de contratación, como la «energía como servicio» y los contratos de rendimiento energético, como pilar de la política nacional de eficiencia energética.** Estos modelos de negocio tienen un potencial significativo para abordar los costes de inversión inicial para las intervenciones en materia de eficiencia energética y las tecnologías limpias de electrificación.
- **Promover la actualización de los marcos legislativos y las licitaciones públicas para reconocer explícitamente y facilitar la financiación de las empresas de servicios energéticos y los contratos de rendimiento energético.** Reconocer la «energía como servicio» y los contratos de rendimiento energético como modelo de negocio clave para atraer la participación del mercado privado con el fin de monetizar el ahorro de energía como materia prima comercializable.
- **Desarrollar asociaciones entre proveedores de tecnología, distribuidores de energía, empresas de servicios energéticos y entidades financieras** para promover soluciones energéticas sostenibles y eficientes, mecanismos de respuesta de la demanda y la flexibilidad del sistema energético. Estas colaboraciones pueden dar lugar a ofertas exhaustivas que integren tecnologías eficientes desde el punto de vista energético, como las bombas de calor, con redes y servicios de distribución.
- **Apoyar el despliegue de infraestructuras de medición avanzadas,** incluidas redes inteligentes y redes energéticas que puedan supervisar automáticamente los flujos de energía y adaptarse a los cambios en la oferta y la demanda de energía. El emparejamiento de los contadores inteligentes con las redes inteligentes puede proporcionar información en tiempo real sobre el uso de la energía a los consumidores y los proveedores.

3.4. Recomendación 10: Desplegar garantías públicas y otras herramientas de reducción del riesgo para aumentar el acceso a la financiación privada para la eficiencia energética

En el caso de segmentos del mercado como los hogares con bajos ingresos y las pymes, el desarrollo de las inversiones en eficiencia energética suele verse obstaculizado por el alto riesgo y el difícil acceso a la financiación. Sin embargo, la financiación privada respaldada por garantías o préstamos públicos puede proporcionar un canal eficaz para dirigirse a estos segmentos. Los instrumentos y herramientas de reducción del riesgo, como las garantías públicas, el uso sostenible de ayudas y subvenciones y la normalización, pueden reducir el riesgo de impago y mejorar la confianza en las inversiones en eficiencia energética.

⁽³¹⁾ El proyecto FinEERGo-Dom adaptó y aplicó el innovador modelo del mecanismo letón de eficiencia energética de los edificios (LABEEF) en Bulgaria, Austria, Polonia, Rumanía y Eslovaquia. El proyecto facilitó renovaciones exhaustivas y profundas en el sector de la construcción aprovechando un modelo de contratos de rendimiento que garantizaba el ahorro y aprovechaba las capacidades de las empresas de servicios energéticos. El modelo financiero innovador incluía la adopción del enfoque de contratos de rendimiento energético, que eliminaba la necesidad de que los propietarios de edificios invirtieran capital inicial, haciendo que los proyectos de renovación fueran viables desde el punto de vista financiero y mejorando la liquidez de las empresas de servicios energéticos. Más información en: <https://fineergodom.eu>.

Las **garantías públicas** pueden impulsar las inversiones en eficiencia energética reduciendo el riesgo de los proyectos para prestamistas e inversores. Pueden aumentar la solvencia de los propietarios de viviendas y las empresas, complementar los programas nacionales y facilitar el acceso a la cofinanciación privada. Las garantías públicas también pueden cubrir los costes de inversión parcial o totalmente en caso de no consecución del ahorro de energía esperado, problemas de ejecución o impago del prestatario. Además, pueden apoyar tipos de interés bajos o nulos para los préstamos de eficiencia energética, así como la agregación y normalización de proyectos más pequeños, facilitando la refinanciación, la titulación y la participación en el mercado secundario. Además, pueden apoyar la adopción de sistemas de financiación innovadores para la eficiencia energética que puedan atraer más fácilmente la participación de capital privado, a través de medios como la participación de empresas de servicios energéticos y la financiación a través de impuestos y facturas. Las soluciones de financiación innovadoras a menudo requieren garantías públicas no solo para reducir los riesgos de inversión, sino también para aumentar la confianza que los particulares y las empresas privadas depositan en enfoques más innovadores para apoyar la adopción de la eficiencia energética.

Los factores que facilitan las transacciones, como el apoyo a la **asistencia técnica y otros agregadores de proyectos de eficiencia energética**, también son herramientas clave de reducción del riesgo. Al apoyar el desarrollo de carteras de proyectos de eficiencia energética a través de evaluaciones, prácticas y procedimientos normalizados, los mecanismos de asistencia técnica y los agregadores de proyectos crean prácticas de mercado y generan confianza en los inversores privados. Las herramientas de reducción del riesgo y los factores que facilitan las transacciones se consideran especialmente importantes en los mercados incipientes debido a los elevados riesgos percibidos, la falta de familiaridad dentro de las entidades financieras y la falta de capacidad de desarrollo en el sector de la eficiencia energética. Además, una señal clara del mercado por parte de los gobiernos nacionales sobre la priorización de las inversiones en eficiencia energética constituye otra poderosa herramienta de reducción del riesgo, que proporciona una perspectiva a largo plazo y genera confianza entre los inversores privados e institucionales.

En este contexto, las acciones clave para apoyar el desarrollo de instrumentos de reducción del riesgo y sistemas públicos de garantía para la eficiencia energética son las siguientes:

- **Establecer mecanismos de garantía pública a largo plazo para los préstamos y servicios de eficiencia energética.** Estos mecanismos deben utilizarse como líneas de crédito y fondos específicos en las organizaciones nacionales responsables de las inversiones de capital, incluidos los bancos nacionales de fomento y los fondos nacionales de eficiencia energética, cuando existan. Las garantías públicas pueden utilizarse como complemento de los programas nacionales y los incentivos públicos para la eficiencia energética con el fin de aumentar el acceso al capital privado o favorecer los préstamos de los bancos comerciales.
- **Determinar los riesgos y dificultades específicos de cada país a la hora de acceder a la financiación para los participantes en el mercado**, como los hogares con bajos ingresos y las pymes. Las políticas de eficiencia energética dirigidas específicamente, por ejemplo, a los hogares con bajos ingresos tienen un impacto social positivo y pueden aportar múltiples beneficios. Incluyen auditorías energéticas combinadas con instrumentos financieros consistentes en préstamos y subvenciones para la renovación de edificios, o campañas de sensibilización específicas basadas en una mejor comprensión de las oportunidades de eficiencia energética y sus costes y beneficios.
- **Hacer uso de las garantías públicas para apoyar el desarrollo de sistemas de financiación innovadores para la eficiencia energética, incluidas las oportunidades de financiación a través de la eficiencia energética como servicio.** Las garantías de rendimiento energético pueden, por ejemplo, atraer a más empresas de servicios energéticos, aumentar su escalabilidad en el mercado, permitirles hacer frente a nuevos mercados y apoyar la puesta en marcha del mercado de servicios energéticos en el sector residencial.

3.5. Recomendación 11: Promover las oportunidades de refinanciación y favorecer el desarrollo del mercado secundario de la eficiencia energética

Facilitar el desarrollo del mercado secundario de la eficiencia energética, por ejemplo, a través de bonos verdes ⁽³²⁾ puede aumentar el número de proyectos de eficiencia energética y mejorar significativamente la disponibilidad de capital para los inversores privados en eficiencia energética. Los bonos verdes se emiten principalmente para activos energéticos, incluida la eficiencia energética. El sector de la eficiencia energética abarca los edificios nuevos y renovados, el almacenamiento de energía, la calefacción urbana y las redes, aparatos y productos inteligentes. La emisión de bonos verdes proporciona un amplio y profundo conjunto de financiación para inversores, un elevado efecto multiplicador, no necesita financiación pública y proporciona una fuerte señal del mercado. Puede atraer a nuevos inversores y poner de relieve la necesidad de prestar mayor atención a los umbrales y las carteras de eficiencia energética de las renovaciones profundas de los edificios.

⁽³²⁾ Los bonos verdes son un tipo de deuda emitida por instituciones públicas o privadas para financiarse, y estas se comprometen a utilizar los fondos obtenidos para un proyecto medioambiental o relacionado con la lucha contra el cambio climático. Véanse ejemplos en el informe de EEFIG de 2022, *Report on the evolution of financing practices for energy efficiency in buildings, SMEs and in industry* [«Informe sobre la evolución de las prácticas de financiación para la eficiencia energética en los edificios, las pymes y la industria», documento en inglés] <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/a3032517-c761-11ec-b6f4-01aa75ed71a1>.

El **Reglamento sobre un estándar voluntario relativo a los bonos verdes europeos** se adoptó el 22 de noviembre de 2023 ⁽³³⁾. La emisión de bonos verdes con arreglo a la nueva norma requiere el pleno cumplimiento de los criterios de taxonomía de la UE para los activos financiados por un bono verde.

El desarrollo de un mercado secundario para la eficiencia energética suele estar relacionado con la creación de agregadores de proyectos, la refinanciación de la eficiencia energética y los mecanismos de forfaiting. La refinanciación de la eficiencia energética implica la transferencia de los derechos a los derechos de cobro por ahorro energético (costes) o los reembolsos previstos de la inversión en eficiencia energética a entidades financieras o inversores institucionales. En el contexto de los contratos de rendimiento energético y la financiación de las empresas de servicios energéticos, dichas empresas o el prestamista original pueden transferir derechos a futuros pagos de contratos de rendimiento energético, lo que permite a estas empresas recibir inyecciones de capital y liquidez para aumentar sus operaciones. Las empresas de servicios energéticos y las entidades financieras suelen crear asociaciones específicas para agrupar los derechos de cobro de los contratos de rendimiento energético en bonos verdes específicos. Han surgido superempresas de servicios energéticos e inversores institucionales. En el contexto de los préstamos e hipotecas de eficiencia energética, las entidades financieras suelen agrupar las deudas existentes vinculadas a estos en bonos verdes, que se colocarán en el mercado secundario. Las autoridades nacionales y la intervención pública pueden apoyar el establecimiento de mecanismos de forfaiting y refinanciación, por ejemplo, estableciendo mecanismos que favorezcan la agregación de proyectos de diferentes entidades originadoras de préstamos. El fondo de titulización de UCI ⁽³⁴⁾ en España y Portugal es un ejemplo de este tipo de iniciativa de colaboración.

En este contexto, las acciones clave para los Estados miembros son las siguientes:

- **Impulsar y apoyar el desarrollo del mercado de bonos verdes** en su contexto nacional, incluida la emisión de bonos verdes nacionales y regionales, promoviendo el uso de la norma voluntaria sobre bonos verdes europeos o estableciendo normas específicas que atiendan a sus especificidades y necesidades del mercado.
- **Establecer diálogos específicos con las entidades financieras** para facilitar la recopilación y el intercambio de mejores prácticas sobre el desarrollo de bonos verdes para la eficiencia energética, e intercambios sobre cómo favorecer el desarrollo de un mercado secundario para las inversiones en eficiencia energética.
- **Apoyar el establecimiento de mecanismos específicos de refinanciación de la eficiencia energética**, incluidos sistemas de factoraje para los contratos de rendimiento energético y la creación de superempresas de servicios energéticos, y fondos de titulización de la eficiencia energética como iniciativas de colaboración entre bancos de fomento y entidades financieras privadas.

3.6. **Recomendación 12: Mejorar la recogida de datos sobre eficiencia energética, en particular sobre el rendimiento financiero de la inversión en eficiencia energética, y apoyar las medidas de seguimiento y verificación del ahorro energético**

El seguimiento exhaustivo y sistemático de los datos de inversión en eficiencia energética sigue planteando un reto. La mejora de los sistemas de información, combinada con el seguimiento y la evaluación comparativa del rendimiento energético y financiero, puede mejorar el tratamiento financiero de la eficiencia energética.

Armonizar y simplificar las prácticas de seguimiento y verificación del ahorro de energía en todos los Estados miembros y los inversores financieros puede reducir los costes de transacción, generar confianza en el rendimiento financiero de las inversiones en eficiencia energética, favorecer la integración del mercado de los servicios de eficiencia energética y aumentar la confianza en el valor monetario asociado al ahorro de energía y su negociabilidad.

⁽³³⁾ Reglamento (UE) 2023/2631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, sobre los bonos verdes europeos y la divulgación de información opcional para los bonos comercializados como bonos medioambientalmente sostenibles y para los bonos vinculados a la sostenibilidad (DO L, 2023/2631, 30.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2631/oj>).

⁽³⁴⁾ El fondo de titulización de UCI RMBS Green Prado XI es una iniciativa de colaboración en la que participan el BEI, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y la Unión de Créditos Inmobiliarios (UCI), para titularizar hipotecas sobre inmuebles residenciales de España y Portugal. Promueve proyectos residenciales eficientes desde el punto de vista energético en España y Portugal agrupando las hipotecas sobre inmuebles residenciales en una cartera titulizada. El fondo de titulización agrupa activos (hipotecas sobre inmuebles residenciales en el fondo de UCI) para crear carteras de inversión atractivas para los inversores institucionales. Más información en: <https://www.eib.org/en/press/all/2023-165-eib-group-and-ico-invest-in-uci-securitisation-fund-for-renovating-and-building-residential-homes-using-sustainable-criteria-in-spain-and-portugal>.

El artículo 8 y el anexo V de la Directiva de eficiencia energética establecen criterios comunes para las medidas de verificación y control del ahorro de energía a fin de cumplir las obligaciones anuales de ahorro de energía. Además, las entidades financieras y los inversores pueden utilizar las normas europeas e internacionales ⁽³⁵⁾ para medir y verificar el rendimiento del ahorro de energía logrado por sus operaciones de préstamo.

En este contexto, las acciones clave para mejorar la recogida y el análisis de datos y favorecer la armonización de las medidas de seguimiento y verificación son las siguientes:

- **Apoyar la armonización, normalización y simplificación de las medidas de seguimiento y verificación del ahorro energético en todos los Estados miembros y sectores económicos.** El seguimiento y la verificación del ahorro de energía deben simplificarse y armonizarse entre los agentes del mercado, desde las empresas de servicios energéticos encargadas de garantizar el rendimiento energético de las inversiones hasta las entidades financieras responsables de cumplir sus obligaciones de divulgación de información, y posiblemente interesadas en negociar los derechos de cobro por inversiones en el mercado secundario. Los obstáculos, como las metodologías de cálculo diferentes o demasiado complejas en los distintos Estados miembros y sectores económicos, deben abordarse fomentando la armonización transfronteriza como parte de la cooperación de los Estados miembros en foros comunes de la UE sobre eficiencia energética, como las acciones concertadas o los grupos de expertos sobre la Directiva relativa a la eficiencia energética y la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios. El establecimiento de sistemas nacionales de ahorro de energía (sistema de obligaciones de los proveedores de energía, objetivos de ahorro de energía para grandes empresas de gran consumo de energía) puede facilitar la normalización de las soluciones de eficiencia energética admisibles y los procedimientos de medición y verificación del ahorro de energía.
- **Promover la aplicación de normas internacionales** como herramientas de reducción del riesgo para evaluar y medir los beneficios energéticos y medioambientales y los beneficios derivados de los proyectos de eficiencia energética. La aplicación de normas internacionales y la referencia a ellas, por ejemplo, en el procedimiento de diligencia debida y suscripción de las entidades financieras, pueden permitir la transparencia y la comparabilidad de las diferentes opciones, así como aumentar la materialidad de la información y la divulgación de información.

⁽³⁵⁾ Algunos ejemplos de normas elaboradas por la organización europea de normalización, pertinentes para los sectores de la construcción y la industria, son: Auditorías energéticas (EN 16247), Eficiencia energética de los edificios (familia de normas EN ISO 52000), Sistemas de gestión de la energía y ambiental (EN ISO 50001 y EN ISO 14001), Servicios de eficiencia energética y beneficios y beneficios colaterales múltiples relacionados (EN 15900), Contratos de rendimiento energético (EN 17669) y Evaluación de las inversiones relacionadas con la energía (EN 17463).