



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AHORRO Y EFICIENCIA
ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO LOCAL

¿Planifican las entidades locales sus políticas de
ahorro y eficiencia energética?



[Informe n.º 1.607](#)
[Aprobado por el Pleno el 18 de diciembre de 2024](#)

FISCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO LOCAL

¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA?



Es el proceso de desarrollar políticas a largo plazo y prácticas que buscan reducir el consumo de energía y obtener los mejores resultados empleando la menor cantidad de recursos energéticos.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



Las entidades locales juegan un papel fundamental en materia de ahorro y eficiencia energética por su doble vertiente, como consumidor de energía, así como función ejemplarizante y concienciadora para llevar a cabo actuaciones de ahorro y eficiencia ante la ciudadanía.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

La planificación de las medidas de ahorro y eficiencia energética.

ÁMBITO SUBJETIVO Y TEMPORAL

- ✓ Municipios con población superior a 20.000 habitantes, diputaciones, cabildos y consejos insulares.
- ✓ Situación a 30-06-2023, sin perjuicio del examen de actuaciones llevadas a cabo posteriormente.



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- ➔ ¿Han aprobado las entidades locales de planes generales o sectoriales en materia de ahorro y eficiencia energética?
- ➔ ¿Qué procedimientos han utilizado para elaborarlos?
- ➔ ¿Tienen un contenido completo y adecuado?
- ➔ ¿Se han definido procedimientos y sistemas para el seguimiento y evaluación de las actuaciones contenidas en los planes de ahorro y eficiencia energética?
- ➔ ¿Son objeto de publicación los planes a efectos de cumplir con la normativa en materia de transparencia?



CONCLUSIONES

- Existe un marco heterogéneo de normas y estrategias que impide que la planificación responda a un procedimiento o documento común a todas ellas y dificulta la implantación de medidas acción por el clima y la energía.
- La principal iniciativa en el ámbito local es el Pacto de Alcaldías para el Clima y la Energía Sostenible, por el que las entidades adheridas se comprometen con la estrategia política energética y climática de la UE y respaldan la implantación de los objetivos comunitarios en materia de clima y energía.
- El 46 % de las entidades locales no cuentan con planificación en materia del ahorro y eficiencia energética. De ellas, la mayor parte habían aplicado medidas sectoriales de eficiencia y ahorro energético, sin planificación general alguna.
- El 65 % de las entidades fiscalizadas no han establecido beneficios fiscales en sus tributos, ni han aprobado ordenanzas dirigidas a impulsar actuaciones dirigidas a intervenir en el cambio climático, el ahorro y la eficiencia energética.
- El contenido de los planes aprobados responde a las indicaciones de la normativa y guía de elaboración. Las principales carencias detectadas afectan a la falta de estructuras administrativa adecuadas y a la carencia de informes de seguimiento y evaluación. Estas deficiencias dificultan la ejecución de las medidas, adoptar las acciones correctivas comprometiendo la viabilidad a largo plazo de los planes.
- El 78 % de los municipios disponía del Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), si bien sólo el 23 % cumplía con la totalidad de los requisitos fijados en la ley.



RECOMENDACIONES

- ✓ Las **nuevas leyes sobre el clima y la energía**, que exijan planes de acción del clima y la energía deberían tener en consideración la metodología adoptada en la UE.
- ✓ Los **nuevos proyectos y estrategias** de las entidades locales que establezcan objetivos o compromisos relacionados con el clima y la energía, en la medida en que sea posible, deberían tener en consideración el contenido de otros planes preexistentes relacionados con estas políticas.
- ✓ Las **entidades locales que no disponen de planificación** deberían iniciar las actuaciones oportunas para asumir los compromisos de cumplimiento de los objetivos de política energética y climática de la UE.
- ✓ Las entidades locales deberían **asignar a una unidad** específica de su estructura administrativa las funciones y **responsabilidades** en materia de ahorro y eficiencia energética, dotándola con recursos suficientes.
- ✓ Las entidades locales deberían **establecer procedimientos** para garantizar el examen permanente del **grado de cumplimiento** de los objetivos fijados, analizar las desviaciones y proponer actuaciones correctivas.



■ Introducción

Los poderes públicos tienen la responsabilidad de definir e impulsar políticas de ahorro energético que deben implantarse desde todos los niveles de la administración pública. La sostenibilidad energética es una materia en la que ostentan competencias todas las administraciones públicas, tanto a nivel europeo, nacional, autonómico y también local.

Las entidades locales desarrollan un papel importante para conseguir los objetivos fijados por la Unión Europea y contribuir a la descarbonización y la no dependencia energética. Tienen competencias para implantar medidas y políticas de mejora de la calidad del aire y para conseguir el cambio al nuevo modelo energético de las ciudades, así como relativas al transporte colectivo sostenible y el ahorro energético.

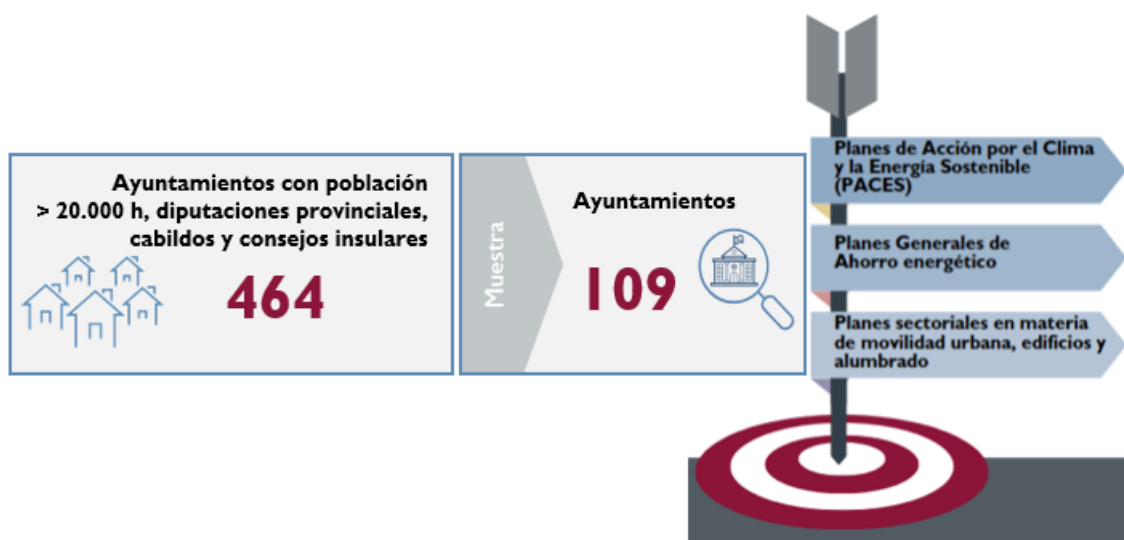
La planificación de las medidas de acción por el clima, ahorro y eficiencia energética es un requisito necesario para que las entidades locales contribuyan al cumplimiento de los objetivos comunitarios en materia de clima y energía.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

Las entidades locales juegan un papel relevante en materia de ahorro y eficiencia energética por su doble vertiente, como consumidor de energía y como administraciones públicas con competencias para llevar a cabo actuaciones que contribuyan al ahorro y uso eficiente de la energía. Ahorrar energía e implantar medidas para reducir las emisiones de CO₂ supone reducir el impacto negativo sobre el medio ambiente. Por tanto, es imprescindible tomar conciencia de la importancia de que las entidades locales planifiquen sus actuaciones en materia de ahorro y eficiencia energética, siendo el punto de partida para que contribuyan a la lucha contra el cambio climático.

¿Qué se ha fiscalizado?

La planificación y el establecimiento de sistemas de seguimiento de las medidas de ahorro y eficiencia energética adoptadas por las siguientes entidades locales:



¿Cómo se ha desarrollado?

La fiscalización se ha desarrollado **de forma coordinada por el Tribunal de Cuentas (TCu) y todos los órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX)**. Cada institución ha llevado a cabo la actuación fiscalizadora sobre las entidades del ámbito territorial en el que desarrolla su competencia fiscalizadora. En el presente Informe se recogen los principales resultados de las actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo por el TCu y los OCEX en cada uno de los territorios y los resultados específicos de las entidades locales de cada comunidad autónoma se muestran en el correspondiente informe de fiscalización elaborado por la respectiva Institución fiscalizadora.

■ Principales resultados y conclusiones

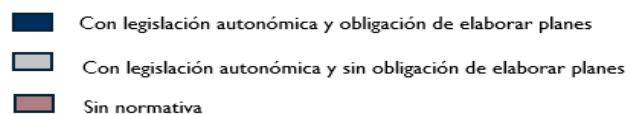
1. Aspecto general sobre la planificación de las entidades locales

Las entidades locales deben llevar a cabo la planificación de las medidas relacionadas con el clima y la eficiencia energética en un entorno caracterizado por la existencia de diversas estrategias promovidas desde instituciones y organizaciones internacionales, europeas y nacionales, con distintos ámbitos objetivos. Así, se ha creado un marco jurídico formado por un número relevante de normas y directivas, algunas de carácter obligatorio y la mayoría, que constituyen meras recomendaciones. Esta situación hace que la planificación en materia de ahorro y eficiencia energética de las entidades locales no responda a un procedimiento o documento común a todas ellas.

2. Heterogénea normativa autonómica regulatoria de la materia.

Todas las comunidades autónomas, excepto Cantabria, Extremadura, La Rioja, Madrid y Principado de Asturias, han aprobado normas sobre el clima y la energía. No todas las leyes autonómicas obligan a las entidades locales a elaborar y aprobar planes sobre esta materia, y las que lo hacen definen de manera diferente elementos tales como las entidades locales obligadas, la metodología y los plazos para elaborar los planes.

Este marco jurídico heterogéneo genera una disparidad de criterios entre las entidades locales dependiendo del territorio en el que se encuentren.



3. Diferentes estrategias de planificación: Pacto de Alcaldías y Agenda Urbana Española.



El Pacto de Alcaldías es la principal estrategia utilizada por las entidades locales para planificar las políticas sobre el clima y la eficiencia energética adaptándolas al cumplimiento de los objetivos estratégicos fijados por la **UE**. Las entidades firmantes deben elaborar y entregar un Plan de Acción por el Clima y la Energía Sostenible (PACES), instrumento de planificación local a largo plazo, que aborda simultáneamente la acción de mitigación, adaptación al cambio climático y la pobreza energética.



La Agenda Urbana Española (AUE) es una iniciativa alineada con los ODS de la **Agenda 2030** de las **Naciones Unidas**, que tiene por objetivo alcanzar la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano y acelerar la implementación de la Agenda Urbana para la Unión Europea en España. La AUE tiene un alcance más amplio y se extiende a otros ámbitos distintos del clima y la energía, pero contempla objetivos estratégicos relacionados con ellos. Esta iniciativa también obliga a los municipios firmantes a elaborar un Plan de Acción con definición de objetivos estratégicos y específicos y líneas de actuación, aunque con una menor concreción.

4. La planificación de la acción por el clima y energía está parcialmente implantada en el ámbito local.

El 46 % de las entidades no contaban, a 30 de junio de 2023, con planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética, ni Plan de Agenda Local Urbana. La mayor parte de estas entidades locales habían aplicado medidas sectoriales de eficiencia y ahorro energético, lo que supone que estaban realizando actuaciones sin planificación general alguna. No obstante, el 6 % de las entidades, en esta misma fecha, no disponían de planificación, ni habían aplicado medidas sectoriales.

El 64 % de las entidades fiscalizadas no han establecido beneficios fiscales, ni han aprobado ordenanzas dirigidas a impulsar actuaciones para intervenir en el cambio climático, el ahorro y la eficiencia energética.

5. Entidades adheridas al Pacto de los Alcaldes

La mayor parte de los municipios de más de 20.000 habitantes, el 77 %, se había adherido al Pacto de los Alcaldes, dónde se han ido renovando compromisos adaptándolos a los objetivos estratégicos fijados por la UE. No obstante, se observa que un número relevante de los ayuntamientos analizados con población superior a 50.000 habitantes que se habían adherido al Pacto, el 27 %, no habían renovado estos compromisos.

De las entidades con compromisos vigentes, el 80 % habían elaborado y aprobado un PACES a 1 de mayo de 2024.

6. Principales deficiencias observadas en la elaboración de los planes.


En las estructuras administrativas


- Un número relevante de ayuntamientos, el 36 %, no disponen de estructuras administrativas adecuadas para la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes, al no haber designado responsables específicos para la elaboración de los planes, ni constituido comités de expertos.
- En el 49 % de los ayuntamientos no se coordinó la elaboración de los planes con los departamentos municipales con funciones afectadas por las políticas del clima y la energía.


Participación ciudadana

- La mayor parte de los ayuntamientos, el 75 %, facilitaron la participación de la ciudadanía en la fase de elaboración del PACES, si bien, el únicamente el 29 % de los planes aprobados tras la promulgación de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, crearon una asamblea ciudadana de cambio climático de participación pública con carácter previo a la elaboración de los planes.

7. Con carácter general, el contenido de los planes aprobados por los ayuntamientos responde a las indicaciones de la normativa aplicable y las guías de elaboración de los PACES y PMCC.

 Los planes analizados contemplan como **objetivo obligatorio de mitigación** la reducción de las emisiones de CO₂ en, al menos, un 40 % hasta 2030, existiendo entidades que incluyeron objetivos de reducción superiores. Además, la mitad de los planes fijaron más de un objetivo de mitigación y, en el 19 % de los casos, se indicaron objetivos a más largo plazo, como el de alcanzar la neutralidad climática para 2050.

 Prácticamente todos los planes definieron **objetivos estratégicos de adaptación**, que tienen como finalidad integrar la adaptación del cambio climático en las políticas sectoriales del municipio.

 El objetivo relativo a la **pobreza energética**, si bien no es obligatorio, constituye un elemento relevante de las políticas de acción por el clima y el ahorro energético. Este no se contempla en el 37 % de los planes analizados.

Las principales deficiencias observadas en las medidas contenidas en los planes son:

- No especifican el órgano o departamento responsable de su ejecución.
- No incluyen información sobre la financiación y el coste estimado de las inversiones, ni de los ahorros energéticos, ni la reducción de emisiones GEI

8. Falta de elaboración de informes de seguimiento globales y del inventario de seguimiento de emisiones.

- El 29 % de los ayuntamientos no elaboraron informes globales de seguimiento con los que analizar la evolución de las emisiones de CO₂, los indicadores de seguimiento y los resultados alcanzados de las medidas propuestas, incumpliendo los compromisos de evaluación y seguimiento exigidos en el Pacto de Alcaldes.
- El 49 % de los ayuntamientos obligados a elaborar, al menos cada 4 años, el Inventario de Seguimiento de Emisiones (ISE), no lo realizaron.

9. Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) no contenían, con carácter general, todos los requerimientos obligatorios previstos en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética. Los planes de edificios públicos y alumbrado eran escasos.

El 22 % de los ayuntamientos analizados no disponían de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) a 1 de mayo de 2024, **incumpliendo la obligatoriedad establecida** en el artículo 14 de la Ley 7/2021. El 78 % de los PMUS no incluían la totalidad de los requisitos exigidos en la citada norma.

Cumplimiento de las medidas del art. 14 de la Ley 7/2021 por las entidades de la muestra con PMUS:

Mejora y uso de la red de transporte público	100%
Facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo	93%
Fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles	92%
Uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga	81%
Electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones GEI	77%
Impulso de la movilidad eléctrica compartida	59%
Mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad	57%
Establecimiento de zonas de bajas emisiones	43%
Planes específicos de electrificación de última milla	34%

Los ayuntamientos, con carácter general, no realizan **evaluación y seguimiento de los PMUS**, únicamente lo realizan el 23 %.

El resto de los planes parciales son prácticamente inexistentes, únicamente ocho ayuntamientos disponían de plan sectorial de alumbrado público y cinco de un plan de ahorro energético en edificios públicos.

10. Publicidad y transparencia de los planes, un aspecto a mejorar.

El 76% de las entidades con instrumentos de planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética habían publicado sus planes en su página web, sede electrónica o portal de transparencia.

■ Valoración Global

La planificación de las medidas de acción por el clima, ahorro y eficiencia energética es un requisito necesario para que las entidades locales contribuyan al cumplimiento de los objetivos comunitarios en materia de clima y energía. Esta planificación se desarrolla en un marco heterogéneo de normas y estrategias que impide que responda a un procedimiento o documento común a todas ellas. Entre las estrategias existentes, la de mayor relevancia es el Pacto de Alcaldías para el Clima y la Energía Sostenible de la UE. Además, existen otras iniciativas, como la Agenda Urbana Española, alineada con los ODS de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que lleva a que las entidades locales tengan que elegir la iniciativa que consideren más oportuna o bien adherirse a todas ellas y elaborar los planes exigidos por cada una.

En el ámbito local, la planificación de la acción por el clima y energía está parcialmente implantada. Un número significativo de las entidades locales de mayor tamaño, el 46 %, no cuentan con instrumentos de planificación general.

La mayor parte de los municipios de más de 20.000 habitantes lleva a cabo su planificación en el marco establecido por el Pacto de Alcaldías para el Clima y la Energía Sostenible, el 77 % se habían adherido al Pacto. No obstante, un porcentaje significativo de ayuntamientos, el 27 %, no renuevan compromisos.

Con carácter general, el contenido de los planes aprobados por los ayuntamientos responde a las indicaciones de la guía de elaboración de los Planes de Acción para el Clima y Energía Sostenible. Las principales deficiencias se encuentran en la ausencia de estructuras administrativas para la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes, la escasa coordinación entre los departamentos municipales con funciones afectadas por las políticas del clima y la energía y la falta de elaboración de informes de seguimiento y del inventario de seguimiento de emisiones con los que analizar la evolución de las emisiones. Estas carencias reducen la capacidad de las entidades locales para ejecutar las medidas planificadas e impiden, en su caso, adoptar las medidas correctivas necesarias a la vista de los resultados que se van obteniendo sobre el progreso alcanzado; con ello se compromete la viabilidad a largo plazo de los planes y del cumplimiento de los objetivos previstos.

Los planes sectoriales elaborados por los ayuntamientos se concentran, casi en exclusivas, en los Planes Municipales de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), siendo residuales los planes de alumbrado público y de ahorro energético en edificios públicos. A 1 de mayo de 2024 existen 24 municipios con población superior a 50.000 habitantes que no disponían de PMUS, incumpliendo la obligación prevista en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética.

■ Principales recomendaciones

1. Las **nuevas leyes sobre el clima y la energía**, en caso de exigir planes de acción del clima y la energía, sería aconsejable tengan en consideración la metodología adoptada en la UE, tal y como lo hacen algunas de las normas autonómicas ya aprobadas.

 2. **Los nuevos proyectos y estrategias** que establezcan objetivos o compromisos relacionados con el clima y la energía, en la medida en que sea posible, deberían tener en consideración el contenido de otros planes preexistentes relacionados con estas políticas y potenciar las posibles sinergias.

 3. **Las entidades locales que no disponen de planificación** deberían iniciar las actuaciones oportunas para asumir los compromisos de cumplimiento de los objetivos 2030/2050 de la política energética y climática de la UE y elaborar una planificación que concrete las acciones y medidas a adoptar dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), el consumo energético, aumentar la producción de energía a partir de fuentes renovables y mejorar la eficiencia energética.

 4. Las entidades locales deberían **promover el establecimiento de beneficios fiscales** para impulsar medidas que contribuyan a la lucha contra el cambio climático y a mejorar la eficiencia energética en sus territorios.

 5. Las entidades locales deberían **asignar a una unidad específica de su estructura administrativa las funciones y responsabilidades** en materia de ahorro y eficiencia energética, con recursos suficientes para centralizar y coordinar las actuaciones de la entidad local derivadas de las políticas de acción del clima y la energía.

 6. Las entidades locales deberían establecer procedimientos para **garantizar el examen permanente** del grado de cumplimiento de los objetivos fijados y que permitan analizar las desviaciones padecidas y proponer actuaciones correctivas.
-