



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES

Aprobado por Acuerdo del Consejo de
la Cámara de Cuentas de 30 de diciembre de 2024



ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN	1
I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.....	1
I.2.- ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN	1
I.2.1.- Ámbito subjetivo	1
I.2.2.- Ámbito objetivo.....	1
I.2.3.- Ámbito temporal	1
I.3.- TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS	2
I.4.- TRÁMITE DE AUDIENCIA.....	4
II.- ANTECEDENTES	5
III.- RESULTADO DE LA FISCALIZACION.....	8
III.1.- SITUACIÓN GENERAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN EXISTENTE EN TODOS LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 20.000 HABITANTES	9
III.1.1.- Pacto de Alcaldes	9
III.1.2.- Planificación general y Plan de Agenda Local Urbana (PALU).....	11
III.1.3.- Medidas sectoriales	12
III.1.4.- Medidas normativas adoptadas por las entidades respecto al ahorro y eficiencia	14
III.2.- RESULTADOS DEL TRABAJO SOBRE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DE LA MUESTRA.....	16
III.2.1.- Fase de inicio y actuaciones previas.....	17
III.2.2.- Proceso de elaboración del Plan.....	19
III.2.3.- Contenido de los planes generales	22
III.2.4.- Evaluación y seguimiento de planes.....	24
III.3.- PLANES DE AGENDA LOCAL URBANA	24
III.4.- PLANES SECTORIALES.....	26
III.4.1.- Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS).....	26
III.4.2. Plan de ahorro energético en edificios públicos	30
III.4.3. Plan de alumbrado público	31
III.4.4.- Transparencia en materia de ahorro y eficiencia energética.....	31
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	33
V.- ANEXOS	38



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro I.1.- Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes a 1 de enero 2022	3
Cuadro III.1.- Adhesión Pacto de Alcaldes	9
Cuadro III.2.- Situación general de la planificación	11
Cuadro III.3.- Medidas sectoriales en ayuntamientos que no disponen de planificación general	12
Cuadro III.4.- Ayuntamientos sin planes, ni medidas sectoriales	13
Cuadro III.5.- Normativa propia o adaptada.....	15
Cuadro III.6.- Situación de la planificación en los ayuntamientos de la muestra	16
Cuadro III.7.- Herramientas utilizadas para cálculo y determinación de indicadores..	20
Cuadro III. 8.- Situación de los ayuntamientos con PMUS respecto a las medidas del artículo 14 de la Ley 7/2021	29



ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ALU	Agenda Local Urbana
AUE	Agenda Urbana Española
CO ₂	Dióxido de Carbono
ERV	Evaluación de Riesgos y Vulnerabilidades
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
IER	Inventario de Emisiones de Referencia
ISE	Informe de Seguimiento de Emisiones
IVTM	Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica
LES	Ley de Economía Sostenible
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
OCEX	Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PALU	Plan de Agenda Local Urbana
Plan +SE	Plan Más Seguridad Energética
PMCC	Plan Municipal contra el cambio climático
PACES	Plan de Acción por el Clima y la Energía
PGA	Plan General de Ahorro
PMUS	Plan de Movilidad Urbana Sostenible
TCu	Tribunal de Cuentas
UE	Unión Europea
ZBE	Zona de Bajas Emisiones



I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La "Fiscalización de las medidas de ahorro y eficiencia energética adoptadas por las entidades locales" se incluye en el Programa de Fiscalizaciones de la Cámara de Cuentas para 2023.

La fiscalización se realiza en coordinación con el Tribunal de Cuentas y de conformidad con lo previsto en los artículos 2.1 b) y 10.1 de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

I.2.- ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1.- Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo abarca los municipios de población superior a 20.000 habitantes del territorio de la Comunidad de Madrid.

I.2.2.- Ámbito objetivo

Las políticas de eficiencia energética contienen un conjunto de medidas y líneas de actuación que deben estar debidamente recogidas en un marco estratégico y contar con una adecuada planificación. Por ello, el ámbito objetivo de esta fiscalización se referirá a la planificación y seguimiento de las medidas de ahorro y eficiencia energética adoptadas por las EELL definidas en el ámbito subjetivo de la actuación fiscalizadora.

En concreto, se centrará en el análisis de los planes de acción para el clima y la energía aprobados por las entidades adheridas al Pacto de Alcaldes, o planes generales de ahorro energético. También forman parte del ámbito objetivo los planes sectoriales o parciales aprobados por las EELL.

No forma parte del ámbito objetivo de la fiscalización la ejecución de las medidas contempladas en los planes aprobados por las EELL, ni la comprobación del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en dichos planes.

I.2.3.- Ámbito temporal

Se ha fiscalizado el establecimiento de una planificación sobre las medidas de ahorro y eficiencia energética vigente a 30 de junio de 2023, sin perjuicio del examen de actuaciones llevadas a cabo posteriormente, en la medida en que se ha considerado necesario para el mejor cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.



I.3.- TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS

Esta fiscalización tiene carácter horizontal. Se trata de una fiscalización fundamentalmente de carácter operativo, o de gestión, en la medida que se centrará en el análisis de los procedimientos y actuaciones realizadas por las EELL para instaurar una planificación y control de las políticas de ahorro y eficiencia energética.

También es una fiscalización de cumplimiento, en cuanto a la verificación del ejercicio por las EELL de la ejecución de las disposiciones legales y reglamentarias de ámbito estatal, autonómico y local en materia de ahorro y eficiencia energética, así como el seguimiento de las recomendaciones establecidas.

Los objetivos generales de esta fiscalización son los siguientes:

- ✓ Verificar la existencia de planes generales o parciales en materia de ahorro y eficiencia energética adoptados por las EELL en su ámbito competencial.
- ✓ Analizar el procedimiento utilizado por las entidades locales para la elaboración de los planes en materia de ahorro y eficiencia energética.
- ✓ Comprobar si el contenido de los planes se ajusta a los requerimientos de la normativa estatal y autonómica y a las recomendaciones de los planes nacionales.
- ✓ Comprobar si la planificación realizada por la entidad local incorpora las obligaciones establecidas en la Ley 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición energética y en el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.
- ✓ Determinar si se han definido procedimientos y sistemas para el seguimiento y evaluación de las actuaciones contenidas en los planes de ahorro y eficiencia energética.
- ✓ Verificar la observancia de las obligaciones de transparencia contenidas tanto en la normativa reguladora estatal como en la normativa autonómica, en su caso.

La presente fiscalización tiene por objeto la verificación del marco estratégico y de la planificación de las medidas de ahorro y eficiencia energética y de acción por el clima realizada por las EELL. Para ello, los trabajos de fiscalización se han dividido en dos fases:

- Una primera parte dirigida a conocer la situación general sobre la planificación existente en todos los municipios con población superior a 20.000 habitantes.
- Una segunda parte en la que se ha analizado el contenido de los documentos de planificación de una muestra de quince ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes y uno de población inferior.



En el siguiente cuadro se muestran los citados ayuntamientos, además de su población a 1 de enero de 2022:

Cuadro I.1
Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes
a 1 de enero de 2022

Ayuntamiento	Población 1/1/22	Ayuntamiento	Población 1/1/22
Alcalá de Henares	196.888	Majadahonda	72.179
Alcobendas	117.041	Mejorada del Campo	23.897
Alcorcón	170.296	Móstoles	208.761
Algete	20.767	Navalcarnero	31.379
Aranjuez	59.762	Paracuellos de Jarama	26.450
Arganda del Rey	57.553	Parla	130.577
Arroyomolinos	34.833	Pinto	54.088
Boadilla del Monte	62.627	Pozuelo de Alarcón	87.728
Ciempozuelos	25.383	Rivas-Vaciamadrid	96.690
Collado Villalba	64.263	San Fernando de Henares	38.904
Colmenar Viejo	53.389	San Sebastián de los Reyes	91.083
Coslada	80.596	Torrejón de Ardoz	134.733
Fuenlabrada	189.891	Torrelodones	24.775
Galapagar	34.834	Tres Cantos	50.187
Getafe	183.219	Valdemoro	79.100
Las Rozas de Madrid	95.725	Villanueva de la Cañada	22.845
Leganés	186.660	Villaviciosa de Odón	28.152
Madrid	3.280.782		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En la primera fase se solicitó información a las 35 entidades mencionadas, de las que respondieron 33. Paracuellos de Jarama y Parla fueron los dos ayuntamientos que no cumplieron con el deber de colaboración en este primer momento.

En la segunda fase de la fiscalización realizada sobre una selección de dieciséis ayuntamientos (quince con población superior a 50.000 habitantes y uno de población inferior) y sobre la base de un cuestionario bastante más extenso que el primero, Paracuellos de Jarama y Parla sí remitieron la información solicitada.

Asimismo, en caso de discrepancias entre las respuestas del primer y el segundo cuestionario, se han tenido en cuenta las facilitadas en el segundo, previa verificación de las mismas.

En el desarrollo de la actuación fiscalizadora se han llevado a cabo todas las pruebas y actuaciones que se han considerado precisas y se han empleado los procedimientos y técnicas de auditoría que se han entendido necesarios para la consecución de los objetivos anteriormente mencionados y para la obtención de las evidencias que sustentan los resultados.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Sin suponer una limitación al alcance, hay que poner de manifiesto que el trabajo realizado se ha basado en cuestionarios remitidos para la obtención de información. En bastantes casos las personas responsables de cumplimentar y remitir estos cuestionarios, probablemente, no eran los que tenían mayor conocimiento en la materia.

Ha sido necesario solicitar vía email aclaraciones con objeto de solucionar las incoherencias detectadas en las respuestas dadas. En numerosos casos ha sido necesario reiterar estas peticiones de aclaración.

Asimismo, ha resultado imprescindible la búsqueda en las páginas web de los Ayuntamientos con objeto de obtener la información para contrastar las respuestas recibidas. Sin que podamos tener seguridad de que todas las páginas web estén actualizadas y tengan publicada toda la información sobre la materia en el momento de la realización del trabajo de campo, el contenido de los planes y PALUs analizados de los Ayuntamientos de Alcalá de Henares, Las Rozas, Parla y Torrejón de Ardoz, se ha extraído de sus webs.

1.4.- TRÁMITE DE AUDIENCIA

El resultado de las actuaciones de fiscalización practicadas se notificó el 11 de noviembre de 2024 a los 35 Ayuntamientos sujetos de la fiscalización iniciándose el trámite para formular alegaciones hasta el día 25 de noviembre y presentar los documentos y los justificantes que los citados entes considerasen convenientes, conforme al artículo 12 de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Presentaron alegaciones los Ayuntamientos de Rivas Vaciamadrid y Fuenlabrada, que pueden ser consultadas en el siguiente enlace:

<https://www.camaradecuentasmadrid.org/pag/pagina/?id=4368#alegaciones-anteproyecto-if-ahorro-y-eficiencia-energetica>

De acuerdo con el principio contradictorio que rige los procedimientos de fiscalización de la Cámara de Cuentas, todas las alegaciones recibidas han sido analizadas y evaluadas, suprimiendo o modificando el texto del informe en aquellos casos en que se comparte total o parcialmente lo indicado en las mismas, con indicación de notas al pie.

No se han efectuado valoraciones ni se ha alterado la redacción del texto del informe sobre aquellas alegaciones que:

- No justifiquen debidamente los criterios, opiniones o valoraciones expuestos en caso de discrepancia.
- Confirman los hechos y valoraciones expuestos.



**Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid**

- Pretendan aclarar o justificar las deficiencias o irregularidades señaladas sin rebatirlas y sin acompañar documentación adicional que permita verificar su exposición.
- Precisen que las deficiencias o irregularidades señaladas se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado, o bien se encuentran en fase de corrección, sin aportar documentación adicional que lo corrobore.

II.- ANTECEDENTES

En 2015, la ONU aprobó la **Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible**, con la finalidad de que los países y sus sociedades emprendieran un camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades.

El acceso a la energía y su uso eficiente constituye uno de los puntos de especial interés entre los ODS. Así, el ODS 7, *energía asequible y no contaminante*, destaca la importancia de contar con acceso a una energía limpia y asequible y fija como meta para 2030 duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética, además de aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas. Relacionado con las medidas de ahorro energético, se encuentra también el ODS 13, *acción por el clima*, que tiene por objeto incorporar medidas para combatir el cambio climático, lo que exige la reducción de la emisión de gases invernadero y la transformación de los sistemas energéticos.

A la necesidad de adoptar medidas que contribuyan a la consecución de estos ODS se une el hecho de que la Unión Europea (UE) se está enfrentando a problemas derivados de su dependencia de las importaciones de energía y a la escasez de recursos energéticos.

En el ámbito internacional destaca la celebración en París, en diciembre de 2015, de la 21ª Conferencia de las Partes de la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático**, que dio lugar al denominado Acuerdo de París. Se trata de un tratado internacional, jurídicamente vinculante, que abarca todos los aspectos de la lucha contra el cambio climático, tanto la mitigación, como la adaptación y los medios de implementación.

El Acuerdo de París tiene entre otros objetivos evitar que el incremento de la temperatura media global del planeta supere los 2°C respecto a los niveles preindustriales y busca, además, promover esfuerzos adicionales que hagan posible que el calentamiento global no supere los 1,5°C. Además, reconoce la necesidad de que las emisiones globales toquen techo lo antes posible y establece la necesidad de conseguir la neutralidad climática, es decir, un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero en la segunda mitad de siglo.



La UE ratificó el Acuerdo de París en octubre de 2016, entrando en vigor en noviembre de ese año.

España hizo lo propio en 2017, mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado, el 2 de febrero de ese año, estableciendo así un compromiso con las políticas energéticas y de cambio climático.

Tras el Acuerdo de París de 2015, quedaban por negociar los detalles de cómo se aplicaría el Acuerdo.

En la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 2018** realizada en Katowice, Polonia, se aprobó el paquete de medidas que establece los procedimientos y mecanismos esenciales que debían permitir poner en práctica el Acuerdo de París. El desarrollo de estas reglas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, marcan el inicio de una agenda global hacia el desarrollo sostenible.

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, España aprobó la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Esta ley tiene por objeto facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular que garantice el uso racional y solidario de los recursos, promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible. La Administración General del Estado (AGE), las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en el ámbito de sus respectivas competencias, deben dar cumplimiento al objeto de esta ley, así como cooperar y colaborar para su consecución.

La ley recoge los objetivos mínimos nacionales de reducción de emisiones, de uso de energías renovables y de eficiencia energética de la economía española para el año 2030:

- Una reducción del 23% en sus emisiones de gases de efecto invernadero.
- Un aumento de la eficiencia energética hasta un mínimo de reducción del consumo de energía del 39,5%.
- Un aumento del uso de energías renovables hasta alcanzar un mínimo del 42% del consumo final de energía.
- Generación eléctrica a partir de energías de origen renovable en un 74%

Antes de 2050 España deberá alcanzar la neutralidad climática, para cumplir los compromisos asumidos.

El **Pacto de Alcaldes** es la principal iniciativa impulsada por la Comisión Europea desde el año 2008, en la que participan las autoridades locales y regionales asumiendo el compromiso voluntario de mejorar la eficiencia energética y utilizar fuentes de energía renovable en sus territorios.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Las entidades que se adhieren al Pacto de alcaldes se comprometen con la estrategia de la política energética y climática de la UE, orientada principalmente a acelerar la disminución de las emisiones de CO₂ de los territorios, contribuyendo así a mantener el calentamiento global promedio por debajo de los 2°C; fortalecer capacidades para adaptarse a los impactos inevitables del cambio climático, haciendo que los territorios sean más resilientes, e incrementar la eficiencia energética y el uso de fuentes de energía renovables, garantizando así el acceso universal a servicios energéticos seguros, sostenibles y asequibles para todos. Las entidades firmantes de este Pacto deben elaborar y entregar un **Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES)**, donde describen las acciones que van a realizar para alcanzar el cumplimiento de los compromisos suscritos. Se trata de una herramienta que permite a los ayuntamientos tener una estrategia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la adopción de medidas para reducir los efectos del cambio climático en su territorio.

En junio de 2018 el Gobierno aprobó **el Plan de Acción de la Agenda 2030** que, entre otros contenidos, identifica las acciones a través de las cuales se impulsará la Agenda en 2018-2020. De las diferentes medidas contempladas, el plan señala la **Agenda Urbana Española (AUE)** como una de sus más relevantes políticas palanca; esta iniciativa se pone en funcionamiento en 2019 y tiene un alcance más amplio que el ámbito del clima y la energía. Se trata de una actuación alineada con los ODS de la Agenda 2030, de la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y de la Agenda Urbana para la Unión Europea; su objetivo es alcanzar la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano y acelerar su implementación. La Agenda Urbana Española tiene su adaptación al ámbito local en la **Agenda Local Urbana**, que ofrece un decálogo de 10 objetivos estratégicos que engloban a su vez 30 objetivos específicos y dan lugar a 291 líneas de actuación.

Los objetivos estratégicos número 3, 4, y 5 de la AUE tienen sinergias con los instrumentos de planificación general que son objeto de fiscalización en este informe.

- 3. Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia
- 4. Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular
- 5. Favorecer la economía de proximidad y la movilidad sostenible

La Agenda Local Urbana es, por tanto, un instrumento de planificación que no tiene por único objeto las políticas del clima y ahorro energético, por lo que su tramitación y seguimiento no ha sido objeto de análisis. No obstante, al incorporar objetivos, medidas y acciones centrados en estas políticas, se ha considerado oportuno señalar las entidades locales que han elaborado este tipo de planes.

Los municipios que desean aplicar las políticas recogidas en la AUE firman con el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana un protocolo tipo para la elaboración de un **Plan de Agenda Local Urbana**, que contiene objetivos estratégicos y específicos y líneas de actuación, parte de ellos relacionados con las acciones para el clima y la eficiencia energética y que presentan sinergias con otras agendas y proyectos.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

La elaboración de estos planes se ha financiado con los fondos Next Generation de la UE, a través del programa previsto en la inversión 6 del Componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) denominado "Implementación de la Agenda Urbana Española Plan de rehabilitación y regeneración urbana", aspecto que ha impulsado su implantación entre las entidades locales.

En un contexto motivado por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, que puso el centro de atención en la seguridad energética, se aprobó el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de Medidas de Sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de Medidas de Ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

El Real Decreto recoge un plan de choque de ahorro y gestión energética en climatización que impone obligaciones de gestión y consumo eficiente de los inmuebles de las administraciones públicas y, por tanto, afectan a las entidades locales. Estas medidas van dirigidas a fomentar el uso del consumo eficiente de la energía en los edificios administrativos o favorecer el uso del transporte público para contribuir a la reducción de la dependencia energética. Posteriormente, el 11 de octubre del 2022, el Consejo de Ministros adoptó el **Plan Más Seguridad Energética (Plan + SE)**, que contiene setenta y tres medidas agrupadas en torno a seis objetivos: ahorro y eficiencia; transformación del sistema energético; ampliación de la protección a los ciudadanos, especialmente los vulnerables; medidas fiscales; transformación de la industria gracias a las energías renovables o el hidrógeno, y solidaridad con el resto de los países europeos

Otra iniciativa, creada como un foro para compartir experiencias y desarrollar conjuntamente nuevas actuaciones en materias relacionadas con el clima y la energía, es la "**Red de ciudades españolas por el clima**", creada en 2005 por la FEMP. La Red ha elaborado proyectos, documentos técnicos y manuales para favorecer la aplicación de acciones más eficaces en los campos de la energía, la movilidad, la gestión de residuos y la edificación y planificación urbana. Así como el reconocimiento de las buenas prácticas llevadas a cabo por los gobiernos adheridos a la red.

En concreto, elaboró la Estrategia Local de Cambio Climático, documento destinado a proporcionar a los gobiernos locales el texto de referencia y consulta para desarrollar planes específicos de movilidad sostenible, gestión de la energía, edificación y planificación urbana, y gestión de residuos, entre otros, con los que impulsar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

III.- RESULTADO DE LA FISCALIZACION

En este proceso de iniciativas y regulación europea y nacional sobre el clima y la energía, las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, también han ido aprobando sus propias normas de eficiencia energética y en algunas de ellas se contemplan obligaciones de planificación a las entidades locales.



En definitiva, se trata de iniciativas que surgen en momentos temporales distintos, desde organismos diferentes y dirigidas todas ellas a establecer compromisos y objetivos sobre una misma materia. Todo ello hace que la planificación en materia de ahorro y eficiencia energética de las entidades locales se encuentre condicionada a esta normativa y a las estrategias a las que se adhieran, sin que responda a un procedimiento o documento común.

Esta heterogeneidad de alternativas hace que los planes puedan perder su eficacia, puesto que las EELL pueden decidir abandonar iniciativas en funcionamiento con planes en ejecución para incorporarse a otras nuevas que van surgiendo con posterioridad desde distintos ámbitos, para dar cumplimiento a tales requerimientos.

III.1.- SITUACIÓN GENERAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN EXISTENTE EN TODOS LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 20.000 HABITANTES

III.1.1.- Pacto de Alcaldes

El marco normativo señalado no establece una obligación expresa para las entidades locales de elaborar una planificación en materia de ahorro y eficiencia energética ni contiene una metodología para elaborar planes por parte de las EELL.

La planificación general de acción para el clima y eficiencia energética de los entes citados se lleva a cabo, fundamentalmente, a través del Pacto de Alcaldes.

En el siguiente cuadro, se muestra la situación de la adhesión o no al citado Pacto, así como la fecha de esta.

Cuadro III.1
Adhesión Pacto de Alcaldes

Ayuntamiento	Adherido al Pacto de Alcaldes	Fecha adhesión	Observaciones
Alcalá de Henares	Si	07/12/2018	En suspenso
Alcobendas	No		
Alcorcón	Si	01/05/2009	
Algete	No		
Aranjuez	Si	20/03/2013	
Arganda del Rey	Si	26/05/2014	En suspenso
Arroyomolinos	No		
Boadilla del Monte	Si	30/10/2015	
Ciempozuelos	No		
Collado Villalba	No		
Colmenar Viejo	Si	31/01/2013	En suspenso
Coslada	No		
Fuenlabrada	Si	16/12/2020	
Galapagar	No		



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

Ayuntamiento	Adherido al Pacto de Alcaldes	Fecha adhesión	Observaciones
Getafe	Si	10/10/2014	
Las Rozas de Madrid	No		
Leganés	No		
Madrid	Si	28/11/2008	
Majadahonda	No		
Mejorada del Campo	No		
Móstoles	Si	28/11/2013	
Navalcarnero	No		
Paracuellos de Jarama	No		
Parla	Si	09/06/2009	En suspenso
Pinto	Si	19/12/2017	
Pozuelo de Alarcón	Si	21/03/2013	
Rivas-Vaciamadrid	Si	22/07/2010	En suspenso
San Fernando de Henares	No		
San Sebastián de los Reyes	No		
Torrejón de Ardoz	No		
Torrelodones	Si	13/06/2008	
Tres Cantos	No		
Valdemoro	No		
Villanueva de la Cañada	No		
Villaviciosa de Odón	Si	30/09/2015	En suspenso

Fuente: página Web <https://eu-mayors.ec.europa.eu/es/home?etrans=es>

De acuerdo con los datos mostrados, del total de los 35 ayuntamientos objeto del presente informe, dieciséis ayuntamientos formalizaron su adhesión al Pacto de Alcaldes, lo que supone el 46% de los mayores de 20.000 habitantes *a sensu contrario*, el 54% (diecinueve ayuntamientos) no están adheridos.

Los firmantes del citado pacto deben remitir, en el plazo de dos años después de la decisión política de la adhesión a la iniciativa, un plan de acción y en el caso de que no se produzca tal circunstancia, se suspenderá la participación hasta que se envíe dicho documento. A fecha de realización del trabajo de campo de esta fiscalización esta suspensión, según la página web oficial, se produce en seis ayuntamientos, que son los de Alcalá de Henares, Arganda del Rey, Colmenar Viejo, Parla, Rivas-Vaciamadrid y Villaviciosa de Odón.

De los diez ayuntamientos adheridos, de acuerdo con la fuente citada, cinco cuentan con Planes de acción de energía sostenible (PAES) con objetivos 2020 por lo que no han sido objeto de análisis (Alcorcón, Aranjuez, Móstoles, Pozuelo de Alarcón y Torrelodones).



III.1.2.- Planificación general y Plan de Agenda Local Urbana (PALU)

A continuación, se muestra el detalle de las 35 entidades objeto de análisis según tengan o no algún instrumento de planificación general; señalando además, aquellas entidades que disponen de planes de acción de Agenda local urbana ya que aunque no se trata de un documento dedicado en exclusiva a la planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética, sí que incluye objetivos y medidas relacionadas con el objeto de la fiscalización.

Cuadro III.2
Situación general de la planificación

Ayuntamiento	Población	Entidades con planificación			Plan de agenda local urbana (PALU)	Sin planificación general y sin PALU
		PACES	Plan de Ahorro PGA	Total con planificación general		
Alcalá de Henares	196.888				X	
Alcobendas	117.041					X
Alcorcón	170.296					X
Algete	20.767					X
Aranjuez	59.762					X
Arganda del Rey	57.553					X
Arroyomolinos	34.833					X
Boadilla del Monte	62.627	X		X	X	
Ciempozuelos	25.383					X
Collado Villalba	64.263					X
Colmenar Viejo	53.389					X
Coslada	80.596					X
Fuenlabrada	189.891	X		X	X	
Galapagar	34.834					X
Getafe	183.219	X		X		
Las Rozas de Madrid	95.725		X	X		
Leganés	186.660					X
Madrid	3.280.782	X		X	X	
Majadahonda	72.179					X
Mejorada del Campo	23.897					X
Móstoles	208.761					X
Navalcarnero	31.379					X
Parla	133.004		X	X		
Paracuellos del Jarama	26.450					X
Pinto	54.088	X		X	X	
Pozuelo de Alarcón	87.728					X
Rivas-Vaciamadrid ¹	96.690					X
San Fernando de Henares	38.904					X
San Sebastián de los Reyes	91.083					X

¹ El Ayuntamiento informa, en trámite de alegaciones, la aprobación de su Plan de Agenda Local Urbana 2030 por Acuerdo del Pleno celebrado el 18 de julio de 2024, superado el ámbito temporal del presente informe.



Ayuntamiento	Población	Entidades con planificación			Plan de agenda local urbana (PALU)	Sin planificación general y sin PALU
		PACES	Plan de Ahorro PGA	Total con planificación general		
Torrejón de Ardoz	134.733				X	
Torrelodones	24.775				X	
Tres Cantos	50.187					X
Valdemoro	79.100					X
Villanueva de la Cañada	22.845					X
Villaviciosa de Odón	28.152					X
Total 35		5	2	7	7	25

Fuente: Elaboración propia

La principal conclusión que ofrecen estos datos es que, a 30 de junio de 2023, el 20% de los municipios con población superior a 20.000 habitantes, (siete ayuntamientos) disponían de documentos de planificación general cuyo objeto era exclusivamente el ahorro y eficiencia energética. Cuatro de estas entidades (Boadilla del Monte, Fuenlabrada, Madrid y Pinto) además de Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz y Torrelodones están integradas en la Agenda Local Urbana y disponen de PALU.

Por tanto, la mayor parte de las EELL de mayor tamaño (veinticinco ayuntamientos), con responsabilidades en la acción contra el cambio climático y la eficiencia energética, no disponían, a 30 de junio de 2023, de una planificación general o global con objetivos y medidas relativas a la eficiencia y ahorro energético, ni Plan de Agenda Local Urbana.

A las EELL que no disponían de planes generales se les solicitó información para conocer si habían adoptado algún tipo de medidas parciales encaminadas al ahorro y eficiencia energética.

III.1.3.- Medidas sectoriales

De la información suministrada concluimos que veinticinco ayuntamientos no disponían de planificación general ni PALU. De ellos, dieciocho que representan el 72%, sí que adoptaron algunas medidas sectoriales, tal y como se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro III.3
Medidas sectoriales en ayuntamientos que no disponen de planificación general

Ayuntamientos sin planificación general	Movilidad y transporte	Edificios públicos	Alumbrado público	Otros
Alcobendas		X	X	
Alcorcón	X	X	X	
Algete		X	X	X
Aranjuez		X	X	
Arganda del Rey			X	
Ciempozuelos	X	X	X	



Colmenar Viejo		X	X	
Coslada	X	X	X	
Galapagar		X	X	
Leganés	X	X	X	
Majadahonda			X	
Mejorada del Campo		X	X	
Móstoles	X	X	X	
Pozuelo de Alarcón	X	X	X	X
Rivas-Vaciamadrid	X	X	X	X
San Sebastián de los Reyes	X	X	X	
Tres Cantos	X	X	X	
Villanueva de la Cañada		X	X	
Total	9	16	18	3

Fuente: Elaboración propia

Estas entidades están llevando a cabo medidas que se desarrollan sin ninguna planificación general lo que permitiría enfocarlas de manera coordinada hacia el cumplimiento de unos objetivos globales.

Principalmente, los citados ayuntamientos han adoptado alguna medida sectorial, en materia de alumbrado público y en edificios públicos; solo los Ayuntamientos de Arganda del Rey y Majadahonda no han reseñado en su respuesta la existencia de medidas en este último sector.

Han sido siete los ayuntamientos que han manifestado que no disponen de medidas generales ni sectoriales:

Cuadro III.4 Ayuntamientos sin planes, ni medidas sectoriales

Ayuntamiento	Población
Arroyomolinos	34.833
Collado Villalba	64.263
Navalcarnero	31.379
Paracuellos del Jarama	26.450
San Fernando de Henares	38.904
Valdemoro	79.100
Villaviciosa de Odón	28.152

Fuente: Elaboración propia

Hay que señalar que, Collado Villalba, a pesar de haber respondido que no tiene ninguna medida sectorial, ha manifestado que si ha aplicado bonificaciones fiscales en el IBI y en el impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM).

Con respecto a las medidas en materia de movilidad y transporte hay que señalar que el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece que "los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible (PMUS) que



introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad (...).”.

En consecuencia, los Ayuntamientos de Alcobendas, Aranjuez, Arganda del Rey, Colmenar Viejo, Majadahonda y Valdemoro, que han manifestado no haber adoptado medidas en la materia, deberían disponer del citado PMUS, al tener población superior a 50.000 habitantes.

III.1.4.- Medidas normativas adoptadas por las entidades respecto al ahorro y eficiencia

Las EELL pueden aprobar ordenanzas para regular aspectos relacionados con el ejercicio de sus competencias y, por tanto, regular temas relacionados con el uso eficiente de la energía, calidad del aire, utilización de energías renovables, etc. Además, el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) recoge la posibilidad de que los municipios puedan establecer potestativamente diversos beneficios fiscales y con una amplia libertad de configuración, regulándose a través de sus correspondientes ordenanzas fiscales.

En particular, se prevé la posibilidad de establecer una bonificación de hasta el 50% en las cuotas del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y del impuesto sobre actividades económicas (IAE) cuando se instalen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico y que utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables o sistemas de cogeneración, a partir de las tecnologías definidas en el Plan de Fomento de las Energías Renovables (art. 74 y 88 TRLHL).

En el caso del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), la ley prevé una bonificación de hasta el 75% en la cuota del impuesto, en función de la clase de carburante que consuma el vehículo o dependiendo de las características de los motores y su incidencia en el medio ambiente (art 95 TRLHL).

Asimismo, se contempla la posibilidad de bonificar la cuota del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO) hasta un 95% a las construcciones instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar y hasta un 90% a favor de las construcciones instalaciones u obras necesarias para la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos (art. 103. 2 TRLHL).

Los ayuntamientos que han manifestado que disponen de normativa propia o han adaptado la existente en materia de ahorro y eficiencia energética, son diez de los incluidos en esta fiscalización (29%). En función de las respuestas facilitadas, podemos dividir estos ayuntamientos en dos grupos, los que disponen de medidas de carácter fiscal y/o general.

Cinco de ellos, Collado Villalba, Galapagar, Las Rozas de Madrid, Móstoles y Torrelodones, han manifestado que tienen medidas de carácter fiscal y otros cuatro



disponen de medidas de carácter general (Madrid, Pozuelo de Alarcón, Rivas Vaciamadrid y Torrejón de Ardoz). El Ayuntamiento de Fuenlabrada dispone de ambas.

Villaviciosa de Odón también ha manifestado que disponía de medidas propias, pero no se ha incluido en la relación anterior, puesto que en la descripción de estas queda claro que consisten en adoptar la legislación estatal y no en su adaptación.

La normativa propia o adaptada reflejada por estos diez ayuntamientos en sus cuestionarios, dividiéndolos entre fiscal y general se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro III.5
Normativa propia o adaptada**

Normativa propia o adaptada general	
Fuenlabrada	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza reguladora del informe de evaluación de edificios del término municipal de Fuenlabrada. (BOCM 11 noviembre 2017). • Instrucción sobre medidas para la aplicación del Real Decreto-ley 14/2022 de 1 de agosto en lo relativo a medidas de ahorro y eficiencia energética. • Informe técnico justificativo de necesidad de renovación del parque móvil municipal, de fecha 13 de noviembre de 2019, en el que se sientan las bases para hacer una transición hacia un parque móvil sostenible. • Plan de ahorro de energía anual en las instalaciones y organismos municipales. realizando una auditoría cuatrimestral para comprobar y corregir las posibles desviaciones de consumo energético. • Circular informativa 2/2023, sobre ahorro energético: temperatura en los centros de trabajo. dirigido a la plantilla del ayuntamiento de Fuenlabrada y OOAA responsables de los servicios.
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza de calidad del aire y sostenibilidad • Acuerdo de medidas urgentes en materia de ahorro y eficiencia energética en el ayuntamiento de Madrid y sus OOAA • Plan estratégico de subvenciones
Pozuelo de Alarcón	• Ordenanza municipal de alumbrado exterior para la protección del medio ambiente mediante la mejora de la eficiencia energética
Rivas-Vaciamadrid	• Edificaciones en construcciones y propias internas del ayuntamiento
Torrejón de Ardoz	• Ordenanza municipal para el cumplimiento de las medidas de eficiencia energética en los edificios municipales y en la vía pública.
Normativa propia o adaptada fiscal	
Collado Villalba	• Bonificaciones fiscales en padrones IBI e IVTM
Fuenlabrada	• Bonificaciones fiscales Ordenanza fiscal Reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles
Galapagar	• Bonificación ordenanza fiscal IBI por la instalación de sistemas de aprovechamiento de energía solar
Móstoles	• Bonificación del 50% en el IBI de uso residencial por la instalación de placas fotovoltaicas durante cuatro años
Las Rozas de Madrid	• Ordenanzas fiscales
Torrelodones	• Reducción del IBI a aquellos vecinos que instalen placas fotovoltaicas en sus viviendas

Fuente: *Elaboración propia*



III.2.- RESULTADOS DEL TRABAJO SOBRE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DE LA MUESTRA

La situación, a 1 de mayo de 2024, de la planificación de los dieciséis ayuntamientos analizados en la muestra es la que se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro III.6
Situación de la planificación en los ayuntamientos de la muestra

Ayuntamiento	PACES	PGA	PALU
Alcalá de Henares			X
Alcorcón			
Aranjuez			
Boadilla del Monte	X		X
Colmenar Viejo			
Fuenlabrada	X		X
Leganés			
Madrid	X		X
Parla		X	
Paracuellos de Jarama			
Pinto	X		X
Rivas-Vaciamadrid			
Rozas de Madrid, Las		X	
San Sebastián de los Reyes			
Torrejón de Ardoz			X
Tres Cantos			
Total	4	2	6

Fuente: Elaboración propia

Del cuadro anterior se pone de manifiesto lo siguiente:

- Únicamente ocho de los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes analizados estaban adheridos al Pacto de Alcaldes, y sólo cuatro habían renovado compromisos y contaban con un PACES a 1 de mayo de 2024.
- Cuatro ayuntamientos disponían de PACES y PALU.
- Las Rozas de Madrid y Parla disponen de un PGA, denominados "Las Rozas objetivo 2030" y "Plan de calidad del aire de la zona EDUSI del municipio de Parla", respectivamente.
- Los ayuntamientos de Alcalá de Henares y Torrejón de Ardoz disponen solamente de PALU.



- El 50% de los ayuntamientos de la muestra no tienen ningún tipo de planificación, se trata de los ayuntamientos de Alcorcón, Aranjuez, Colmenar Viejo, Leganés, Paracuellos de Jarama, Rivas Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes y Tres Cantos.

El análisis de la actuación planificadora de los PACES y planes generales de ahorro y eficiencia energética se ha realizado de acuerdo con las fases definidas en la Guía de presentación de Informes 2020, "Covenant of Mayors for climate & energy, Europe".

A continuación, se exponen los resultados correspondientes al análisis realizado sobre las fases de inicio y elaboración, contenido y seguimiento y evaluación de los cuatro PACES y los dos planes generales aprobados por los ayuntamientos seleccionados en la muestra.

III.2.1.- Fase de inicio y actuaciones previas

El proceso de elaboración de los planes requiere de la colaboración y participación de distintos departamentos de la administración local, especialmente de aquellos que puedan verse afectados por las estrategias de mitigación, transición energética y adaptación, como los competentes de áreas de protección medioambiental, planificación urbana, infraestructuras, movilidad, transporte, así como los departamentos de asuntos económicos, presupuestario, financiero y contratación.

En la organización de dicho proceso es necesario contar con una estructura organizativa clara, constituida por un equipo multidisciplinar, integrando en el proceso al mayor número de actores posibles y asignando responsabilidades, para que ningún departamento o área afectada considere el proyecto como externo a su ámbito de actuación y responsabilidades. Estos elementos constituyen requisitos necesarios para una implantación sostenible y satisfactoria de los planes, por lo que las entidades locales deben considerar ajustar y optimizar sus estructuras administrativas y la dotación de recursos humanos y financieros suficientes para elaborar e implementar sus planes.

Las EELL pueden utilizar las estructuras administrativas disponibles, crear una nueva unidad dentro de la administración local, contratar externamente u obtener el apoyo de las agencias regionales de energía o de las estructuras de apoyo de otras administraciones que proporcionen la orientación, estratégica y soporte técnico o financiero necesario.

Se ha analizado la modificación o adaptación de las estructuras administrativas que estaban en funcionamiento, o cuáles han sido creadas con el fin de elaborar e implementar los planes, así como la constitución de un comité directivo, grupo de trabajo o comisión que apoye el desarrollo e implementación del Plan. Además, se ha comprobado si en los planes se especifican qué estructuras están en funcionamiento, o cuales van a ser creadas, o designadas con el fin de implementar las acciones y hacer un seguimiento de los resultados, y qué partes interesadas han participado en el desarrollo del plan.

De este análisis se han obtenido los siguientes resultados:



**Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid**

- En los cuatro ayuntamientos que tienen PACES, las funciones de elaboración e implantación de los planes se realiza a través de un servicio municipal dentro del área de Medio Ambiente. Únicamente los ayuntamientos de Boadilla del Monte y Fuenlabrada, además de la intervención de los servicios municipales, han formalizado un contrato de consultoría y asistencia con una empresa externa para su elaboración, pero el seguimiento se lleva a cabo por los citados servicios municipales.
- Solamente en el caso del Ayuntamiento de Fuenlabrada se ha modificado la estructura organizativa del ayuntamiento con la finalidad de elaborar y ejecutar el plan.
- Ninguno de los cuatro ayuntamientos ha designado a una persona responsable de la elaboración y ejecución del Plan.
- Únicamente los Ayuntamientos de Fuenlabrada y Madrid disponen de un comité o grupo de expertos o comisión que apoye el desarrollo e implementación del Plan.
 - En el Ayuntamiento de Fuenlabrada este equipo de trabajo está compuesto por técnicos municipales de las áreas de sostenibilidad, movilidad, gestión de residuos, parques y jardines, energía y agua e infraestructuras, así como directores técnicos de Infraestructuras, Urbanismo, Economía circular y Coordinador General de Área de Desarrollo Urbano Sostenible.
 - En el Ayuntamiento de Madrid el comité se denomina Grupo de trabajo de eficiencia energética del Ayuntamiento de Madrid y está compuesto por directores y técnicos de siete Direcciones generales relacionadas con medioambiente, patrimonio, movilidad, contratación, circulación, parque tecnológico y urbanismo; del Organismo Autónomo Informática de Madrid y de las siete empresas municipales y mixtas del ayuntamiento.
- Respecto a la elaboración del Plan, solamente los ayuntamientos de Fuenlabrada y Madrid dicen haber consensado con la mayoría de los departamentos de la entidad, la visión de la acción climática del Plan, si bien Fuenlabrada no adjunta el documento justificativo de este hecho (aporta acta aprobación PACES) y Madrid envía su estrategia 360, que tampoco se puede considerar como documento de consenso interno.
- El único ayuntamiento con Plan de acción que no recoge la estructura administrativa dentro del mismo es el de Pinto, aspecto que debería constar de acuerdo con la metodología de la UE para su elaboración.
- En los Ayuntamientos de Las Rozas de Madrid y Parla no se disponía ni de comité de expertos ni de persona responsable, careciendo de estructura administrativa alguna para la elaboración e implantación de sus planes.



III.2.2.- Proceso de elaboración del Plan

III.2.2.1.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece en su artículo 39 que los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética hacia una economía baja en carbono, se llevarán a cabo bajo fórmulas abiertas y canales accesibles que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público, en general, mediante los canales de comunicación, información y difusión, en los términos previstos por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Los Ayuntamientos de Boadilla del Monte, Madrid y Pinto han facilitado la participación de la ciudadanía en la fase de elaboración del PACES. Los principales agentes participantes han sido asociaciones de vecinos, asociaciones empresariales, entidades públicas expertas y colegios profesionales. Los canales de difusión han sido a través de encuestas en las páginas web de las entidades y reuniones en mesas de trabajo. El nivel de participación en algunos casos ha sido informativo, consultas puntuales, así como a través de debates y reflexión sobre determinadas acciones del PACES. Esta información, no ha sido facilitada por los Ayuntamientos de Las Rozas de Madrid y Parla.

Sólo el Ayuntamiento de Fuenlabrada ha creado una asamblea ciudadana de participación pública para el cambio climático con carácter previo a su elaboración como recomienda el artículo 39 Ley 7/2021, que se ha materializado dentro del Área de desarrollo sostenible de la ciudad en mesas de trabajo con propuestas de asociaciones vecinales.

III.2.2.2.- DIAGNÓSTICO Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS PARA EVALUAR LA SITUACIÓN EXISTENTE EN EL MOMENTO DE ELABORAR LOS PLANES

La fase de diagnóstico consiste en recoger y obtener la mayor cantidad de datos e información que reflejen la realidad energética de la entidad. Esto se lleva a cabo, a través del análisis del balance energético, de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) y de las tendencias del clima y el riesgo ante diferentes amenazas climáticas del municipio.

Para ello, cada municipio necesita elaborar:

- Un Inventario de Emisiones de Referencia (IER) que cuantifique la energía consumida y las emisiones que se emiten en el territorio. En el inventario se calcula la cantidad de CO₂ emitida en el territorio durante un año, que es el que se toma como referencia para las posteriores evaluaciones, y se calcula el respectivo potencial de reducción, así como el suministro de energía, tanto el relativo a la compra de energía de fuentes renovables como al de producción local de energía.



- Una Evaluación de Riesgos y Vulnerabilidades (ERV), que permita identificar y detectar los peligros climáticos; para ello, se identifican los sectores más vulnerables, la capacidad de adaptación y los grupos de población más vulnerables.

A partir del resultado de estos indicadores se establecen unos objetivos coherentes, se definen medidas ajustadas a la realidad del municipio y se establece un adecuado sistema de seguimiento de estas.

Todos los ayuntamientos partieron de la base del IER para la elaboración de sus planes y consideraron en el documento los resultados de la ERV, indicadores que se consideran esenciales para conocer la realidad de la situación en términos de energía y cambio climático.

El cálculo y determinación de esos indicadores de referencia (IER y ERV) se realizan mediante la aplicación de una serie de herramientas destinadas a ello:

- A-Inventario de edificios, alumbrado, parque de vehículos y consumos energéticos asociados al ayuntamiento.
- B-Auditorías y estudios energéticos existentes.
- C-Herramientas de contabilidad y gestión energética.
- D-Planes existentes previos y/o análisis de estos.
- E-Huella de Carbono del ayuntamiento que identifica la cantidad de emisiones de GEI que son liberadas a la atmósfera como consecuencia del desarrollo de cualquier actividad.
- F-Inventario de GEI del municipio.

Cuadro III.7
Herramientas utilizadas para el cálculo y
determinación de indicadores

Ayuntamiento	Herramientas utilizadas en fase diagnóstico					
	A	B	C	D	E	F
Boadilla del Monte	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Fuenlabrada	NO SI	NO	NO	NO	NO	SI
Madrid	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Parla	S.D	S.D	S.D	S.D	S.D	S.D
Pinto	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Las Rozas	S.D	S.D	S.D	S.D	S.D	S.D

Fuente: Elaboración propia

S.D: sin datos en el cuestionario



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

De los ayuntamientos que tienen PACES, Madrid y Pinto utilizaron la mayoría de las herramientas descritas. Además Fuenlabrada y Madrid realizaron una evaluación de carácter espacial por sectores.

En el caso de Boadilla del Monte, el Inventario de Emisiones de Referencia se ha elaborado con una herramienta informática específica y se ha realizado a partir de datos estadísticos de diversas fuentes oficiales

El Ayuntamiento de Parla ha basado su diagnóstico, en los datos del inventario de emisiones de referencia de la Comunidad de Madrid 2016 referidos a la zona sur, y en el cálculo de la Huella de Carbono del Ayuntamiento de Parla en 2016.

El Ayuntamiento de la Rozas realizó un inventario de emisiones de CO₂ a la atmosfera y una estimación de la huella de carbono a partir de la herramienta de cálculo del MITECO para el 2016 y además ha realizado una evaluación a 2019 dentro de la Estrategia Local de Cambio Climático de Las Rozas.

III.2.2.3.- RECURSOS Y MEDIOS UTILIZADOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y FINANCIACIÓN

Para la elaboración de sus planes las EELL pueden utilizar los recursos personales internos disponibles, contratar externamente u obtener el apoyo de las agencias regionales de energía o de las estructuras de apoyo en la elaboración y redacción de los Planes.

Ninguno de los ayuntamientos ha recibido ayuda externa por parte de las estructuras de Apoyo de otras Administraciones o de las agencias regionales de energía para la elaboración del Plan.

Los ayuntamientos de Las Rozas de Madrid, Madrid y Parla elaboraron el Plan con personal propio. El Ayuntamiento de Fuenlabrada utilizó una fórmula mixta de colaboración de personal propio y contratación del servicio de una empresa externa, y los ayuntamientos de Pinto y Boadilla del Monte formalizaron exclusivamente contratos con agentes externos para su elaboración.

Respecto a la externalización de la elaboración y redacción del plan, en el caso de los ayuntamientos de Boadilla del Monte y Pinto sus contratos se tramitaron como contratos menores, al tratarse de importes inferiores a 15.000 euros. En el caso del Ayuntamiento de Fuenlabrada, al ser su cuantía superior a 50.000 euros, se formalizó un Acuerdo Marco

Todos los contratos formalizados fueron objeto de publicación en la página web o portal de transparencia de los respectivos ayuntamientos.

La financiación de la elaboración e implantación de los planes ha sido realizada en todos los casos mediante fondos propios. El Ayuntamiento de Madrid no ha facilitado el importe del coste aproximado de elaboración.



III.2.2.4.- EXPOSICIÓN PÚBLICA Y APROBACIÓN DE LOS PLANES

Respecto al sometimiento previo a la aprobación de los planes a un periodo de información pública sólo Madrid ha expuesto formalmente el plan por un periodo de exposición de 30 días.

Respecto al órgano de aprobación competente, de acuerdo con los criterios de idoneidad establecidos en la Guía para la presentación de Informes del Pacto de Alcaldes, es el Pleno municipal o un órgano equivalente. En el caso del Ayuntamiento de Fuenlabrada, el plan fue aprobado por el Pleno de la corporación, en Las Rozas de Madrid y Parla se aprobó por la Junta de Gobierno Local y en los ayuntamientos de Boadilla del Monte, Madrid y Pinto, los planes fueron aprobados por Decreto de Alcaldía.

III.2.3.- Contenido de los planes generales

Los planes deben trasladar a sus objetivos estratégicos los compromisos establecidos en el Pacto de los alcaldes, concretar las medidas necesarias para alcanzarlos y estimar el presupuesto previsto para cada una de las acciones que contiene, teniendo en cuenta el contexto del municipio en materia del clima.

Los objetivos estratégicos se definen como las metas que se pretenden alcanzar mediante la implantación de los planes para cumplir la misión y políticas establecidas. De cada objetivo se derivan, posteriormente, un conjunto de actuaciones y medidas que se desarrollarán en el marco del Plan.

Los objetivos del Plan de Acción se agruparán en torno a tres objetivos estratégicos:

- Objetivos de mitigación: Reducir las emisiones de CO₂ en al menos un 40 % en 2030 a través de la mejora de la eficiencia energética y un mayor uso de fuentes de energía renovables. Estos objetivos tienen carácter obligatorio, pero el Pacto de Alcaldes, a partir de 2021, añade un objetivo a más largo plazo consistente en alcanzar la neutralidad climática en 2050 (emisiones cero).
- Objetivos de adaptación: asegurar o aumentar la resiliencia ante los impactos del cambio climático de los sectores más vulnerables, anticiparse a los riesgos mediante la innovación, el desarrollo tecnológico y transferencia de conocimiento y promover la participación de todos los agentes implicados en los distintos sectores, con objeto de integrar la adaptación al cambio climático en las políticas sectoriales del municipio.
- Objetivos de pobreza energética: hacer frente a las situaciones en la que no se satisfacen las necesidades básicas de suministros de energía a los hogares, y conseguir que toda la ciudadanía pueda disponer de energía limpia a un precio asequible. Si bien, la incorporación del objetivo relativo a la pobreza energética no es requisito obligatorio según la Guía del Pacto de Alcaldes, sí que constituye un elemento relevante de las políticas de acción por el clima y el ahorro energético.

Los objetivos fundamentales que deben estar incorporados en los planes son los de mitigación. Los planes analizados incluyen objetivos de mitigación, bien sea porque recogen el compromiso de reducir las emisiones en un 40 % en 2030 como en el caso



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

de los ayuntamientos de Boadilla del Monte, Fuenlabrada y Pinto, o por incluir objetivos de reducción superiores como en el caso del Ayuntamiento de Madrid, cuyo objetivo es la reducción del 65% de los gases de efecto invernadero para 2030, o los Ayuntamientos de Las Rozas de Madrid y Madrid que fijan además objetivos a más largo plazo, como el de alcanzar la neutralidad climática para 2050.

Todos los ayuntamientos han fijado objetivos de adaptación, dentro de sus planes.

Respecto a los objetivos de pobreza energética, los planes de los ayuntamientos de Fuenlabrada y Pinto incluyen actuaciones que luchan contra la pobreza energética dentro de sus medidas, ya sea de mitigación, de adaptación o mixtas. Por el contrario, no consta este objetivo en los planes de los ayuntamientos de Boadilla del Monte, Madrid, Parla y Las Rozas de Madrid.

Se han analizado también las medidas que especifican aspectos más técnicos, así como detalles de su ejecución, y se ha comprobado si en ellas se informa sobre el responsable, la prioridad de ejecución, los objetivos, el coste estimado, su financiación, una estimación del ahorro energético o estimación de la reducción de emisiones de GEI, así como indicadores de seguimiento.

Las principales deficiencias observadas son las siguientes:

- En los ayuntamientos de Boadilla del Monte, Madrid, Parla y Pinto, no se especifica el órgano o departamento responsable de ejecutar las actuaciones incluidas en ellas, sino que se establece como responsable genérico al ayuntamiento, solamente el Ayuntamiento de Fuenlabrada especifica dentro de cada medida el órgano o departamento responsable. Las Rozas de Madrid, no indica responsable.
- Los planes deben especificar el presupuesto global previsto para la implantación, de las medidas previstas, así como el porcentaje de este presupuesto asignado a las acciones de mitigación y adaptación. También deben indicar el tipo de fuentes de financiación que corresponda y su cuota porcentual del presupuesto global.
- Los ayuntamientos con PACES han incluido el coste total estimado de las inversiones requeridas en el plan de acción y, salvo el Ayuntamiento de Madrid, desglosan la distribución del coste entre el plan de mitigación y el plan de adaptación. En todos los ayuntamientos que desglosan el presupuesto se observa que entre el 90 y 95% del mismo, se destina a las acciones programadas para conseguir la mitigación de los efectos de cambio climático.
- En los planes generales de los dos ayuntamientos que han elaborado planes diferentes a los PACES, Las Rozas de Madrid y Parla, las principales carencias son las relativas a la información sobre la financiación y el coste estimado de las inversiones incluidas en ellas, y los ahorros energéticos.

Todos los planes analizados incluyen un apartado relativo a la contextualización del municipio en materia de cambio climático. Este contenido resulta relevante puesto que las características de cada municipio son diferentes y a la hora de definir las medidas a aplicar en su territorio es necesario tener en cuenta la situación geográfica y territorial



de su municipio y aspectos relativos a la movilidad urbana, análisis medio ambiental, gestión de residuos y agua y alcantarillado.

III.2.4.- Evaluación y seguimiento de planes

En toda planificación, es necesario realizar un seguimiento de los objetivos estratégicos que contemple tanto la aplicación real de las medidas planificadas, como la evolución de las de GEI. Las entidades firmantes del Pacto de Alcaldes se comprometen a presentar un "Informe de Implementación" cada dos años a partir de la presentación de los planes, con fines de evaluación, seguimiento y verificación. Además, cada cuatro años deben elaborar un informe completo que incluya, al menos, un inventario de seguimiento de emisiones.

Respecto a los informes de seguimiento, los ayuntamientos de Boadilla del Monte, y Madrid han elaborado un informe con los avances del plan y los resultados de los principales indicadores, en el primer caso se elabora cada dos años y en el segundo con carácter anual. Los Ayuntamientos de Fuenlabrada y Pinto no lo habían realizado al no haber transcurrido los dos años desde su aprobación. Los Ayuntamientos de Las Rozas y Parla no han realizado seguimiento alguno.

Otra de las obligaciones de los ayuntamientos adheridos al Pacto es elaborar el inventario de seguimiento de emisiones con una periodicidad de, al menos, cada cuatro años desde la aprobación del PACES. El Ayuntamiento de Madrid elabora este inventario con una periodicidad anual, los Ayuntamientos de Boadilla del Monte y Pinto no lo han hecho y al Ayuntamiento de Fuenlabrada, no le corresponde elaborarlo hasta el 2026.

No se dispone de esta información respecto a las Rozas de Madrid y Parla.

Dentro de las medidas de los planes, todos los ayuntamientos, excepto el de Madrid, cuentan con indicadores que evalúen el proceso y que permitan analizar su grado de ejecución de las acciones contempladas en el plan con el fin de poder corregir desviaciones y ajustar la planificación.

Las carencias manifestadas en el contenido de los planes y las derivadas de la evaluación y seguimiento afectan a la eficacia y eficiencia de los planes, ya que no se podrá valorar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el plan, evaluar la eficiencia de las medidas, las posibles desviaciones o necesidades nuevas para proceder a su remisión o modificación y comunicar los resultados.

III.3.- PLANES DE AGENDA LOCAL URBANA

Como se puso de manifiesto en el apartado II del presente informe, la Agenda Urbana Española es un marco estratégico y no normativo, que busca orientar las decisiones y las políticas que inciden en lo territorial y lo urbano con una visión global, integrada y continuada en el tiempo. Es también una política palanca con capacidad de acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en todas aquellas metas que tienen un componente territorial y urbano.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

La Agenda Urbana se elabora para cumplir los compromisos adquiridos por España en varios acuerdos internacionales: la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea.

El actual modelo urbano se enfrenta a grandes retos territoriales, sociales, económicos y medioambientales. Por ello, deviene necesario reorientar la forma en que se planifican, gestionan y financian las áreas urbanas. En este sentido, la Agenda Urbana Española es un documento estratégico que contiene la hoja de ruta para dirigir las políticas urbanas y territoriales hacia la sostenibilidad.

Se han analizado los PALUs de los Ayuntamientos de Alcalá de Henares y Torrejón de Ardoz.

Los PALUs de los mencionados Ayuntamientos se nutren de la Agenda Urbana Española y pasan a ser la hoja de ruta para la puesta en marcha de proyectos y acciones alineadas con las necesidades de su ciudad.

Con la finalidad de comprobar si los Planes de los Ayuntamientos citados incluyen objetivos y medidas relacionados con el clima y el ahorro energético y reúnen las características mínimas que ha de disponer una adecuada planificación, se ha analizado el contenido de sus PALUs.

Los trabajos realizados concluyen lo siguiente:

- Los planes analizados engloban los objetivos estratégicos de la Agenda Urbana Española relacionados con el cambio climático, medioambiente, transporte y movilidad sostenible y la reducción del consumo energético y todos ellos contemplan objetivos específicos y líneas de actuación adaptadas a los correspondientes municipios, que se presentan en fichas con la información necesaria para conocer el detalle.
- Los ayuntamientos de Alcalá de Henares y Torrejón de Ardoz partieron de la realización de un diagnóstico, de conformidad a la metodología establecida por la Agenda Urbana Española, que ha servido de guía para la definición de propuestas y actuaciones del Plan de Acción. En el caso de Alcalá se contrató la redacción y elaboración con un equipo consultor externo.
- En el Ayuntamiento de Alcalá de Henares se convocaron mesas participativas en función de la temática de los proyectos, convocando una Mesa medioambiental para validar los relativos al cambio climático, eficiencia de los recursos y movilidad sostenible, y en el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz se consultó a las distintas áreas municipales.
- Respecto a las fichas de información de los proyectos incluidos en los planes, hay que señalar que contienen el objetivo que pretenden alcanzar, el detalle de su ejecución, el presupuesto estimado, su posible financiación, el responsable, la prioridad de ejecución, calendario, así como los indicadores de evaluación y seguimiento de cada medida.



Cabe destacar que uno de los proyectos del Plan de la Agenda Urbana de Alcalá de Henares es la realización del PACES que ya se está elaborando con el compromiso de reducir el 55% de las emisiones de CO₂ para el 2030 y alcanzar la neutralidad climática para el 2050, o en el caso de Torrejón de Ardoz uno de sus proyectos lo constituyen los planes de eficiencia energética o el plan de calidad del aire a modo de ejemplo.

En conclusión, se puede afirmar que estos Planes de Acción de la Agenda Local Urbana aunque tienen unos objetivos más amplios y variados, en la parte que afecta a cambio climático y eficiencia energética, constituyen una auténtica planificación sobre la misma.

III.4.- PLANES SECTORIALES

En el ámbito local, los principales consumos energéticos corresponden a transporte, alumbrado, iluminación y edificios e instalaciones municipales. Las EELL, además de los instrumentos de planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética, pueden disponer adicionalmente de planes de carácter sectorial.

En este apartado se analizan los planes que las entidades seleccionadas de la muestra han elaborado en el sector de Movilidad y Transporte Urbano Sostenible, planes de alumbrado público, así como los planes de ahorro en edificios públicos.

De los ayuntamientos analizados trece (el 81%) disponían de planes sectoriales a 1 de mayo de 2024.

III.4.1.- Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)

Los PMUS son instrumentos de planificación que tienen por objeto el impulso de los cambios de la movilidad urbana desde un enfoque de sostenibilidad, reduciendo el consumo energético y las emisiones contaminantes. Estos planes contemplan un ámbito de actuación local, si bien pueden elaborarse por el propio municipio o por un conjunto de ellos en base a su pertenencia a un área metropolitana o a una mancomunidad. Cabe destacar que el contenido de PMUS debe estar en consonancia con otras iniciativas locales, regionales, nacionales o comunitarias.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, define en su artículo 101 los PMUS como un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquéllos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

Estos planes deberán incluir iniciativas que pretenden reducir eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece en su artículo 14.3 que los municipios de más de 50.000 habitantes adoptarán antes de



2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:

- a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE) antes de 2023.
- b) Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas.
- c) Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público, incluyendo medidas de integración multimodal.
- d) Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero.
- e) Medidas para fomentar el uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga.
- f) Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida.
- g) Medidas destinadas a fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles.
- h) El establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad, cuando sea necesario de conformidad con la normativa en materia de calidad del aire.
- i) Integrar los planes específicos de electrificación de última milla² con las zonas de bajas emisiones municipales.

Todos los ayuntamientos seleccionados en la muestra, al tener una población superior a 50.000 habitantes, estaban sometidos a la obligación de elaborar un PMUS, excepto Paracuellos de Jarama.

En consecuencia, se ha procedido a analizar en los quince ayuntamientos seleccionados la existencia de los PMUS, su proceso de elaboración, fecha y órgano de aprobación y el cumplimiento de los criterios de contenido, la evaluación y seguimiento.

La mayor parte, doce ayuntamientos (el 80%), disponían, a 1 de mayo de 2024, de PMUS. Los ayuntamientos que no habían elaborado estos planes, incumpliendo lo dispuesto en la mencionada Ley de cambio climático y transición energética, han sido los ayuntamientos de Aranjuez, Colmenar Viejo y Boadilla del Monte. Este último ayuntamiento tiene un PMUS elaborado, aprobado inicialmente por el Pleno municipal de 17 de noviembre de 2023 y que, según información facilitada por el propio ayuntamiento está en trámite de exposición pública por la Comunidad de Madrid para

² Última milla: proceso de distribución hasta el último destino.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

proceder a su aprobación definitiva. Boadilla del Monte, contaba con un plan aprobado en 2010 con una vigencia de diez años.

De los doce ayuntamientos que cuentan con PMUS, once lo habían aprobado con anterioridad a enero de 2023, tal y como establecía la Ley 7/2021, mientras que solo uno, Tres Cantos, lo hizo con posterioridad.

Respecto al procedimiento de aprobación de los PMUS, únicamente se establece en el artículo 101.5 de la Ley de Economía Sostenible la exigencia de que en la elaboración y revisión de los planes se garantizará la participación pública, según lo previsto en el artículo 16.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El órgano de aprobación de los PMUS ha sido el Pleno en cuatro ayuntamientos (Leganés, Rivas-Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes y Tres Cantos) y la Junta de Gobierno Local en seis (Alcalá de Henares, Alcorcón Fuenlabrada, Las Rozas de Madrid, Madrid y Torrejón de Ardoz). Los ayuntamientos de Parla y Pinto que no proporcionaron información al respecto.

En relación con el proceso de elaboración de los PMUS se han observado las siguientes deficiencias:

- La mayor parte de los ayuntamientos, carecían de normativa en materia de movilidad y transporte público. Alcalá de Henares, Fuenlabrada, Madrid, Rivas-Vaciamadrid y Torrejón de Ardoz tienen aprobada alguna Ordenanza General en materia de movilidad, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
- La elaboración de los PMUS debería realizarse con la colaboración de los departamentos afectados (movilidad, medio ambiente, policía local, etc.) y cuatro ayuntamientos (Alcalá de Henares, Las Rozas de Madrid, Madrid y Parla) no contaron con esa colaboración y solo participó un área en su elaboración; Leganés y Torrejón de Ardoz no han suministrado información.
- Un total de cuatro ayuntamientos (Fuenlabrada, Parla, Pinto y Torrejón de Ardoz) no contaron con la participación ciudadana en el proceso de redacción de los planes. Leganés no ha facilitado esta información.
- En cinco ayuntamientos (Alcorcón, Madrid, Rivas-Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes y Tres Cantos) se procedió a elaborar un plan de comunicación interna y externa para informar de los hitos cumplidos en la elaboración del proyecto de redacción del PMUS. Leganés no ha facilitado información.

La elaboración total o parcial de estos planes fue externalizada en nueve entidades (67,5%) y en dos ayuntamientos (Parla y Torrejón de Ardoz) se elaboraron con medios propios.



Nueve ayuntamientos (67,5%) financiaron su elaboración con recursos propios y solo Fuenlabrada y San Sebastián de los Reyes recurrieron a una financiación mixta (fondos propios y recursos ajenos). El Ayuntamiento de Leganés no proporcionó información.

Los PMUS deben incluir las medidas establecidas en el artículo 14 de la Ley 7/2021, mencionadas con anterioridad. En el siguiente cuadro se muestran estas medidas y su situación en los doce ayuntamientos seleccionados que disponen de PMUS

Cuadro III. 8
Situación de los ayuntamientos con PMUS
respecto a las medidas del art. 14 de la Ley 7/2021

Ayuntamiento	Establec. zonas bajas emisiones	Medidas para facilitar los desplaza. a pie, bicicleta u otros medios transp. activo	Medidas para mejora y uso red de transp. público	Medidas para electrificación red transp. público y otros combustibles sin emisiones de GEI	Medidas para fomentar uso medios transp. eléctricos privados, incluyendo ptos. recarga	Medidas impulso movilidad eléctrica compartida	Medidas fomentar reparto mercancías y movilidad al trabajo sostenibles	Establec. criterios específicos mejorar calidad aire alrededor centros especial sensibilidad	Planes específicos electrif. última milla con ZBE municipales
Alcalá de Henares	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alcorcón		X	X	X	X	X	X	X	N/A
Fuenlabrada ³		X	X	X	X	X	X	X	N/A
Las Rozas de Madrid	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Leganés		X	X	X	X	X	X	X	N/A
Madrid	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Parla		X	X	X	X	X	X	X	N/A
Pinto		X	X	X	X	X	X	X	N/A
Rivas-Vaciamadrid		X	X	X	X	X	X	X	N/A
San Sebastián de los Reyes	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Torrejón de Ardoz	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tres Cantos	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

Los ayuntamientos de Alcalá de Henares, Las Rozas de Madrid, Madrid, San Sebastián de los Reyes, Torrejón de Ardoz y Tres Cantos, cumplían la totalidad de los requisitos del artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

³ El Ayuntamiento informa, en trámite de alegaciones, del establecimiento de la Zona de Bajas Emisiones (BOCM de 21 de junio de 2024), superado el ámbito temporal del presente informe.



Los ayuntamientos de Alcorcón, Fuenlabrada, Leganés, Parla, Pinto, Rivas-Vaciamadrid no han establecido en sus planes medidas referidas al establecimiento de zonas de bajas emisiones. Ello puede ser debido, entre otras causas a que los PMUS de estos ayuntamientos fueron aprobados con anterioridad a 2021, y desde entonces, no se han llevado a cabo modificaciones de los planes, para adaptarlos al contenido de la Ley 7/2021.

Todos los ayuntamientos que han establecido ZBE tienen planes específicos de electrificación de última milla.

En relación con la evaluación y seguimiento de los PMUS, tan solo dos ayuntamientos, Alcorcón y San Sebastián de los Reyes, han manifestado que llevaban a cabo un seguimiento posterior de sus planes de movilidad. Alcorcón ha indicado que elaboró un único informe de seguimiento y San Sebastián de los Reyes que el seguimiento es anual.

III.4.2. Plan de ahorro energético en edificios públicos

La Directiva 2012/27/UE20, relativa a la eficiencia energética, establece que el sector público debe desempeñar un papel ejemplarizante imponiéndole una serie de obligaciones. Algunas de ellas están referidas al sector de edificios públicos:

- Se establece que la Administración central deberá renovar anualmente el 3% de la superficie total de edificios que ocupa para que alcancen los requisitos de eficiencia energética vigentes. Además, anima a la Administraciones regionales y locales a hacer lo mismo.
- Se exige a la Administración central que los edificios que adquiera o arriende tengan elevada eficiencia energética, y se anima a las Administraciones regionales y locales a hacer lo mismo.

Por otra parte, la Directiva 2010/31/UE, modificada recientemente por la nueva directiva 2024/1275, sobre eficiencia energética en los edificios, establece que después del 31 de diciembre de 2018 los edificios nuevos que estén ocupados y sean propiedad de los organismos públicos tengan la configuración "de consumo energético casi nulo".

Se han analizado cuántos ayuntamientos han llevado a cabo la elaboración de un plan de ahorro energético en edificios públicos que permita implementar medidas de mejora de la eficiencia energética, tanto para conseguir reducir sus consumos energéticos, como por el valor ejemplarizante de estas actuaciones y, por tanto, cuántas entidades locales han asumido como propio el objetivo establecido en la directiva 2012/27/UE.

A este respecto, solo Boadilla del Monte dice disponer de un plan energético de edificios públicos aprobado en 2022. Es una planificación basada en la utilización de instalaciones de generación eléctrica con fuentes renovables y sustitución de luminarias por otras más eficientes, pero no recoge los requerimientos exigidos por el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.



En el caso de Las Rozas de Madrid, el encargo a medio propio del servicio de gestión de la eficiencia energética para el ayuntamiento formalizado con la sociedad municipal dependiente "Empresa Municipal de la Innovación y el Transporte Urbano de Las Rozas de Madrid S.A. (INNOVA)", no se puede considerar que tenga las características propias de un plan, aunque el Ayuntamiento sí le dio esta naturaleza.

III.4.3. Plan de alumbrado público

Un Plan de alumbrado público es un documento estratégico y técnico que describe cómo se planificará, desarrollará y mantendrá la iluminación pública en un municipio. Permite mejorar la calidad de la iluminación en áreas urbanas y rurales, teniendo en cuenta factores como la seguridad de los ciudadanos, el respeto al medio ambiente y la armonía visual de las regiones iluminadas.

Los objetivos y beneficios de todo plan de alumbrado público son:

- Urbanísticos: mejorar la accesibilidad, seguridad y la estructura del término municipal.
- Económicos: permite gestionar el gasto de inversión, mantenimiento, ahorro energético y modernización del parque de luminarias.
- Eficiencia energética: permite adoptar tecnologías más eficientes, de la que se reducen el gasto en energía, e implementar la gestión eficiente de la red, reduciendo la iluminación durante ciertas horas para ahorrar energía.

El artículo 29 del Real Decreto-ley 14/2022 mencionado, también establece medidas de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior, así como el apagado de edificios públicos que se encuentren desocupados a partir de las 22 horas.

Solo Boadilla del Monte dispone de un plan de ahorro energético aprobado en 2022 y es una planificación basada en limitación horaria, pero no establece la hora de apagado.

De nuevo el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, ha incluido el encargo a medio propio del servicio de gestión de la eficiencia energética para el Ayuntamiento formalizado con la sociedad municipal dependiente "Empresa Municipal de la Innovación y el Transporte Urbano de Las Rozas de Madrid S.A. (INNOVA)", como un plan de alumbrado público pero no se puede considerar que tenga las características propias de un plan, aunque el Ayuntamiento si le dio esta naturaleza.

III.4.4.- Transparencia en materia de ahorro y eficiencia energética

Como objetivo de carácter transversal se ha verificado el cumplimiento de las obligaciones que, en materia de transparencia de la información pública, se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) en aquellos aspectos que guardan relación con el objeto de la presente fiscalización.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Además de la LTAIBG, que aborda la materia de forma global, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid tiene por objeto la regulación, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública y la participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.

Se han analizado los portales de transparencia y sedes electrónicas de los dieciséis ayuntamientos de la muestra.

El análisis no ha tenido por objeto una revisión global del cumplimiento de la normativa de transparencia, sino que se ha dirigido a determinados aspectos puntuales que pudieran resultar relevantes en relación con el objeto de la actuación fiscalizadora.

El artículo 5 de la LTAIPBG recoge los principios generales que deben regir la publicidad activa y determina que la información sujeta a las obligaciones de transparencia debe ser publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de las entidades de forma clara, estructurada y entendible preferiblemente en formatos reutilizables. Se ha verificado que todas las entidades disponían de páginas web, sedes electrónicas y/o portales de transparencia.

El apartado 1 del artículo 6 de la LTAIPBG establece la obligación de publicar la normativa que les sea de aplicación. De esta forma, y en cuanto a la normativa estatal en materia de transparencia y en concreto la LTAIBG, está publicada por 11 de los 16 ayuntamientos (69%). No está publicada esta norma en los ayuntamientos de Alcorcón, Colmenar Viejo, Fuenlabrada, Paracuellos de Jarama y Parla.

Respecto a la publicación de la normativa autonómica de la Comunidad de Madrid en materia de transparencia que les es de aplicación (Ley 10/2019 de Transparencia y de Participación), no lo hacen en el 50% de los ayuntamientos de la muestra (Alcorcón, Boadilla del Monte, Colmenar Viejo, Las Rozas de Madrid, Leganés, Paracuellos de Jarama, Torrejón de Ardoz y Tres Cantos).

Por último, en lo referente a la normativa local en materia de transparencia, solo seis ayuntamientos (38%) publican su normativa aplicable (Alcalá de Henares, Aranjuez, Madrid, Paracuellos de Jarama, Parla y San Sebastián de los Reyes).

Por lo que se refiere a la publicación local relativa al ahorro y eficiencia energética, tampoco es objeto de publicación de manera mayoritaria, así, únicamente en cinco ayuntamientos se ha localizado esta información en su página web. Estos ayuntamientos son Alcalá de Henares, Fuenlabrada, Madrid, Paracuellos de Jarama y Torrejón de Ardoz.

También las entidades locales, de acuerdo con lo indicado en el artículo 6 de la LTAIPBG, tienen la obligación de publicar los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como su grado de cumplimiento y resultados que deben ser objeto de evaluación y publicación periódica.

Todos los ayuntamientos con planificación general tienen publicados los planes en sus respectivas páginas web.



Por último, en cuanto a los planes sectoriales, la norma general entre los ayuntamientos analizados es que aparezca publicado en sus webs el contenido de los PMUS, sólo el ayuntamiento de Parla no lo tiene publicado. El Ayuntamiento de Boadilla del Monte es el único ayuntamiento que disponía de un plan edificios públicos y/o alumbrado público pero que no está publicado en su página web.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En relación con la planificación en materia de ahorro y eficiencia energética (Subapartado III.1)

1. 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. Estas iniciativas originan 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, sino a las exigencias requeridas por las normas que les sean de aplicación y las iniciativas a las que se adhieran.

RECOMENDACIONES

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

Es necesario tener una visión clara de qué lograr, qué acciones tomar y cómo supervisar y coordinar todos los avances locales en curso.

En relación con el Pacto de Alcaldías para el Clima y la Energía Sostenible (Subapartado III.1.1)

2. Mediante el Pacto de Alcaldías para el Clima y la Energía Sostenible, las entidades locales 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. Las entidades firmantes deben elaborar y entregar un Plan de Acción para 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 con una visión global del municipio, en línea con las políticas europeas y estatales en la materia.

De los 35 municipios de más de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid, 16 de ellos (el 46 %) se había adherido al Pacto de Alcaldes desde 2008, año de entrada en vigor, hasta 2020 en que se adhirió el último de los ayuntamientos seleccionados.



De estos 16, seis ayuntamientos se encuentran en suspenso por no haber cumplido los compromisos y solo cinco tenían un PACES aprobado.

En relación con la Agenda Urbana Española (Subapartado III.1.2)

3. Siete ayuntamientos de población superior a 20.000 habitantes tienen un PALU aprobado, y de estos cuatro cuentan también con PACES.

Este doble marco lleva a que las entidades locales tengan que elegir la iniciativa que consideren más oportuna o bien adherirse a ambas y elaborar los planes exigidos por cada una de ellas.

4. En el ámbito local, la planificación de la acción por el clima y energía está parcialmente implantada. Solo el 40% de los ayuntamientos de mayor tamaño tenían implantado algún tipo de planificación de las actuaciones del ahorro y eficiencia energética.
5. El 60% de las entidades locales de más de 20.000 habitantes, no cuentan con ningún documento de planificación general ni Plan General de Agenda Local Urbana a 30 de junio de 2023.
6. La mayor parte de las entidades locales que no contaban con planificación general habían aplicado medidas sectoriales de eficiencia y ahorro energético, fundamentalmente, sobre movilidad y transporte, edificios públicos y alumbrado público, lo que supone que estaban realizando actuaciones sin planificación general alguna.
7. El 20% de las entidades, en esta misma fecha, no disponían de planificación, ni habían aplicado medidas sectoriales

RECOMENDACIÓN

Las entidades locales que no cuenten con planes de acción del clima y la energía 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.

En relación con los beneficios fiscales (Subapartado III.1.4)

8. La mayor parte de las entidades locales, el 66 %, no ha establecido beneficios fiscales en sus tributos, ni ha aprobado ordenanzas dirigidas a impulsar actuaciones dirigidas a intervenir en el cambio climático, el ahorro y la eficiencia energética.

Los beneficios fiscales aplicados por las entidades locales que sí que los aprobaron,



afectaron, principalmente al impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y al impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM).

RECOMENDACIÓN

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.

En relación con la elaboración de los Planes Generales, contenido, evaluación y seguimiento (Subapartado III.2 -1, 2, 3 y 4-)

9. Todos los ayuntamientos asignan la elaboración y ejecución del PACES a un servicio o unidad municipal, aunque la mayor parte de ellos no dispone de una estructura específica para gestionar las actuaciones derivadas del mismo, asimismo ninguno de ellos había designado un responsable para la elaboración y ejecución del Plan y el 50 % no disponían de un comité de expertos que asesore y desarrolle el contenido del Plan.
10. Los planes deben construirse sobre la base de una visión consensuada de los departamentos y unidades del municipio que permitan alcanzar los objetivos de acción climática comprometidos a nivel local. Se ha verificado que solamente dos entidades, han consensuado su contenido con la mayoría o todos los departamentos y áreas de la entidad afectadas en la materia, si bien no lo han acreditado adecuadamente.
11. La falta de una estructura adecuada para elaborar y ejecutar un plan que requiere recursos y medios para poder llevarlo cabo pone en riesgo el éxito en la aplicación de las medidas y la consecución de los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la UE.
12. Los ayuntamientos han facilitado la participación de la ciudadanía en la fase de elaboración del PACES a través de asociaciones de vecinos, asociaciones empresariales, entidades públicas expertas, colegios profesionales, universidades, ciudadanos residentes, etc. Los canales de difusión han sido prensa, redes sociales, radios, y a través de las páginas web de las entidades.
13. La mayor parte de los planes fueron aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021 de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética; Fuenlabrada, que lo aprobó tras la promulgación de la citada Ley, tiene creada una asamblea ciudadana de cambio climático de participación pública con carácter previo a la elaboración de los planes, recomendada para canalizar la participación pública.
14. Para elaborar el diagnóstico de la situación existente en el municipio, los planes se han elaborado utilizando el Inventario de Emisiones de Referencia (IER) -que cuantifica la energía consumida y las emisiones que se emiten en el territorio-, y la



**Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid**

Evaluación de Riesgos y Vulnerabilidades (ERV) -que contiene un análisis de riesgo climático del municipio

15. Tres de los cuatro ayuntamientos acudieron a la contratación externa, fundamentalmente contrato menor, para la elaboración de sus planes, uno de ellos en colaboración con el personal.
16. Los planes analizados contemplan como objetivo obligatorio de mitigación, la reducción de las emisiones de CO2 en, al menos, un 40 % hasta 2030, y el ayuntamiento de Madrid incluye objetivos de reducción superiores (reducción del 65% hasta 2030). Además, todos los planes fijaron más de un objetivo de mitigación y en Madrid y Las Rozas de Madrid se indicaron objetivos a más largo plazo, como el de alcanzar la neutralidad carbónica para 2050.

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 tercero de los objetivos, el 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, y no se contemplaba en el 50 % de los planes analizados.

17. Con carácter general los ayuntamientos han incluido un apartado con el coste total estimado de las inversiones requeridas en el plan de acción, diferenciando la distribución del coste entre el Plan de Mitigación y Plan de Adaptación; mayoritariamente, el presupuesto es destinado a las acciones programadas para conseguir la mitigación de los efectos del cambio climático.
18. Los ayuntamientos incluyeron en sus planes indicadores para evaluar y analizar el grado de ejecución de las acciones que contemplan, disponiendo así de herramientas para llevar a cabo su seguimiento que deberá plasmarse en un informe de implementación con periodicidad bianual desde la presentación de los planes. Madrid y Boadilla del Monte habían elaborado informes con los avances del plan y los resultados de los principales indicadores. Fuenlabrada y Pinto no habían elaborado ninguno al no haber transcurrido dos años desde la elaboración de los planes respectivos. Por esta razón tampoco se había elaborado el inventario de seguimiento de emisiones, que debe realizarse con una periodicidad de, al menos cada 4 años desde la aprobación del PACES. Madrid elabora este inventario con periodicidad anual.

El seguimiento constituye una parte fundamental del proceso de planificación, que permite obtener la información necesaria sobre el progreso alcanzado de conformidad con sus objetivos de mitigación y adaptación, y determinar acciones correctivas si fuera necesario.

RECOMENDACIONES

Las entidades locales deberían asignar en su estructura administrativa a una unidad específica 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.

Las entidades locales deben 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.

En relación con los PALUs (Subapartado III.3)

19. Todos los PALUs analizados engloban los objetivos estratégicos de la Agenda Urbana Española relacionados con materia de ahorro y eficiencia energética y todos ellos contemplan objetivos específicos y líneas de actuación adaptadas a los correspondientes municipios, que se presentan en fichas con la información necesaria para conocer el detalle.

En relación con los planes sectoriales (Subapartado III.4)

20. La mayor parte de los ayuntamientos analizados, el 75 % (12 ayuntamientos), disponían de PMUS a 1 de mayo de 2024. Habían incumplido dicha obligación un total de 3 ayuntamientos de población superior a 50.000 habitantes: Aranjuez, Boadilla del Monte y Colmenar Viejo.
21. La mayor parte de los ayuntamientos carecen de normativa en materia de movilidad y transportes. Solo cinco ayuntamientos tienen aprobada y publicada en el BOCM una ordenanza general en materia de movilidad.
22. En seis de los ayuntamientos con PMUS aprobado se cumplía con la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley 7/2021, siendo la principal carencia de los otros seis ayuntamientos la falta de establecimiento de zona de bajas emisiones.
23. La evaluación y seguimiento de los PMUS es muy deficiente, tan solo dos ayuntamientos, Alcorcón y San Sebastián de los Reyes llevaba a cabo un seguimiento posterior de sus planes de movilidad.
24. El resto de los planes parciales sobre edificios públicos y/o sobre alumbrado son prácticamente inexistentes; únicamente el ayuntamiento de Boadilla disponía de plan sectorial de ahorro energético en edificios públicos y de alumbrado público.



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

V.- ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo I.- Marco Normativo	40
---------------------------------	----



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

ANEXO I
MARCO NORMATIVO



MARCO NORMATIVO

Normativa aplicable

- Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, modificada por la Directiva 2018/2002.
- Directiva (UE) 2010/31 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, modificada por la directiva 2024/1275.
- Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.
- Ley 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición energética.
- Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.
- Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.