DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización de las medidas de ahorro y eficiencia energética adoptadas por las Entidades Locales (en coordinación con el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas)

Ejercicio fiscalizado 2023

(SL 20/2023)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA) acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2023 la realización de un informe denominado "Fiscalización de las medidas de ahorro y eficiencia energética adoptadas por las entidades locales".

En diciembre del 2015, la Conferencia de las Naciones Unidas acordó establecer un conjunto de objetivos a largo plazo para afrontar el cambio climático y sus impactos negativos.

Este acuerdo se ratificó a nivel europeo en octubre de 2016 y entró en vigor el 4 de noviembre. El instrumento de ratificación se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 2 de febrero de 2017.

Para asegurar el cumplimiento de estos objetivos, se aprobó a nivel nacional la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, con objeto de facilitar la descarbonización de la economía, 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 sostenibilidad energética se entiende como el uso racional de la energía de forma que no ponga en riesgo el desarrollo de las generaciones futuras. Este concepto integra la necesaria protección del medio ambiente en los distintos usos que se realizan de la energía.

Los poderes públicos tienen la responsabilidad de definir e impulsar políticas de ahorro energético, que deben implantarse desde todos los niveles de la administración pública. La sostenibilidad energética, donde se engloban los títulos competenciales de la energía y la protección del medio ambiente, es una materia en la que ostentan competencias todas las administraciones públicas, tanto a nivel europeo como nacional, autonómico y local.

De hecho, las entidades locales son determinantes para conseguir los objetivos de descarbonización y de no dependencia energética, tanto en la adopción de medidas como de políticas que mejoren la calidad del aire. Así mismo, son esenciales para lograr y alcanzar otro tipo de objetivos como el ahorro energético, el transporte colectivo sostenible y la transición al nuevo modelo energético de las ciudades.

Así, el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), otorga competencia a las entidades locales en materias tales como:

- La protección del medio ambiente, tanto atmosférica como lumínica.
- La ordenación urbanística.
- El control del tráfico, la movilidad y el transporte colectivo urbano.
- El control de las infraestructuras viarias y otros equipamientos de su titularidad.
- La atribución a los municipios de competencias para realizar actividades complementarias propias de otras administraciones públicas previstas en el artículo 28 LRBRL.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

Esta actuación se ha diseñado como una fiscalización de cumplimiento con carácter horizontal sobre los municipios de población superior a 20.000 habitantes, así como las diputaciones provinciales en colaboración con el Tribunal de Cuentas (TCu) y el resto de OCEX.

Aparte de la CCA, participan en esta actuación los OCEX de las Comunidades Autónomas de Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Castilla León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco.

El Tribunal de Cuentas fiscalizará a las entidades del sector público local situadas en los ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia.

En el desarrollo de esta actuación coordinada, y con el objeto de obtener resultados homogéneos y comparables, serán comunes para todas las instituciones fiscalizadoras partícipes: el ámbito subjetivo, objetivo y temporal; los objetivos de la fiscalización, criterios de evaluación y los cuestionarios base para solicitar información.

Se prevé la realización de verificaciones comunes para todas las entidades fiscalizadoras y se elaborará de forma coordinada entre los OCEx y el TCu los programas de trabajo, en los que se incluirá los objetivos concretos de cada área, los métodos para conseguirlos, la información mínima necesaria a obtener, cuadros donde se recoja esta información y las pruebas específicas a realizar.

Se trata de una fiscalización de cumplimiento debido a que se verificará si las Entidades locales cumplen con las disposiciones legales y reglamentarias de ámbito estatal, autonómica y local en materia de ahorro y eficiencia energética, así como el cumplimiento de las recomendaciones establecidas.

La fiscalización se llevará a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. En concreto, con las ISSAIS-ES 100, ISSAI-ES 400, así como las Guías prácticas de fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX) aplicables.

De conformidad con las GPF-OCEX- 4000, este trabajo se configura como un encargo de elaboración de informe directo, en el que el auditor mide o evalúa la evidencia de la materia controlada de acuerdo con los criterios establecidos. Los resultados obtenidos se presentan en el informe de fiscalización en forma de hallazgos, conclusiones, recomendaciones o dictamen.

Atendiendo a las características de esta fiscalización (amplia y dispersa normativa y fiscalización en colaboración con TCu y resto de OCEX) se ha determinado concluir, en términos de seguridad limitada. Una fiscalización de seguridad limitada proporciona un nivel de seguridad tal que, conforme al juicio profesional del auditor, será significativo para los destinatarios previstos.

2.2. Objetivos generales

El objetivo general que se pretende alcanzar en la presente fiscalización es concluir sobre si las entidades locales cumplen con las disposiciones legales y reglamentarias en materia de ahorro y eficiencia energética que les resultan de aplicación. Para alcanzar este objetivo se realizarán los siguientes procedimientos:

1. Verificar la existencia de planes generales o parciales en materia de ahorro y eficiencia energética adoptados por las entidades locales en su ámbito competencial.

2. Analizar el procedimiento utilizado por las entidades locales para la elaboración de los planes en materia de ahorro y eficiencia energética.

3. Comprobar si el contenido de los planes se ajusta a los requerimientos de la normativa estatal, autonómica y a las recomendaciones de los planes nacionales.

4. 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.

5. 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.

6. Verificar la observancia de las obligaciones de transparencia contenidas tanto en la normativa reguladora estatal, como en la normativa autonómica correspondiente, en su caso.

El objetivo nº1 es aplicable a todas las entidades que componen la población mientras que los restantes objetivos lo son para aquellas entidades que conforman la muestra seleccionada.

La fiscalización se abordará desde una doble perspectiva:

Por una parte, se realizará un examen global a las actuaciones llevadas a cabo en materia de ahorro y eficiencia energética, al objeto de tener una visión general de la situación de planificación, y obtener un análisis comparado de las actuaciones llevadas a cabo por las entidades locales. El examen global de la actuación planificadora se realizará sobre los 84 municipios con población superior a 20.000 habitantes y las 8 diputaciones provinciales.

Por otro lado, sobre la base de los resultados obtenidos, se ha seleccionado una muestra representativa de 13 entidades con población superior a 50.000 habitantes, sobre la que se procederá a examinar su contenido, procedimientos de elaboración, seguimiento, así como la observancia de la normativa en materia de eficiencia energética y de transparencia. Los criterios aplicados para la selección de la muestra se indican en el apartado “Selección de entidades que conforman la muestra” de estas directrices técnicas.

2.3. Alcance de la fiscalización

2.3.1. Alcance subjetivo

El ámbito subjetivo está determinado por los municipios de población superior a 20.000 habitantes, así como las diputaciones provinciales.

2.3.2. Alcance objetivo

El ámbito objetivo de esta actuación lo conforma la planificación y seguimiento de las medidas de ahorro y eficiencia energética adoptadas por las entidades locales definidas en el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

Las políticas de eficiencia energética contienen muchas medidas y líneas de actuación que deben estar debidamente recogidas en un marco estratégico y contar con una adecuada planificación.

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 entidades locales.

2.3.3. Alcance temporal

Se fiscalizará la situación de la planificación sobre medidas de ahorro y eficiencia energética implantadas a 30 de junio de 2023, sin perjuicio del examen de actuaciones llevadas a cabo posteriormente, en la medida en que se considere necesario para el mejor cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD

3.1. Naturaleza y objeto

Las características de cada uno se los municipios seleccionados en la muestra se exponen en el **cuadro nº1**.

Municipio	Población total (*)	Extensión (km²) (**)	Densidad población (hab./km²)
Algeciras	122.368	85,84	1.427,65
Almería	199.237	295,51	674,71
Benalmádena	73.160	26,87	2.729,93
Cádiz	113.066	12,32	9.496,91
Córdoba	319.515	1.254,91	254,81
Granada	228.682	88,1	2.596,80
Huelva	141.854	152,35	934,38
Jerez de la Frontera	212.730	1.189,22	178,91

Municipio	Población total (*)	Extensión (km²) (**)	Densidad población (hab./km²)
La Línea de la Concepción	63.271	19,24	2.418,53
Málaga	579.076	394,98	1.466,47
Marbella	150.725	117,12	1.287,04
Mijas	89.502	148,77	601,97
Sevilla	681.998	141,42	4.815,47

Fuente: Elaboración propia **Cuadro nº 1**

(*) Fuente POBLACIÓN: Elaboración propia con datos publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, correspondientes a 31/12/2022.

(**) Fuente EXTENSIÓN: Elaboración propia con datos publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, correspondientes a 31/12/ 2019.

3.2. Marco legal y regulatorio

El marco normativo está integrado, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- Directiva (UE) 2012/27, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, modificada por la Directiva 2018/2002.
- Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.
- Directiva (UE) 2018/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética.
- Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030, que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París.
- Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021.
- Directiva (UE) 2010/31 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios
- Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía Sostenible.
- Ley 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición energética.
- Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) [1]
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.
- 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.
- Plan Más Seguridad Energética (Plan +SE), de 11 de octubre de 2022.
- Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.
- Guía para desarrollar un Plan de Acción para la Energía Sostenible (PAES).
- Guía para la elaboración Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES).

[1] El Plan regulado en la ley 7/2021, viene exigido por el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 663/2009 y (CE) nº 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directiva 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) nº 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

3.3. Miembros de las corporaciones municipales

Los miembros de las corporaciones municipales de detallan en el **cuadro nº 2.**

Ayuntamiento	Pleno	Junta de Gobierno Local
Algeciras	27	10
Almería	27	10
Benalmádena	25	9
Cádiz	27	9
Córdoba	29	10
Granada	27	10
Huelva	27	10
Jerez de la Frontera	29	8
La Línea de la Concepción	25	6
Málaga	31	11
Marbella	27	11
Mijas	25	9
Sevilla	33	9

Fuente: Elaboración propia **Cuadro nº 2**

3.4. Identificación del personal responsable de contacto

Los interlocutores designados en la presente fiscalización se indican en el **cuadro nº 3**.

Ayuntamiento	Cargo desempeñado
Algeciras	Técnico de la Delegación Medio Ambiente
Almería	Ingeniero Industrial
Benalmádena	Interventor Municipal
Cádiz	Director área Medio Ambiente
Córdoba	Directora Gral. Coordinación
Granada	Interventor General
Huelva	Economista. Sv Intervención
Jerez de la Frontera	Jefe Dpto. Sv. Tco. Municipal
La Línea de la Concepción	Ingeniero eléctrico
Málaga	Asesor Concejalía Delegada Innovación
Marbella	Jefe Unidad de Instalaciones Del. Obras
Mijas	Jefa gestión de instalaciones y energía
Sevilla	Coordinador Medio Ambiente

Fuente: Datos incluidas en DIA (Documento de Inicio de Auditoría) **Cuadro nº 3**

4. PRINCIPALES MEDIDAS DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

Las políticas de eficiencia energética se dividen en muchas líneas de actuación que hacen que no resulte posible incluirlas en una sola fiscalización. Sin embargo, ofrecen un marco adecuado para definir un conjunto de actuaciones fiscalizadoras centradas en los diferentes campos en los que se desarrollan estas políticas.

Las principales medidas de ahorro y eficiencia energética son las siguientes:

A) Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía Sostenible:

Es una iniciativa de la Unión Europea, impulsada por la Comisión Europea, que apunta directamente a que sean las autoridades locales y sus ciudadanos los que tomen la iniciativa en la lucha contra el cambio climático global.

La adhesión al Pacto implica que la entidad local se compromete con la estrategia política energética y climática de la Unión Europea, orientada principalmente a acelerar la disminución de las emisiones de CO^2 de nuestros territorios, contribuyendo así a mantener el calentamiento global promedio por debajo de los 2 °C; fortalecer nuestras capacidades para adaptarnos a los impactos inevitables del cambio climático, haciendo que nuestros territorios sean más resilientes, e incrementar la eficiencia energética y el uso de fuentes de energía renovables en los territorios, garantizando así el acceso universal a servicios energéticos seguros, sostenibles y asequibles para todos.

Para alcanzar estos objetivos, los municipios firmantes del Pacto se comprometen a alcanzar para el año 2030:

- Una reducción del 40% en sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero.
- Un aumento de la eficiencia energética hasta un mínimo de reducción del consumo de energía del 32,5%.
- Un aumento del uso de energías renovables hasta alcanzar un mínimo del 32% del consumo final de energía.

Las entidades firmantes del Pacto deben elaborar y entregar dentro de los dos años posteriores a su adhesión, un Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES), donde describan las acciones que van a realizar, para alcanzar el cumplimiento de los compromisos suscritos.

Y cada dos años, a partir de la fecha de presentación del plan de acción, debe presentar un modelo de seguimiento.

B) Ley 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición energética.

El artículo 14 establece que las entidades locales adopten medidas para alcanzar parques de turismos y vehículos comerciales sin emisiones directas en el año 2050, así como adoptar, antes de 2023, planes de movilidad urbana para municipios con población superior a 50.000 habitantes.

El artículo 39 dispone que los planes, 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.

Esta Ley define al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) como la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima, y refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos establecidos en la UE en materia de energía y clima.

El PNIEC, junto con la estrategia de descarbonización a largo plazo, configuran el marco básico de actuación nacional para alcanzar los objetivos de neutralidad climática fijados por la UE para antes de 2050.

C) Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)

Se aprueba en marzo de 2021 y contiene las líneas de actuación nacional en materia de energía y clima para cumplir con los objetivos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), de penetración de energías renovables y de mejora de la eficiencia energética, para conseguir el avance colectivo en los objetivos de la UE para 2030 y alcanzar la neutralidad climática de España en 2050.

Las medidas contempladas en el PNIEC permitirán alcanzar los siguientes resultados en 2030:

- 23% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990.
- 42% de renovables sobre el uso final de la energía.
- 39,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 74% de energía renovable en la generación eléctrica.

Este plan establece medidas estratégicas para la Administración General del Estado y, una serie de recomendaciones o buenas prácticas, referidas a movilidad y transporte, eficiencia energética, energías renovables, autoconsumo y transición justa, para que el resto de las administraciones, autonómicas y locales, tengan en cuenta en su propia planificación e implementación.

D) Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible

Esta Ley establece que la acción de los poderes públicos se debe guiar por los principios de ahorro, eficiencia energética, y promoción de las energías limpias.

Las Administraciones Públicas adoptarán políticas energéticas y ambientales que compatibilicen el desarrollo económico con la minimización del coste social de las emisiones de los residuos producidos y sus tratamientos.

E) 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 artículo 29 recoge el denominado "Plan de choque de ahorro y gestión energética en climatización", que incluye una serie de medidas destinadas al ahorro energético, con obligaciones que suponen una menor necesidad de calefacción o refrigeración, que entraron en vigor el 9 de agosto y con vigencia hasta el 1 de noviembre de 2023, las cuales son aplicables al ámbito local.

F) Plan Más Seguridad Energética (Plan +SE), de 11 de octubre de 2022

Establece que, antes del 1 de diciembre de 2022, las CC. AA y las EE.LL. publicarán sus respectivos planes de ahorro energético, plan de despliegue de autoconsumo (en el plazo de tres meses) y actuaciones de ahorro y eficiencia.

El citado Plan cuenta con un Anexo con recomendaciones de ahorro y eficiencia energética y buenas prácticas aplicables a todas las AA.PP.

5. INFORME A EMITIR

Se propone la siguiente estructura de informe:

1. Introducción.
2. Responsabilidades de los órganos municipales en relación con la fiscalización
3. Responsabilidades de la Cámara de Cuentas de Andalucía en relación con la auditoría.
4. Conclusiones de la fiscalización de cumplimiento.
5. Recomendaciones.
6. Apéndices.
7. Anexos.

6. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

6.1. Equipo de auditoría

La consejera del departamento que asume la dirección de la fiscalización es Alicia Ruiz-Badanelli Berriozábal.

El equipo de auditoría está integrado por las siguientes personas:

- Responsable técnico
- Técnico de auditoría
- Administrativa

6.2. Presupuesto de tiempo

La dedicación horaria en relación con el presente trabajo es la siguiente:

Mes	Días laborables	Horas totales	Responsable Técnico	Técnico auditoría	Administrativo	Total horas
Mayo	22	154	2	2	-	4
Junio	21	147	7	7	-	14
Julio	21	147	-	133	-	133
Agosto	22	154	-	-	-	0
Septiembre	21	147	21	133	-	154
Octubre	21	147	-	147	-	147
Noviembre	21	147	147	147	2	296
Diciembre	18	70	70	126	-	196
Enero	22	154	154	154	-	308
Febrero	20	140	140	140	-	280
Marzo	19	112	112	133	-	245
Abril	21	147	147	147	-	294
Mayo	21	147	147	147	-	294
Junio	20	140	140	105	-	245
Julio	23	161	161	14	5	180
TOTAL	**313**	**2114**	**1248**	**1535**	**7**	**2790**

6.3. Calendario previsto

Notificación de inicio de actuaciones:	24/07/2023
Notificación designación interlocutor:	Varias
Planificación y Programación:	01/12/2023
Estimación finalización del trabajo de campo:	30/04/2024
Estimación de entrega del primer borrador del informe:	25/07/2024