

BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

XI Legislatura

Pamplona, 26 de febrero de 2025

NÚM. 22

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—11-24/CCOI-00005. Informe de fiscalización sobre “Planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética en los municipios de más de 10.000 habitantes, 2023”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

11-24/CCOI-00005. Informe de fiscalización sobre “Planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética en los municipios de más de 10.000 habitantes, 2023”, emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 13 de enero de 2025, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre “Planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética en los municipios de más de 10.000 habitantes, 2023”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral

19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre “Planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética en los municipios de más de 10.000 habitantes, 2023”.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 13 de enero de 2025

El Presidente: Unai Hualde Iglesias

ÍNDICE

	<i>PÁGINA</i>
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	4
I. INTRODUCCIÓN	5
II. OBJETIVO Y ALCANCE	5
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	8
III.1 Conclusiones sobre los municipios de más de 10.000 habitantes	8
III.2 Conclusiones sobre la planificación del Ayuntamiento de Pamplona	10
III.3 Recomendaciones	11
IV. RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES	12
V. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA	12
APÉNDICE 1. MARCO REGULADOR	13
APÉNDICE 2. MEDIDAS A ADOPTAR POR LAS ENTIDADES LOCALES	14
2.1 Marco general	14
2.2 Planificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático y de movilidad sostenible en las entidades locales de Navarra de más de 10.000 habitantes	18
2.3 Apoyo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a las entidades locales	19
APÉNDICE 3. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS DE LA FISCALIZACIÓN EN MUNICIPIOS DE MÁS DE 10.000 HABITANTES	20
3.1 Objetivo 1: ¿Disponen las entidades locales de una planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética, adaptación al cambio climático y de movilidad sostenible?	20
APÉNDICE 4. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA	26
4.1 Objetivo 2: ¿Se ha elaborado dicha planificación general con un diagnóstico previo de la situación y de los riesgos, incluyendo procedimientos de participación?	26
4.2. Objetivo 3. ¿El contenido de los planes se ajusta a los requerimientos de la normativa e incluye una programación adecuada de las medidas a adoptar?	28
4.3. Objetivo 4. ¿Se han establecido mecanismos para el seguimiento, impulso y evaluación de la ejecución de la planificación?	33
ANEXO: ACCIONES INCLUIDAS EN LA ETEYCC DE PAMPLONA	36
ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL	42
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL	43

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ACFN	Administración de la Comunidad Foral de Navarra
ETEyCC	Estrategia de Transición Energética y Cambio Climático 2030 de Pamplona
GEI	Gases de efecto invernadero
Guía PACES	Guía para la presentación de informes del Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía - Europa (marzo 2020)
LCC	Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética
LE	Línea estratégica
LFCC	Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética
MWh	Megavatio hora
OE	Objetivo estratégico
PACES	Plan de Acción por el Clima y la Energía Sostenible
PMUS	Plan de Movilidad Urbana Sostenible
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
SCPSA	Servicios de la Comarca de Pamplona, S.A.

I. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Comptos, de conformidad con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, ha realizado una fiscalización operativa de la planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética en los municipios de más de 10.000 habitantes y de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

Este trabajo se ha efectuado en colaboración con el Tribunal de Cuentas. Los resultados del mismo se incluirán en el informe global que realice, al respecto, el Tribunal de Cuentas.

El trabajo de campo fue realizado, en un periodo de seis meses, por un equipo formado por una técnica de auditoría y un auditor, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto a los alcaldes y alcaldesas de los ayuntamientos fiscalizados y al presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, con el fin de que formularan alegaciones. Finalizado el plazo fijado, ha presentado alegaciones el presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. Dichas alegaciones se han incorporado al informe, junto con la respuesta de esta Cámara.

Agradecemos al personal de los ayuntamientos de Ansoáin, Barañáin, Berriozar, Burlada, Estella-Lizarrá, Pamplona, Tafalla, Tudela, Valle de Aranguren, Valle de Egüés, Villava/Atarrabia y Zizur Mayor/Zizur Nagusia, así como al de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, la Oficina de Cambio Climático del Departamento de Desarrollo Rural y Medioambiente y de la sociedad pública Nasuvinsa.

Todos los datos económicos del informe vienen expresados en euros, redondeándose para no mostrar céntimos. Los datos aportados y los porcentajes representan siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de datos redondeados.

II. OBJETIVO Y ALCANCE

El objeto de este trabajo es evaluar la planificación general de medidas de ahorro y eficiencia energética, de adaptación al cambio climático y de movilidad sostenible, así como el establecimiento de los correspondientes sistemas de seguimiento, en los municipios navarros de más de 10.000 habitantes.

Para ello, hemos definido los siguientes objetivos formulados en forma de preguntas:

Objetivo 1: ¿Disponen las entidades locales de una planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética, de adaptación al cambio climático y de movilidad sostenible?
Objetivo 2: ¿Se ha elaborado dicha planificación general con un diagnóstico previo de la situación y de los riesgos, incluyendo procedimientos de participación?
Objetivo 3: ¿El contenido de los planes se ajusta a los requerimientos de la normativa e incluye una programación adecuada de las medidas a adoptar?
Objetivo 4: ¿Se han establecido mecanismos para el seguimiento, impulso y evaluación de la ejecución de la planificación?

Estos subobjetivos se han desglosado en varios subobjetivos y, para cada uno de ellos, se han definido los correspondientes criterios de auditoría, tal y como se detalla a continuación.

Objetivo 1: ¿Disponen las entidades locales de una planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética, así como de adaptación al cambio climático y de movilidad sostenible?

Subobjetivos	Criterios
1.1. ¿La entidad local dispone de un instrumento de planificación general en las materias indicadas?	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un Plan de Acción por el Clima y la Energía Sostenible (en adelante PACES) u otro instrumento de planificación general aprobado por el pleno y está vigente y publicado. - Los objetivos de la planificación son coherentes con los establecidos en el marco regulador estatal y foral.
1.2. ¿El ayuntamiento está adherido al Pacto de Alcaldías por el Clima y la Energía ¹ ?	<ul style="list-style-type: none"> - Está adherido al pacto. - Tiene objetivos vigentes para cumplir en 2030. - Ha presentado el PACES a la Oficina del Pacto de Alcaldías dentro de los dos años siguientes a su adhesión.
1.3. ¿El municipio dispone de un plan de movilidad sostenible en vigor?	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un plan debidamente aprobado, actualizado y vigente. - Incluye objetivos e indicadores de contaminación atmosférica, emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante GEI) y vulnerabilidad de infraestructuras. - Incluye medidas de mitigación de acuerdo con lo establecido en la normativa (art. 14 LCC y art. 45 de la LFCC) - En los planes conjuntos (elaborados para dos o más municipios), se han establecido mecanismos para el impulso y ejecución de las medidas por parte de cada administración.

Objetivo 2: ¿Se ha elaborado dicha planificación general con un diagnóstico previo de la situación y de los riesgos e incluyendo procedimientos de participación?

Subobjetivos	Criterios
2.1. ¿Se realizó un diagnóstico de la situación y de los riesgos previo a la elaboración de la planificación?	<ul style="list-style-type: none"> - Se realizó un análisis y evaluación de las emisiones de GEI o un Inventario de Emisiones de Referencia. - Se dispuso de una evaluación de riesgos y vulnerabilidades ante el cambio climático. - Se utilizaron otras herramientas para el diagnóstico de la situación y de los riesgos.
2.2. ¿Se desarrolló una visión compartida en la organización de la entidad?	<ul style="list-style-type: none"> - Participación de las distintas áreas de la organización en la elaboración del plan: clase de participación, departamentos o áreas implicadas.
2.3. ¿Se articularon mecanismos de participación social previos a la elaboración de la planificación y para su elaboración?	<ul style="list-style-type: none"> - Clase de participación. - Canales de difusión. - Número y tipo de agentes participantes. - Se realizó el trámite de información pública antes de su aprobación.

¹ Instrumento de adhesión voluntaria para las entidades locales mediante el que éstas asumen compromisos específicos para contribuir a la estrategia energética y climática de la Unión Europea. Al respecto, véase el apéndice II.2 de esta memoria de planificación.

Objetivo 3: ¿El contenido del plan general se ajusta a los requerimientos de la normativa e incluye una programación adecuada de las medidas a adoptar?

Subobjetivos	Criterios
3.1. ¿Incluye el contenido mínimo establecido en la metodología adoptada en la Unión Europea y en el art. 19 de la Ley Foral 4/2022, de Cambio Climático y Transición energética (en adelante LFCC)?	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis y evaluación de las emisiones de GEI o un Inventario de Emisiones de Referencia. - Identificación y caracterización de vulnerabilidades - Objetivos y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático. - Acciones de sensibilización y formación. - Reglas para la evaluación y seguimiento del plan.
3.2. ¿Las medidas previstas cubren los mínimos establecidos en la guía metodológica del Pacto de Alcaldías - Europa para la elaboración de los PACES?	<ul style="list-style-type: none"> - Número de medidas contenidas en las distintas líneas o ámbitos de actuación del plan. - Incluye un mínimo de tres acciones de mitigación en dos sectores clave² en plazo máximo de dos años. - Incluye un mínimo de tres acciones de adaptación al cambio climático en un plazo de cuatro años. - Incluye al menos una acción en materia de pobreza energética en un plazo de cuatro años.
3.3. ¿Las medidas previstas están debidamente programadas?	<ul style="list-style-type: none"> - Cada medida tiene asignada un área responsable, una prioridad y un plazo para su ejecución. - Las medidas detallan su coste estimado y se prevén sus fuentes de financiación. - Cada medida de mitigación tiene estimado su impacto en términos de ahorro de energía, reducción de emisiones o producción de energía renovable.

Objetivo 4: ¿Se han establecido mecanismos para el seguimiento, impulso y evaluación de la ejecución de la planificación general?

Subobjetivos	Criterios
4.1. ¿Se ha establecido una organización adecuada para la implantación del plan?	<ul style="list-style-type: none"> - La planificación establece o designa un órgano, unidad o persona responsable de la implantación del plan. - Existe un comité directivo, grupo de trabajo o comisión interdepartamental que apoye el desarrollo e implementación del plan. - Existen mecanismos eficaces de coordinación con las áreas responsables de la ejecución de las medidas.
4.2. ¿Se ha planificado la evaluación en el cumplimiento de los objetivos?	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un plan de seguimiento y valoración para evaluar periódicamente el progreso en el cumplimiento de los objetivos. - Se dispone de un inventario de emisiones coherente con el inicial y elaborado periódicamente.
4.3. ¿Se realizan informes de seguimiento de la ejecución del plan y del cumplimiento de los objetivos?	<ul style="list-style-type: none"> - Se elaboran periódicamente informes de seguimiento de la ejecución del plan y del progreso en el cumplimiento de los objetivos. - Dichos informes son valorados por órgano competente para adoptar, en su caso, medidas correctivas. - Difusión que se da a dichos informes.

No hemos analizado la idoneidad del contenido de las planificaciones de las entidades locales desde el punto de vista técnico ni la fiabilidad de sus estimaciones.

² Sectores clave: 1) Edificios, equipamiento e instalaciones municipales, 2) Edificios, equipamiento/instalaciones terciarias (no municipales), 3) Edificios residenciales y 4) Transporte.

Tampoco es objeto de este trabajo la fiscalización de la ejecución de las medidas y actuaciones planificadas por las entidades locales ni del cumplimiento de sus objetivos en este ámbito.

El alcance subjetivo de nuestra fiscalización incluye:

- Con respecto al objetivo 1: todos los ayuntamientos de los municipios navarros de más de 10.000 habitantes: Antsoain/Ansoáin, Barañáin, Berriozar, Burlada, Estella-Lizarrá, Pamplona, Tafalla, Tudela, Valle de Aranguren, Valle de Egüés, Villava/Atarrabia y Zizur Mayor/Zizur Nagusia, así como a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. A 1 de enero de 2023 estos municipios tenían una población total de 390.833 habitantes, equivalente al 58 por ciento de la total de Navarra.

- Con respecto a los objetivos 2, 3 y 4: el Ayuntamiento de Pamplona, cuya población a la fecha indicada era de 205.762 habitantes.

El alcance temporal se refiere a la situación existente a 31 de diciembre de 2023, si bien hemos efectuado las comprobaciones sobre otros periodos necesarias para una mejor consecución de los objetivos establecidos.

Para realizar nuestro trabajo hemos analizado los siguientes documentos:

- Respuestas de las entidades locales a los cuestionarios remitidos al efecto, junto con la documentación acreditativa correspondiente.

- Instrumentos de planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética de las entidades locales y documentación complementaria.

- Páginas web y portales de transparencia de las entidades locales.

- Página web del Pacto de Alcaldías por el Clima y la Energía Sostenible.

- Información facilitada por la Oficina del Pacto de Alcaldías (Unión Europea).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1 CONCLUSIONES SOBRE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 10.000 HABITANTES

La Cámara de Comptos de Navarra ha verificado la existencia de una planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética, de adaptación al cambio climático y de movilidad sostenible en los municipios navarros de más de 10.000 habitantes. Las principales conclusiones de nuestro análisis son las siguientes:

- Todos los ayuntamientos navarros de más de 10.000 habitantes, excepto Barañáin, Tafalla y Zizur Mayor / Zizur Nagusia han aprobado planes de acción para el clima y la energía sostenibles de acuerdo con lo establecido en la LFCC. No obstante, el Ayuntamiento de Tafalla tiene elaborado su plan desde 2022 y lo ha aprobado en noviembre de 2024, si bien nos indica que ha realizado actuaciones de acuerdo con el mismo con anterioridad. Por su parte, el Ayuntamiento de Zizur Mayor / Zizur Nagusia, tiene elaborado su plan desde 2023, pero no ha sido aprobado³.

- La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona dispone de una Estrategia de Cambio Climático y Energía 2030, aprobada en 2021, que constituye una planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética y mitigación del cambio climático. También dispone de varios planes de desarrollo de la misma en el ámbito de la electrificación y uso de energías menos contaminantes en el transporte público de viajeros urbano.

- Los objetivos de reducción de emisiones de GEI para el año 2030 de todas las planificaciones elaboradas respetan los mínimos de referencia de la normativa europea, estatal y foral vigente a fin de

³ En diciembre de 2024, nos comunica que tiene previsto iniciar próximamente los trámites para someterlo a la aprobación del pleno.

2023. No obstante, el cumplimiento de estos objetivos no depende únicamente de las entidades locales, sino que está condicionado por las políticas implementadas a nivel europeo, estatal y foral.

- Todos los ayuntamientos fiscalizados, excepto el de Barañáin, están adheridos al Pacto de Alcaldías por el Clima y la Energía y tienen compromisos vigentes para el año 2030. Ha contribuido significativamente a ello la Oficina de Cambio Climático, integrada en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante ACFN), en el marco del Proyecto Life Nadapta, así como la unidad 'Lursarea – Agencia Navarra del Territorio y la Sostenibilidad' de la sociedad pública Nasuvinsa, que ha prestado asistencia técnica y acompañamiento a los ayuntamientos para la elaboración de los PACES, excepto en los casos de Pamplona y Tudela.

- Los municipios integrados en el servicio de transporte público regular de viajeros de la Comarca de Pamplona, de acuerdo con la LFCC, deben disponer de un plan de movilidad sostenible elaborado de forma conjunta y coordinada por los ayuntamientos y la mancomunidad.

Sobre la base de un convenio firmado en 2016, se elaboró un Plan de Movilidad Urbana Sostenible (en adelante PMUS) comarcal que fue aprobado, entre 2019 y 2021, por 19 de las 20 administraciones implicadas⁴, pero esta planificación no se ha desarrollado. No se han realizado los estudios previstos en dicho PMUS para concretar la programación de las medidas en un nuevo plan que, posteriormente, tendría que ser aprobado por todas las administraciones. La función de impulso, coordinación y seguimiento de las actuaciones no se ha asignado a ninguna entidad y no se ha firmado un nuevo convenio entre las administraciones. No se ha cumplido la obligación establecida por la LFCC de elaborar un PMUS nuevo o actualizado para la Comarca de Pamplona antes de abril de 2024. No obstante, algunas entidades están realizando actuaciones coordinadas entre ellas para el desarrollo de proyectos concretos.

- El Ayuntamiento de Tudela, en febrero de 2024, aprobó una actualización del PMUS de 2008 para dar cumplimiento en plazo a la obligación establecida al respecto por la LFCC. El desarrollo y concreción de muchas medidas en dicho documento es escaso, pero el ayuntamiento indica que estas deficiencias se subsanarán en el PMUS nuevo que actualmente está elaborando.

- Los ayuntamientos de Estella-Lizarrá y Tafalla no han cumplido la obligación que establece la LFCC de elaborar planes de movilidad sostenible nuevos o actualizados antes de abril de 2024. Ambos ayuntamientos disponen de sendos planes cuyos horizontes temporales de actuación finalizaron en 2020 y 2018, respectivamente, y que no reúnen todos los requisitos exigidos por la LFCC.

En definitiva, todos los ayuntamientos fiscalizados, excepto el de Barañáin, han elaborado planes de acción por el clima y la energía sostenible conformes con lo establecido en la LFCC y con objetivos de reducción de emisiones de GEI acordes con el marco regulador, si bien el Ayuntamiento de Zizur Mayor / Zizur Nagusia no lo ha aprobado y el de Tafalla lo ha hecho en 2024. También la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona dispone de una planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética acorde con dichos objetivos.

Por lo que se refiere a los planes de movilidad sostenible, sólo el Ayuntamiento de Tudela ha actualizado su PMUS para dar cumplimiento a la obligación que establece la LFCC, si bien las medidas previstas están poco desarrolladas y actualmente está elaborando un PMUS nuevo. En la Comarca de Pamplona, la elaboración del PMUS implica a 20 administraciones; tras las aprobaciones del PMUS realizadas entre 2019 y 2021, el desarrollo de la planificación no ha continuado, aunque sí se están desarrollando proyectos concretos por parte de algunas administraciones.

⁴ Firmaron el convenio la ACFN, 18 ayuntamientos y la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. El PMUS fue aprobado, entre 2019 y 2021, por todas estas administraciones excepto un ayuntamiento.

III.2 CONCLUSIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA

Hemos analizado la 'Estrategia de Transición Energética y Cambio Climático 2030 de Pamplona' (en adelante, ETEyCC) del municipio de Pamplona en cuanto a su procedimiento de elaboración, cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en la normativa y programación de las medidas, así como al establecimiento de mecanismos para el seguimiento, impulso y evaluación de la ejecución de dicha planificación. Las principales conclusiones de nuestro análisis son las siguientes:

- El Ayuntamiento de Pamplona se adhirió al Pacto de Alcaldes por el Clima y la Energía en 2009 y aprobó un plan con objetivos para 2020. En dicho ejercicio renovó sus compromisos con horizonte 2030.

- La ETEyCC, aprobada en 2021, se elaboró disponiendo de un diagnóstico previo de las características del municipio, de un balance energético de la ciudad y un inventario de emisiones de referencia, así como de un diagnóstico y evaluación de los riesgos y vulnerabilidades climáticas. También se realizaron actuaciones para desarrollar una visión compartida en la organización y para recabar la participación social.

- La ETEyCC incluye el contenido mínimo requerido por la LFCC, se ha desarrollado de acuerdo con la metodología adoptada por la Unión Europea para la elaboración de PACES y ha sido presentada como tal ante la Oficina del Pacto de Alcaldías por el Clima y la Energía.

- Su plan de acción incluye cinco objetivos estratégicos desarrollados en 24 líneas estratégicas y 74 acciones que se detallan en el anexo del presente informe y que inciden sobre los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático y de pobreza energética. Entre las acciones planificadas, destacan el 'Plan de rehabilitación de edificios en el ámbito privado' y el 'Plan de autoconsumo y comunidades energéticas', con unos costes totales estimados de 534,64 y 252,66 millones, respectivamente, que suponen el 92 por ciento del coste total estimado.

- En general, las acciones están debidamente programadas, identificándose el objetivo y descripción de la acción, el área responsable, el calendario previsto de ejecución y su coste estimado, así como unos indicadores de seguimiento.

- La ETEyCC indica un coste total estimado de 860 millones, de los que el presupuesto municipal financiaría el ocho por ciento. Prevé que el 67 por ciento del coste estimado se financie con fondos privados y el 25 por ciento proceda de otras administraciones públicas. No se especifica la procedencia de la financiación de cada una de las acciones, sino únicamente de manera agregada para el conjunto del plan. El ayuntamiento no ha aportado detalle de los cálculos de los costes estimados ni de las previsiones de financiación, que fueron efectuados por una empresa externa.

- La ETEyCC propone una estructura organizativa con varios órganos para liderar, planificar, coordinar, hacer seguimiento y evaluar la ejecución de la planificación, pero esta organización no se ha implantado. A 31 de diciembre de 2023 las funciones citadas recaían principalmente en el responsable de la Agencia Energética Municipal y en el personal técnico de dicha agencia y del área municipal de 'Agenda 21', sin perjuicio de que se realizara una coordinación informal con otras áreas. En 2024, las funciones de impulso, liderazgo, planificación, ejecución y seguimiento se han atribuido a un grupo de trabajo formado por el director de la Oficina Estratégica, el responsable de la Agencia Energética Municipal y la coordinadora de Movilidad.

- El ayuntamiento publica en una página web (<https://estrategiaclima.pamplona.es/>) información sobre la ejecución de las acciones y el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, algunos datos no están debidamente actualizados y el detalle sobre la ejecución de las acciones es insuficiente, ya que no se identifica individualmente cada una de las acciones. El ayuntamiento dispone de información más actualizada y detallada, pero, a fecha de elaboración de este informe, no se ha publicado. En noviembre de 2024, nos ha comunicado que procederá en breve a actualizar la información publicada.

- El ayuntamiento no ha elaborado informes sobre el grado de ejecución de las acciones y sobre el cumplimiento de los objetivos y, por tanto, éstos no se han sometido a un órgano competente para hacer seguimiento de ellos y, en su caso, adoptar las pertinentes medidas correctoras.

En definitiva, el Ayuntamiento de Pamplona dispone de una ETEyCC que constituye un plan de acción por el clima y la energía sostenible conforme a la LFCC y cuyos objetivos son acordes con el marco regulador. En términos generales, su proceso de elaboración y su contenido son adecuados, si bien el ayuntamiento no ha aportado el detalle del cálculo de las estimaciones de costes y de las previsiones de financiación externa. Los mecanismos de impulso, seguimiento y evaluación previstos en la ETEyCC no se han desarrollado. La Agencia Energética municipal dispone de datos sobre el grado de ejecución de las acciones y el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones, pero no se han elaborado informes que puedan presentarse a los órganos municipales y, por otra parte, la información publicada en la página web no está totalmente actualizada y no ofrece información individualizada sobre la ejecución de las acciones.

III.3 RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las conclusiones de nuestro trabajo, formulamos las recomendaciones que se indican a continuación.

A las administraciones implicadas en el PMUS de la Comarca de Pamplona:

- *Reactivar del proceso de desarrollo del PMUS de la Comarca de Pamplona, mediante la firma de nuevo convenio entre todas las administraciones implicadas que articule los aspectos financieros y de organización para el desarrollo, al menos, de la “primera fase programada” de dicho PMUS.*

- *Tener en cuenta, en las actuaciones realizadas de manera independiente por cada una de las administraciones, su coherencia con la planificación general contenida en el PMUS de la Comarca de Pamplona.*

- *Configurar los servicios convenidos entre un subconjunto de dichas administraciones de manera que permitan su posterior extensión a otros municipios, cuando ello pueda ser procedente por su naturaleza.*

Al Ayuntamiento de Pamplona:

- *Actualizar, al menos anualmente, la información publicada sobre la ETEyCC en cuanto al grado de ejecución de las acciones (identificándolas individualmente) y la consecución de los objetivos.*

- *Presentar al pleno un informe sobre la ejecución de la ETEyCC y la consecución de sus objetivos, al menos bienalmente.*

- *Elaborar, un manual práctico sobre el procedimiento utilizado para el cálculo del balance energético municipal a fin de garantizar la comparabilidad de los datos a lo largo del tiempo y, en su caso, documentar las modificaciones metodológicas que se realicen, analizando su impacto.*

Al Ayuntamiento de Tudela:

- *Finalizar el proceso de elaboración del nuevo PMUS actualmente en curso, con un grado suficiente de desarrollo de las acciones programadas y conforme a los principios y requisitos establecidos en la LFCC y someterlo a la aprobación del pleno.*

Al Ayuntamiento de Barañáin:

- *Elaborar y aprobar un plan de acción por el clima y la energía sostenible, conforme a lo dispuesto en la LFCC.*

Al Ayuntamiento de Zizur Mayor/Zizur Nagusia:

- *Someter a la aprobación del pleno el PACES que tiene elaborado.*

Al Ayuntamiento de Estella-Lizarrza:

- *Elaborar y aprobar un plan de movilidad sostenible adecuado a los principios básicos y requisitos establecidos en la LFCC.*

Al Ayuntamiento de Tafalla:

- *Elaborar y aprobar un plan de movilidad sostenible adecuado a los principios básicos y requisitos establecidos en la LFCC.*

IV. RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES

Las entidades locales de Navarra deben asumir su corresponsabilidad en la aplicación de las políticas de cambio climático y transición energética de acuerdo con sus competencias y, en el ejercicio de éstas, actuar, entre otros, conforme a los principios de acción preventiva frente al cambio climático, adaptación a los cambios previstos en el clima y equidad en el acceso a la energía.

En particular, deben cumplir las obligaciones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático establecidas en la normativa aplicable. Al respecto, los municipios de Navarra con más de 5.000 habitantes deben, entre otras cuestiones, aprobar planes de acción para el clima y la energía sostenible de acuerdo con la metodología adoptada en el ámbito de la Unión Europea, así como planes de movilidad sostenible conformes con los principios básicos y requisitos establecidos en la LFCC.

Los órganos de gobierno y de dirección de las entidades locales deben garantizar que las actividades y operaciones de gestión realizadas resultan conformes con la normativa aplicable y establecer los mecanismos necesarios para lograr la eficacia en la consecución de los objetivos propuestos y la eficiencia y la economía en el uso de los recursos públicos, estableciendo los sistemas de control interno que consideren necesarios para esa finalidad.

V. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA

Nuestra responsabilidad es alcanzar unas conclusiones basadas en nuestra fiscalización, en relación con la planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética y adaptación al cambio climático, así como de movilidad sostenible, en los municipios navarros de más de 10.000 habitantes.

Para ello, hemos llevado a cabo nuestro trabajo de acuerdo con los principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo establecidos en las ISSAI-ES y, en particular, con la ISSAI-ES 300, referida a las fiscalizaciones operativas, y la ISSAI-ES 400, referida a las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad, así como con las Guías Prácticas de Fiscalización de los Órganos de Control Externo (GPF-OCEX). Los mencionados principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que la elaboración y contenido de dicha planificación cumple con la normativa aplicable e incluye una adecuada programación de las medidas, así como de que existen mecanismos adecuados para el seguimiento, impulso y evaluación de la ejecución de la misma.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría que fundamente las conclusiones obtenidas. Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar las conclusiones alcanzadas.

Informe que se emite a propuesta del auditor José Javier García Logroño, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 20 de diciembre de 2024

El presidente de la Cámara de Comptos: Ignacio Cabeza del Salvador

APÉNDICE 1. MARCO REGULADOR

Las normas más relevantes a efectos de este trabajo de fiscalización son las siguientes:

Normativa europea

- 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 por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013.

- 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 la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 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) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

- Reglamento (UE) 2021/1119, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación Europea sobre el clima”).

- 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 (versión refundida) (Texto pertinente a efectos del EEE.).

- Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

- Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

- Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955.

Normativa estatal y foral

- 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 del gas natural.

- Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones.

- Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética.

Por otra parte, los siguientes documentos contienen referencias, recomendaciones o compromisos que las entidades locales pueden asumir voluntariamente:

- Estrategia de Transición Justa, aprobada por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019.

- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de septiembre de 2020.
- Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, aprobada por el Consejo de Ministros el 3 de noviembre de 2020.
- Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del PNIEC. Este plan ha sido actualizado posteriormente, mediante Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030.
- Plan Más Seguridad Energética, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2022.
- Guía para la presentación de informes del Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía, publicada por la Oficina del Pacto de las Alcaldías - Europa en marzo de 2020.

APÉNDICE 2. MEDIDAS A ADOPTAR POR LAS ENTIDADES LOCALES

2.1 MARCO GENERAL

Marco internacional, europeo y estatal

En 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye, entre sus objetivos, la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Ese mismo año se suscribió el “Acuerdo de París”, tratado internacional relativo a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Este acuerdo establece el objetivo de evitar que la temperatura media global del planeta se incremente más de dos grados con respecto a los niveles preindustriales y promover esfuerzos adicionales para que el calentamiento global no supere los 1,5 grados. También establece el objetivo de conseguir la “neutralidad climática”, es decir, un equilibrio entre la emisión y la absorción de GEI en la segunda mitad del siglo.

La Unión Europea y España ratificaron el “Acuerdo de París” en 2016 y 2017, respectivamente.

La Unión Europea ha adoptado diversas estrategias y normas jurídicas para dar cumplimiento a los compromisos asumidos, las cuales han establecido objetivos progresivamente más ambiciosos. La Comisión Europea aprobó en 2019 el “Pacto Verde Europeo”, estableciendo el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, lo que implica reducir todo lo posible las emisiones de GEI y que las emisiones residuales se compensen a través de sumideros de carbono⁵ (principalmente bosques), de manera que la emisión neta sea nula.

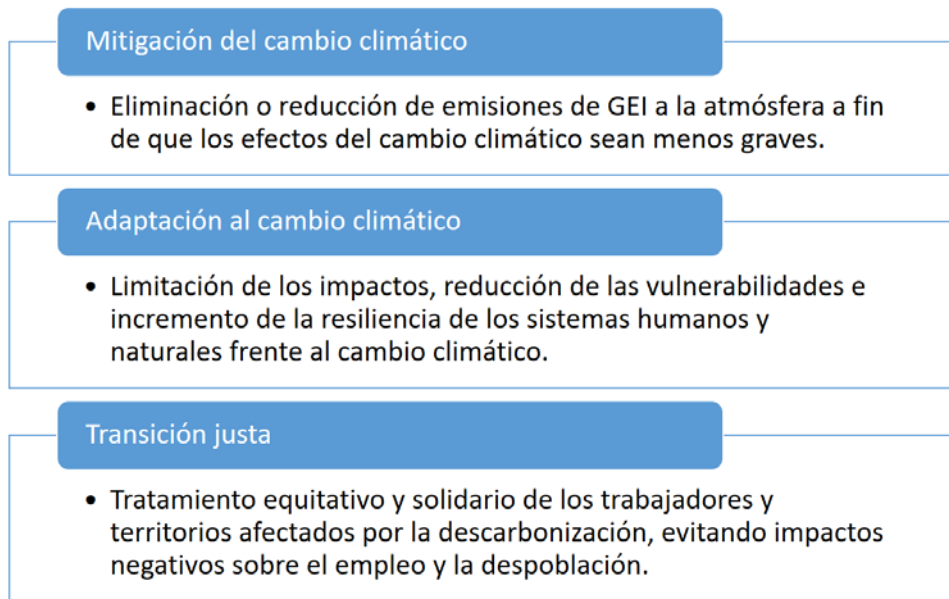
El Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio, establece como objetivos vinculantes alcanzar la neutralidad climática en 2050 y lograr, en 2030, una reducción de las emisiones de GEI del 55 por ciento con respecto a los niveles de 1990. Este reglamento también obliga a las instituciones europeas y a los Estados miembros a desarrollar políticas de adaptación al cambio climático.

Por otra parte, ante el incremento de las tensiones geopolíticas y en los mercados energéticos y en aras de su autonomía estratégica, la Unión Europea acordó en 2022 eliminar gradualmente la dependencia de las importaciones de energía, a través de medidas de ahorro energético, diversificación del suministro y aceleración del despliegue de las energías renovables.

⁵ Se conoce como sumidero todo sistema o proceso por el que se extrae de la atmósfera uno o varios gases y se almacena. Las formaciones vegetales actúan como sumideros de carbono gracias a la fotosíntesis.

En España, en 2021, se aprobó la LCC, que 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 al cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible. Esta ley establece el objetivo de que, en el año 2050, se alcance la neutralidad climática y que las fuentes de generación de energía del sistema eléctrico sean únicamente de origen renovable, así como unos objetivos mínimos nacionales a alcanzar para el año 2030.

El Marco Estratégico de Energía y Clima de España vigente a 31 de diciembre de 2023 tiene como piezas clave, además de la LCC, el Plan Nacional de Energía y Clima 2021-2030 (en adelante, PNIEC), el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 y la Estrategia de Transición Justa. Tiene como ejes principales:



Existe, además, una Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, dirigida a alcanzar la neutralidad climática en 2050 mediante la reducción y absorción de emisiones de GEI.

Adicionalmente, en 2022 se aprobó el Plan Más Seguridad Energética, que incluye medidas adicionales de ahorro energético y de sustitución por energías renovables para acelerar los cambios estructurales previstos en el Marco Estratégico de Energía y Clima.

Posteriormente, en septiembre de 2024, se ha actualizado el PNIEC mediante Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030.

Pacto de Alcaldías por el Clima y la Energía

El Pacto Global de Alcaldías por el Clima y la Energía es un instrumento de adhesión voluntaria que, en Europa, impulsa la Comisión Europea para promover el compromiso y la colaboración de las autoridades locales en la lucha contra el cambio climático, la reducción de sus impactos y la disponibilidad de energía sostenible y asequible para todos.

El Pacto de Alcaldías – Europa, se inició en 2008 y, a principios de 2021, renovó sus compromisos para alinearlos con las políticas de la Unión Europea. Así, los ayuntamientos que se adhieren al pacto se comprometen a establecer objetivos a medio y largo plazo con el fin de alcanzar la neutralidad climática para 2050, así como a que dichos objetivos sean congruentes con los de la Unión Europea y, al menos, tan ambiciosos como los nacionales.

También se comprometen a presentar a la Oficina del Pacto de Alcaldías un PACES, que es una planificación a corto, medio y largo plazo de medidas con objetivos mitigación, adaptación y pobreza energética. Se elabora de acuerdo con una metodología propuesta por el Pacto, que requiere disponer previamente de un Inventario de Emisiones de GEI de Referencia y una Evaluación de Riesgos y Vulnerabilidades ante el cambio climático. Asimismo, deben presentar informes periódicos sobre la implantación de las acciones (cada dos años) y sobre las emisiones (cada cuatro años).

En 2022 el Pacto incorporó un pilar de lucha contra la pobreza energética⁶. Como consecuencia, desde fin de 2024, las entidades firmantes deberán disponer de una Evaluación de Pobreza Energética e incorporar a su PACES objetivos y acciones en esta materia.

Los PACES pueden elaborarse individualmente para cada municipio, de manera agrupada por parte de varios municipios que asumen compromisos individualizados o de manera agrupada asumiéndose los compromisos de manera colectiva.

Por otra parte, se prevé la figura de los coordinadores del Pacto de Alcaldías, que son autoridades públicas que promueven que los ayuntamientos de su territorio se adhieran al Pacto de Alcaldías y les proporcionan orientación estratégica, así como apoyo técnico y económico, para el cumplimiento de sus compromisos.

El Gobierno de Navarra es coordinador territorial del Pacto de Alcaldías por el Clima y la Energía desde 2018. Según información facilitada por la Oficina de Cambio Climático de Navarra, a 31 de diciembre de 2023, estaban adheridos al Pacto de Alcaldías 208 municipios navarros, de los que 201 tienen elaborado un PACES y en 131 casos éste ha sido aprobado por el pleno del ayuntamiento.

Marco propio de la Comunidad Foral

En 2018, el Gobierno de Navarra aprobó la ‘Hoja de Ruta de Cambio Climático de Navarra 2017-2030-2050’ (KLINa), que incluye los objetivos de reducir las emisiones de GEI, para 2030, en al menos un 45 por ciento con respecto a 2005, y de convertir Navarra en un territorio sostenible y resiliente.

En 2022 se aprobó la LFCC, que establece el marco normativo, institucional e instrumental que articula la contribución de la Comunidad Foral para lograr en 2030 una reducción de las emisiones de GEI de al menos un 55 por ciento con respecto a los niveles de 1990. Esta ley foral también establece obligaciones de las administraciones públicas de Navarra en las materias de adaptación al cambio climático y de pobreza energética.

⁶ ‘Situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía’ (Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024).

Resumen de objetivos mínimos de mitigación para 2030

Las distintas normas e instrumentos de planificación de ámbito europeo, nacional y foral establecen distintos objetivos que han ido modificándose a lo largo del tiempo.

El cuadro siguiente resume los objetivos mínimos establecidos en distintos instrumentos vigentes a 31 de diciembre de 2023 en materia de mitigación.

Objetivos mínimos de mitigación para 2030			
Instrumento	% reducción de emisiones GEI	Cuota de energías renovables ⁷	Mejora de eficiencia energética con respecto a 2007 ⁸
Hoja de Ruta de Cambio Climático de Navarra – KLINA (enero de 2018)	45% con respecto a 2005	47%	-
LCC (mayo de 2021) ⁹	23% con respecto a 1990	42%	39,5%
“Marco 2030 de Energía y Clima” (julio de 2021)	55% con respecto a 1990 ¹⁰	32% ¹¹	32,5% ¹²
LFCC (abril de 2022)	55% con respecto a 1990	-	-
Modificaciones de directivas del “Marco 2030 de Energía y Clima” (Fecha límite de transposición en 2025)	-	42,5% ¹³	40,5% ¹⁴

Destaca el objetivo de alcanzar en 2030 una reducción de las emisiones de GEI de al menos un 55 por ciento con respecto a los niveles de 1990, que está establecido como objetivo vinculante para el conjunto de la Unión Europea por el Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio.

Para alcanzar dicho objetivo, el Reglamento (UE) 2018/842, de 30 de mayo de 2018, en su redacción vigente a fin de 2023¹⁵, establece para los sectores difusos¹⁶, el objetivo de reducir las emisiones de GEI al menos un 40 por ciento con respecto a los niveles de 2005. Este reglamento establece un reparto de esfuerzos entre los Estados miembros, de acuerdo con el cual en España la reducción debe ser de, al menos, el 37,7 por ciento.

⁷ Cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía.

⁸ Porcentaje de reducción del consumo de energía primaria por mejoras en eficiencia energética.

⁹ Incluye, además, el objetivo de alcanzar que, en 2030, al menos el 74 por ciento de la energía generada tenga origen renovable.

¹⁰ Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio de 2021.

¹¹ Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018.

¹² Directiva (UE) 2018/2002, de 11 de diciembre de 2018.

¹³ Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre de 2023.

¹⁴ Directiva (UE) 2023/1791, de 13 de septiembre de 2023.

¹⁵ Dada por Reglamento (UE) 2023/857 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023.

¹⁶ Sectores de actividad no sujetos al comercio de derechos de emisión. Incluyen los sectores ‘Residencial, comercial e institucional’, ‘Transporte’, ‘Agrícola y ganadero’, ‘Gestión de residuos’, ‘Gases fluorados’, ‘Industria no sujeta al comercio de emisiones’.

2.2 PLANIFICACIÓN DE MEDIDAS DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE MOVILIDAD SOSTENIBLE EN LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA DE MÁS DE 10.000 HABITANTES

Planificación general de medidas de mitigación y adaptación

De acuerdo con la LFCC, todos los municipios de más de 5.000 habitantes tienen, entre otros, las siguientes obligaciones:

- Aprobar planes de acción para el clima y la energía sostenible, de acuerdo con la metodología adoptada en el ámbito de la Unión Europea, que deberán incluir un contenido mínimo establecido en la propia LFCC (art. 19).
- Contar con la participación de la población para la elaboración, puesta en marcha y evaluación de dichos planes (art. 19).
- Facilitar a la ciudadanía información sobre evolución de las emisiones locales, evolución de los indicadores climáticos, vulnerabilidad de su territorio y las actuaciones de mitigación y adaptación llevadas a cabo (art. 20).

El marco normativo internacional, europeo, estatal y foral no establece objetivos cuantitativos de mitigación, adaptación y pobreza energética vinculantes para las entidades locales. No obstante, la LCC y la LFCC sí establecen determinadas medidas que las entidades locales tienen que adoptar.

Planes de movilidad sostenible y transporte público de viajeros urbano

Los municipios de más de 10.000 habitantes, de acuerdo con la LFCC, debían elaborar o actualizar sus planes de movilidad sostenible antes del 3 de abril de 2024. Dichos planes tendrán una vigencia de seis años y deben introducir determinados tipos de medidas de mitigación especificadas en la LFCC (art. 45), entre las que se incluyen el establecimiento de zonas de bajas emisiones¹⁷ y diversas medidas orientadas a cambiar los medios de movilidad utilizados y a la electrificación del transporte.

En el caso de los municipios integrados en el servicio de transporte público regular de viajeros de la Comarca de Pamplona, el plan de movilidad sostenible será elaborado de manera conjunta y coordinada por los ayuntamientos y la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

Por otra parte, las administraciones públicas competentes en la gestión del transporte público de viajeros urbano deben elaborar un plan de transición para la sustitución de los vehículos, con el objetivo de reducir las emisiones (art. 48).

Para los municipios de más de 50.000 habitantes¹⁸, la LCC establece la obligación de adoptar los planes de movilidad urbana sostenible antes de 2023. Estos planes deben incluir una serie de medidas que, en líneas generales, coinciden con las exigidas por la LFCC, si bien introduce algunas adicionales (art. 14). Estos municipios deben establecer las zonas bajas emisiones antes de 2023; no obstante, el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, ha establecido un periodo transitorio de 18 meses para adaptar a la norma las zonas de bajas emisiones establecidas con anterioridad a su entrada en vigor.

¹⁷ Ámbitos delimitados por una administración pública, dentro de su territorio, en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de GEI, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente (art. 14 LCC).

¹⁸ Y aquellos de más de 20.000 habitantes que superen ciertos umbrales de contaminación del aire.

2.3 APOYO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA A LAS ENTIDADES LOCALES

Entre las funciones que la LFCC atribuye a la Oficina de Cambio Climático de Navarra, servicio integrado en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se encuentran la de apoyar la participación de las administraciones en proyectos y programas voluntarios de mitigación y adaptación, así como la de proporcionar apoyo técnico a los municipios para la redacción, ejecución y revisión de los planes de acción por el clima.

La 'Hoja de Ruta de Cambio Climático de Navarra 2017-2030-2050', incorpora medidas de adaptación del proyecto 'Life-IP Nadapta-CC (2018-2025)', que incluye actividades de apoyo a las entidades locales en este ámbito.

En el marco de dicho proyecto, a través de la unidad Lursarea – Agencia Navarra del Territorio y la Sostenibilidad de la sociedad pública Nasuvinsa, se han realizado las siguientes actuaciones:

- Elaboración, entre otros, de los siguientes estudios y guías: 'Estudio de variabilidad climática y adaptación del medio construido de la Comunidad Foral de Navarra', 'Gestión adaptativa del paisaje de la Comunidad Foral de Navarra – Guía temática de paisaje y cambio climático en Navarra' y 'Guía de urbanismo, arquitectura y cambio climático en Navarra'.

- Elaboración y puesta a disposición de los ayuntamientos de los inventarios de emisiones de GEI de los años 2005 (año de referencia) y 2019, así como una Evaluación de Riesgos y Vulnerabilidades.

- Promoción de la adhesión de los municipios al Pacto de Alcaldías.

- Elaboración de un documento de metodología para la realización de PACES.

- Acompañamiento y asistencia técnica para la elaboración de 17 planes agrupados, que integraban 200 municipios a fin de 2023, y uno individual. Según informa Nasuvinsa, a este efecto, adjudicó dos contratos de servicios por un importe total de 143.019 euros (IVA no incluido).

- Soporte técnico y coordinación de la implantación de los PACES mediante un foro de representantes locales y comarcales, intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como formación para responsables municipales técnicos y políticos.

Nasuvinsa llevó a cabo un proceso de validación de su metodología de elaboración de PACES por parte del Centro Común de Investigación ("Joint Research Centre") de la Comisión Europea. Este centro comunicó que la metodología es conforme con los principios fundamentales del Pacto de Alcaldías, si bien indica algunas observaciones para su mejora.

El coste de elaboración de los PACES en los que ha colaborado Nasuvinsa, en el marco del proyecto 'Life-IP Nadapta-CC (2018-2025)', ha sido financiado con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, y está cofinanciado en un 60 por ciento con cargo al Programa LIFE de la Unión Europea. De esta manera, la elaboración de estos PACES no ha supuesto gasto para los ayuntamientos.

APÉNDICE 3. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS DE LA FISCALIZACIÓN EN MUNICIPIOS DE MÁS DE 10.000 HABITANTES

3.1 OBJETIVO 1: ¿DISPONEN LAS ENTIDADES LOCALES DE UNA PLANIFICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA, ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE MOVILIDAD SOSTENIBLE?

Subobjetivo 1.1 Instrumentos de planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética y adaptación al cambio climático

El cuadro siguiente resume la situación de las entidades locales fiscalizadas a 31 de diciembre de 2023, en cuanto a la aprobación de instrumentos de planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética y adaptación al cambio climático:

Municipio	Población a 1 de enero de 2023	¿Ha elaborado planificación general?	¿El plan general es tipo PACES?	¿Está vigente?	Fecha de aprobación	Órgano de aprobación	¿Publicado en la web?
Pamplona / Iruña	205.762	Sí	Sí	Sí	9/09/2021	Pleno	Sí
Tudela	37.791	Sí	Sí	Sí	21/05/2021	Junta de Gobierno Local	Sí
Valle de Egüés / Eguesibar	22.121	Sí	Sí	Sí	30/06/2022	Pleno	No
Burlada / Burlata	20.865	Sí	Sí	Sí	11/08/2022	Pleno	No
Barañáin / Barañain	19.575	No	-	-	-	-	-
Zizur Mayor / Zizur Nagusia	15.715	Sí	Sí	No aprobado	-	-	No
Estella-Lizarra	14.195	Sí	Sí	Sí	28/07/2022	Pleno	No
Valle de Aranguren	12.517	Sí	Sí	Sí	30/08/2022	Pleno	No
Berriozar	10.919	Sí	Sí	Sí	29/06/2022	Pleno	No ¹
Tafalla	10.698	Sí	Sí	No aprobado ²	-	-	No ¹
Ansoáin / Antsoain	10.608	Sí	Sí	Sí	29/06/2022	Pleno	Sí
Villava/Atarrabia	10.067	Sí	Sí	Sí	28/06/2022	Pleno	Sí
Mancomunidad de la Comarca de Pamplona	-	Sí	No	Sí	22/02/2021	Asamblea general	Sí

(1) Publicado en el portal de transparencia del ayuntamiento en diciembre de 2024.

(2) Aprobado por el Pleno el 28 de noviembre de 2024.

Todos los ayuntamientos fiscalizados han elaborado una planificación general de ahorro y eficiencia energética y de adaptación al cambio climático con la excepción del Ayuntamiento de Barañáin. En todos los casos, la planificación general ha seguido la metodología de los PACES.

El Ayuntamiento de Pamplona dispone de una 'Estrategia de Transición Energética y Cambio Climático. Pamplona 2030' vinculado a la Agenda Urbana Española¹⁹. Esta estrategia figura como PACES de Pamplona en la página web de la Oficina del Pacto de Alcaldías.

A 31 de diciembre de 2023 todos los planes elaborados habían sido aprobados, excepto los correspondientes a Tafalla y Zizur Mayor / Zizur Nagusia, a pesar de que éstos últimos datan de

¹⁹ Marco estratégico y no normativo de política urbana para orientar las decisiones y políticas que inciden en lo territorial y lo urbano con una visión global, integrada y continuada en el tiempo, tomado en consideración por el Consejo de Ministros en 2019. De los ayuntamientos fiscalizados, a 31 de diciembre de 2023 sólo el Ayuntamiento de Pamplona había elaborado una planificación conforme al modelo de la Agenda Urbana Española y la había presentado como tal al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. El Ayuntamiento de Tudela inició su elaboración en noviembre de 2023 y la ha aprobado y presentado al ministerio en 2024.

mayo de 2022 y septiembre de 2023, respectivamente. No obstante, el Ayuntamiento de Tafalla ha aprobado su plan en noviembre de 2024 y el de Zizur Mayor / Zizur Nagusia nos ha comunicado que tiene previsto iniciar próximamente los trámites para someterlo a la aprobación del pleno.

En los ayuntamientos que han aprobado PACES, la aprobación se realizó por el pleno en todos los casos excepto en Tudela, donde fue efectuada por la junta de gobierno local.

Sólo cuatro ayuntamientos y la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona tienen publicados sus instrumentos de planificación general en sus respectivas páginas web²⁰. No obstante, todos los instrumentos de tipo PACES están publicados en la página del Pacto de Alcaldías en Navarra (<https://pactoalcaldias.navarra.es/es/>).

El Ayuntamiento de Barañáin no dispone de ningún instrumento de planificación general en materia de ahorro y eficiencia energética y de adaptación al cambio climático. Tampoco dispone de planes parciales relacionados con estas materias. No obstante, el ayuntamiento indica que ha realizado algunas actuaciones puntuales en este ámbito, principalmente dirigidas a mejorar el aislamiento de varios edificios municipales. Asimismo, en diciembre de 2024, nos comunica que va a estudiar la firma de un convenio de colaboración con Nasuvinsa para la elaboración de un PACES.

Por su parte, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona dispone de una Estrategia de Cambio Climático y Energía 2030. Fue aprobada por su asamblea en febrero de 2021 y abarca la actividad de la propia mancomunidad y de su sociedad dependiente 'Servicios de la Comarca de Pamplona, S.A.' (SCPSA), así como la de sus empresas colaboradoras y contratistas.

Dicho documento incluye un cálculo de emisiones de GEI para el año base 2014, relativo a los tres servicios de competencia de la mancomunidad (ciclo integral del agua, transporte urbano comarcal y recogida, tratamiento y eliminación de residuos). Establece el objetivo de alcanzar la "neutralidad climática" en 2030 mediante una reducción de las emisiones de GEI en un 76 por ciento con respecto al año base 2014 y la puesta en marcha de proyectos para la absorción o compensación de las emisiones residuales. Con esta finalidad, planifica 15 actuaciones para la reducción de la emisión de GEI en el periodo 2020-2030, en el ámbito de los tres servicios de competencia de la mancomunidad y en sus servicios generales.

Como desarrollo de dicha estrategia en el ámbito energético, la mancomunidad aprobó en 2023 el 'Proyecto MANCOENER' con el objetivo de lograr, en 2035, generar una cantidad de energía renovable equivalente al 94 por ciento del consumo derivado de los servicios de su competencia y de sus servicios generales.

La mancomunidad y su sociedad dependiente SCPSA también disponen de los siguientes planes que desarrollan la estrategia en materia de transporte público de viajeros urbano, en la línea de lo establecido al respecto por la LFCC: 'Plan de flota eléctrica y de combustibles menos contaminantes en los vehículos de SCPSA 2017-2030', 'Plan de choque para la incorporación de autobuses eléctricos 2022-2024' y 'II Plan de introducción de energías menos contaminantes en el transporte público de la Comarca de Pamplona'.

²⁰ Situación a 31 de diciembre de 2023. Posteriormente, en diciembre de 2024, los ayuntamientos de Tafalla y Berriozar han publicado sus PACES en sus respectivos portales de transparencia.

Los objetivos de las planificaciones en materia de mitigación son los siguientes:

Entidad local	Año objetivos	% reducción de emisiones GEI vs.2005	Cuota de energías renovables	Mejora de eficiencia energética
Pamplona / Iruña	2030	64	37	39 ¹
Tudela	2030	40	32	32,5
Valle de Egüés / Eguesibar	2030	41	-	-
Burlada / Burlata	2030	42,2	-	-
Zizur Mayor/Zizur Nagusia	2030	40,7	-	-
Estella-Lizarra	2030	40,2	-	-
Valle de Aranguren	2030	41,8	-	-
Berriozar	2030	40,4	-	-
Tafalla	2030	40,5	-	-
Ansoáin / Antsoain	2030	40,5	-	-
Villava/Atarrabia	2030	40,3	-	-
Mancomunidad de la Comarca de Pamplona	2030	100 ²	62 ³	-

- (1) Porcentaje de mejora con respecto al escenario proyectado en ausencia de medidas.
- (2) Reducción de emisiones en un 76 por ciento con respecto a 2014 y absorción o compensación del 24 por ciento restante, lo que implica unas emisiones netas nulas (“neutralidad climática”).
- (3) Porcentaje de energías renovables de producción propia con respecto al consumo.

En todos los ayuntamientos se toma 2005 como año de referencia, al igual que hace la Hoja de Ruta de Cambio Climático de Navarra – KLINA. Pamplona y Tudela expresan su objetivo de reducción de emisiones en términos absolutos, mientras que el resto de ayuntamientos los formulan en términos per capita. Los porcentajes de reducción de emisiones de GEI que se pretende alcanzar son superiores a los mínimos establecidos en la normativa europea, estatal y foral vigente a fin de 2023.

Las planificaciones de Pamplona y Tudela incluyen, además, objetivos de cuota de energías renovables y mejoras de eficiencia energética. Estos objetivos se sitúan por debajo de los establecidos en la LCC, pero esto no constituye un incumplimiento, dado que estos objetivos legales se establecen para el conjunto del país y no son exigibles a cada una de las entidades locales.

Subobjetivo 1.2 Pacto de Alcaldías por el Clima y la Energía Sostenible

La tabla siguiente muestra la situación de los ayuntamientos en cuanto a su adhesión al Pacto de Alcaldías y la aprobación y presentación de los PACES:

	Pacto de Alcaldías		Elaboración, aprobación y presentación del PACES			
	Adherido	Fecha de adhesión	Año objetivos	Modalidad	Aprobación	Presentado ante Oficina del Pacto
Pamplona / Iruña	Sí	5/03/2020 ¹	2030	Individual	9/09/2021	Sí
Tudela	Sí	2/04/2019	2030	Individual	21/05/2021	No consta
Valle de Egüés / Eguesibar	Sí	2/04/2019	2030	C+I ²	30/06/2022	No consta
Burlada / Burlata	Sí	27/02/2020	2030	C+I	11/08/2022	No consta
Barañáin / Barañain	No	-	-		-	-
Zizur Mayor/Zizur Nagusia	Sí	25/03/2021	2030	C+I	No aprobado	No
Estella-Lizarra	Sí	4/04/2019	2030	Individual	28/07/2022	Sí
Valle de Aranguren	Sí	30/04/2019	2030	C+I	30/08/2022	No consta
Berriozar	Sí	27/02/2019	2030	C+I	29/06/2022	No consta
Tafalla	Sí	26/03/2019	2030	C+I	No aprobado ³	No
Ansoáin / Antsoain	Sí	27/02/2019	2030	C+I	29/06/2022	No consta
Villava/Atarrabia	Sí	30/04/2019	2030	C+I	28/06/2022	No consta

- (1) Renovación de compromisos con horizonte 2030. Se adhirió inicialmente al pacto en 2009.
- (2) C+I: plan conjunto con objetivos individuales para cada municipio.
- (3) Aprobado el 28 de noviembre de 2024.

Todos los ayuntamientos, excepto el de Barañáin, están adheridos al Pacto de Alcaldías. Esta adhesión fue aprobada por el pleno en todos los casos excepto en el Ayuntamiento de Tudela, donde lo fue por la junta de gobierno local. A este respecto, en diciembre de 2024, el Ayuntamiento de Barañáin nos comunica que va a iniciar los trámites para la adhesión a dicho Pacto.

Todos los ayuntamientos adheridos al pacto han elaborado el correspondiente PACES. Esta elaboración, excepto en los casos de Pamplona y Tudela, se ha realizado con la colaboración de Nasuvinsa.

Los ayuntamientos de Pamplona, Tudela y Estella-Lizarra disponen de PACES individuales, mientras que el resto están incluidos en PACES en la modalidad de plan conjunto con objetivos individuales para cada municipio. En concreto, tienen planes conjuntos los siguientes municipios:

- Valle de Egüés, Valle de Aranguren y Zizur Mayor/Zizur Nagusia, junto con los siguientes municipios de menos de 10.000 habitantes: Beriáin, Cendea de Galar y Noáin (Valle de Elorz).
- Burlada y Villava/Atarrabia.
- Tafalla, junto con los siguientes municipios de menos de 10.000 habitantes: Barásoain, Garinoain, Leoz/Leotz, Olóriz/Oloritz, Orísoain, Pueyo y Unzué/Untzue.
- Berriozar y Ansoáin/Antsoain.

A 31 de diciembre de 2023, los PACES de los ayuntamientos de Pamplona y Estella habían sido presentados ante la Oficina del Pacto de Alcaldías, que los ha publicado en su página web.

No se ha acreditado la presentación del resto de PACES aprobados ante la Oficina del Pacto. A este respecto, por lo que se refiere a los PACES elaborados con la colaboración de Nasuvinsa, esta sociedad nos ha comunicado que fueron enviados a la web de dicha oficina en formato pdf y que está pendiente de una solución tecnológica que permita el volcado masivo de datos, a fin de cumplimentar de manera eficiente toda la información requerida. Nos indica que actualmente está en conversaciones con la Oficina del Pacto de Alcaldías a este respecto.

Subobjetivo 1.3 Planes de movilidad sostenible

Hemos revisado los planes de movilidad sostenible de los municipios objeto de nuestra fiscalización.

Los municipios de Pamplona, Valle de Egués, Burlada, Villava/Atarrabia, Ansoáin, Valle de Aranguren, Barañáin, Berriozar y Zizur Mayor / Zizur Nagusia están integrados en el servicio de transporte público regular de viajeros de la Comarca de Pamplona, por lo que están integrados en el PMUS de ésta.

La tabla siguiente resume las fechas de aprobación y la vigencia de los planes de movilidad existentes en los municipios fiscalizados, así como si incluyen el tipo de medidas que requiere el artículo 45 de la LFCC.

	Comarca de Pamplona	Tudela	Estella-Lizarra	Tafalla
Aprobación del plan movilidad	2019 y 2021 ¹	2024 ²	2010	2010
Órgano de aprobación	Varios ³	Pleno	Alcaldía	Junta de Gobierno Local
Periodo de actuaciones previstas	3+10 años	No consta	2011-2020	2010-2018
Contenido mínimo (art. 45 LFCC):				
Establecimiento zonas de bajas emisiones	No	No	No	No
Fomento de la movilidad activa a pie y en bicicleta	Sí	Sí	Sí	Sí
Fomento y mejora de los servicios de transporte público de viajeros de uso general y fomento de la intermodalidad	Sí	Sí	Sí	Sí
Medidas para la electrificación de los servicios de transporte público y el uso de combustibles de bajas emisiones de GEI, incluyendo el biometano.	Sí	No	No	No
Impulso de la movilidad eléctrica	Sí	Sí	No	No
Medidas para la reducción de emisiones en el reparto de mercancías.	Sí	No	No	No
Impulso de la movilidad al trabajo sostenible.	Sí	Sí	Sí	Sí

(1) Aprobación por la Mancomunidad (2019), por los ayuntamientos fiscalizados (en 2019 y 2021) y por el Gobierno de Navarra (2021).

(2) Actualización del PMUS de 2008 aprobada en febrero de 2024.

(3) Asamblea general de la mancomunidad, plenos de los ayuntamientos y Gobierno de Navarra.

- Plan de movilidad sostenible de la Comarca de Pamplona

La elaboración del PMUS de la Comarca de Pamplona se realizó en base a un convenio firmado en 2016 entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, ACFN), los ayuntamientos y la mancomunidad. Este convenio tenía por objeto la elaboración del PMUS, pero no su ejecución, que correspondería a cada administración en función de sus competencias. Establece que en el PMUS se incluiría una programación de las inversiones previstas para, posteriormente, “estudiar las posibilidades de financiación y el grado de compromiso presupuestario de las administraciones implicadas” y elaborar, posteriormente, un PMUS reajustado en función de dichos compromisos de financiación, que se sometería a aprobación de las administraciones implicadas.

Para llevar a término la elaboración del PMUS, se creó una comisión integrada por representantes políticos y una subcomisión técnica. Se elaboró un PMUS que fue aprobado, entre 2019 y 2021, por la asamblea general de la mancomunidad, por 17 de los 18 ayuntamientos implicados (incluidos todos los comprendidos en este trabajo de fiscalización) y por el Gobierno de Navarra.

Dicho PMUS “propone un conjunto de actuaciones a desarrollar en un plazo de diez años” cuyo presupuesto global asciende a 388 millones. Contempla una primera “fase programada” (2019-2021), cuyas medidas consisten fundamentalmente en la realización de estudios y proyectos cuyo coste (700.000 euros) sería financiado mediante subvenciones y por los ayuntamientos y la ACFN, según un reparto establecido en el propio PMUS. Incluye también una “posible secuencia del despliegue de estrategias” que “deberá ser programada en un futuro en función del desarrollo de la primera fase programada”.

Para impulsar su ejecución, el PMUS plantea la creación una estructura centralizada en el seno de la mancomunidad o como entidad independiente, así como la necesidad de firmar un nuevo convenio que dé cobertura a la ejecución de la “primera fase programada” en tanto que no exista dicha estructura centralizada. Por otra parte, señala que, para la primera fase, “debiera existir una “caja única” del PMUS que se nutriría de los recursos aportados por las administraciones participantes, pero no concreta su régimen jurídico ni su forma de gestión.

La comisión y la subcomisión que intervinieron en la elaboración del PMUS no han vuelto a reunirse una vez que se presentó éste en 2019. A fecha de elaboración de este informe, no se ha creado la mencionada estructura centralizada, no se ha firmado un nuevo convenio y no se han realizado los estudios y proyectos previstos en la “primera fase programada”.

Diversas administraciones implicadas han realizado actuaciones en materia de movilidad sostenible, en algunos casos de manera coordinada entre varias administraciones, pero no en el marco del PMUS comarcal.

En 2024, la mancomunidad ha modificado sus estatutos para poder asumir y ejercer competencias municipales en materia de movilidad y, según nos informa, ha constituido un grupo de trabajo sobre movilidad con representación de diferentes grupos políticos. Por otra parte, la mancomunidad y el Ayuntamiento de Pamplona están coordinando actuaciones a través de un grupo técnico formado por personal de ambas entidades.

Con respecto al contenido del PMUS aprobado, cabe señalar que no contempla la creación de zonas de bajas emisiones, cuya introducción es obligatoria para los municipios de más de 10.000 habitantes, de acuerdo con la LFCC. El Ayuntamiento de Pamplona, que está obligado por la LCC, tiene previsto en su ETEyCC el establecimiento de una zona de bajas emisiones y, vinculado a ésta, el impulso y apoyo a proyectos de logística de “última milla”. El resto de municipios de más de 10.000 habitantes incluidos en el ámbito de la PMUS comarcal no tienen planificado el establecimiento de zonas de bajas emisiones.

Por otra parte, la LCC obliga a los municipios de más de 50.000 habitantes a establecer criterios específicos de calidad del aire en el entorno de los centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad, cuando sea necesario de conformidad con la normativa en materia de calidad del aire. A este respecto, según informa el Ayuntamiento de Pamplona, las mediciones oficiales de calidad del aire no indican que sea necesario adoptar dichos criterios.

- Plan de movilidad sostenible de Tudela

El Ayuntamiento de Tudela aprobó en 2008 un PMUS cuya vigencia se establecía para un periodo de entre cinco y siete años, por lo que el 31 de diciembre de 2023 ya había finalizado. En 2023 adjudicó un contrato para actualizar el PMUS de 2008 (“fase I”) y para elaborar posteriormente un PMUS nuevo y más desarrollado (“fase II”). La actualización del PMUS de 2008 fue aprobada por el pleno en febrero de 2024, dentro del plazo legalmente establecido para ello.

El documento presenta algunas deficiencias, principalmente el escaso desarrollo y concreción de muchas medidas y que no prevé expresamente el establecimiento de una zona de bajas emisiones. El plan no incluye medidas para la sustitución de la flota de vehículos del transporte público de viajeros urbano, pero el ayuntamiento informa de que, desde 2023, cuatro líneas regulares se prestan ya con vehículos eléctricos o híbridos, utilizándose el diésel solo en el transporte escolar. El ayuntamiento indica que todas estas cuestiones serán más desarrolladas en el nuevo plan de movilidad (“fase II”), que actualmente se está elaborando.

- Planes de movilidad sostenible de Estella-Lizarra y Tafalla

Por su parte, los PMUS de Tafalla y Estella-Lizarra fueron aprobados en 2010 y sus horizontes de actuación finalizaron en los años 2018 y 2020, respectivamente. Ninguno de los dos ayuntamientos ha actualizado su PMUS o elaborado uno nuevo con posterioridad a la aprobación de la LFCC, contrariamente a lo dispuesto en ésta.

Ninguno de estos dos planes prevé el establecimiento de zonas de bajas emisiones, ni tampoco medidas para la electrificación de los servicios de transporte público y el uso de combustibles de bajas emisiones, para impulsar la movilidad eléctrica o para reducir las emisiones en el reparto de mercancías, todo ello contrariamente a lo establecido en la LFCC.

El Ayuntamiento de Estella-Lizarra dispone de un estudio de ‘propuestas de mejora para promover la movilidad no motorizada’, elaborado en diciembre de 2022, pero tiene un ámbito más reducido que el propio de un PMUS y no ha sido aprobado por ningún órgano municipal.

APÉNDICE 4. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA

4.1 OBJETIVO 2: ¿SE HA ELABORADO DICHA PLANIFICACIÓN GENERAL CON UN DIAGNÓSTICO PREVIO DE LA SITUACIÓN Y DE LOS RIESGOS, INCLUYENDO PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN?

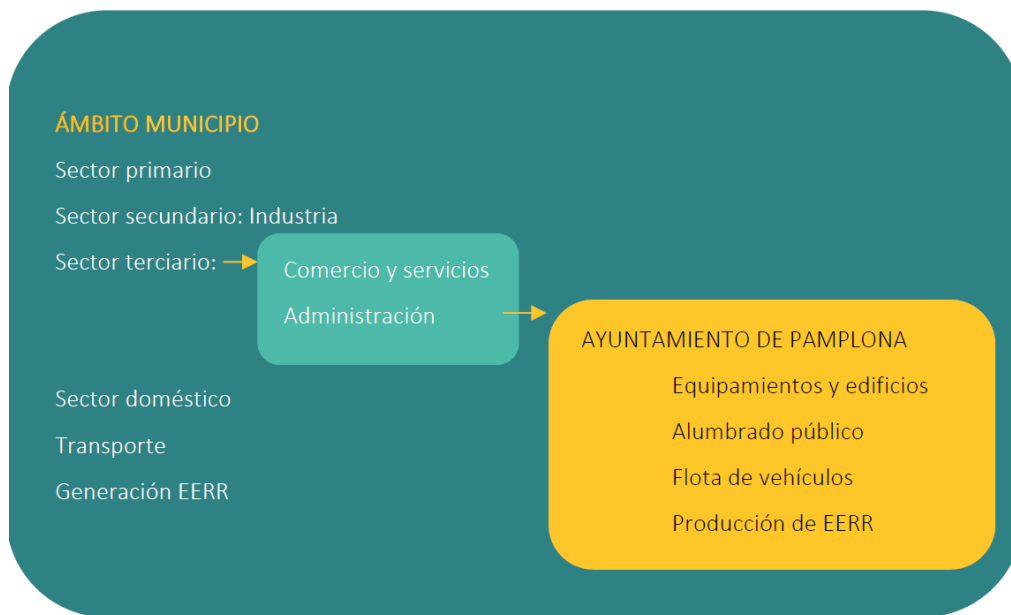
Subobjetivo 2.1 Diagnóstico previo de la situación y de los riesgos

La elaboración de la estrategia con horizonte 2030 se realizó con colaboración de personal del ayuntamiento y de una empresa de consultoría²¹.

En enero de 2021 se elaboró la versión definitiva de un diagnóstico que incluye el análisis de las características del municipio y de los diversos planes municipales relacionado con esta materia, un balance energético de la ciudad y un diagnóstico y evaluación de riesgos y vulnerabilidades climáticas, así como algunos datos relativos a pobreza energética.

El balance energético se refiere al conjunto del municipio, incluyendo los sectores primario, secundario (industria) y terciario, el sector doméstico (residencial) y el transporte, así como la producción de energías renovables. Dentro del sector terciario, se incluye el comercio y los servicios, así como el balance propio del ayuntamiento (equipamientos y edificios municipales, alumbrado público, flota de vehículos y producción de energías renovables).

Ámbito del balance energético municipal



(Fuente: ETEyCC - Diagnóstico)

Establece como año de referencia 2005 y presenta datos anuales para el periodo 2005-2018, incluyendo el consumo energético, las emisiones derivadas del mismo y la evolución de las fuentes energéticas. Se realiza también un análisis por sectores. El diagnóstico presenta una proyección de la tendencia que seguirían, hasta 2030, el consumo energético, las emisiones de GEI y el consumo de energía renovable en caso de no adoptarse ninguna medida al respecto.

²¹ El contrato de servicios se adjudicó, por un importe de 40.535 euros (IVA incluido) mediante procedimiento simplificado y se firmó en 2020. No está publicado en la página web ni en el portal de transparencia del ayuntamiento.

El diagnóstico y evaluación de riesgos y vulnerabilidades climáticas se basó en el estudio sobre la vulnerabilidad y riesgo de todos los municipios de Navarra realizado por Nasuvinsa. Este estudio analiza dos riesgos principales (aumento de las temperaturas y lluvias intensas) y dos riesgos secundarios (sequía y alteración del paisaje). Sobre dicha base, en el diagnóstico elaborado se efectuó un análisis y evaluación de los dos riesgos principales para cada uno de los barrios.

Con respecto a la pobreza energética, dado que el ayuntamiento carecía de indicadores para medir el número de hogares en situación de pobreza energética, únicamente se incluyen algunos datos sobre el número de ayudas concedidas por el ayuntamiento en esta materia. A este respecto, cabe señalar que, desde mayo de 2024, el ayuntamiento dispone de un informe de diagnóstico de la pobreza energética de la ciudad.

Subobjetivo 2.2 Visión compartida en la organización

Si bien la elaboración del plan se realizó con la colaboración de una consultora especializada, el ayuntamiento informa de que hubo una implicación muy significativa de personal de la Agencia Energética Municipal en el proceso, particularmente en la confección del inventario de emisiones y el diagnóstico de vulnerabilidades, así como en la definición de las acciones.

Por otra parte, para implicar a las distintas áreas municipales relacionadas con la materia, el ayuntamiento llevó a cabo un proceso de participación interno que se desarrolló principalmente en el último trimestre de 2020. Según se indica en la ETEyCC, se realizaron varias sesiones técnicas con distintos departamentos municipales, tres sesiones participativas de la Comisión de Seguimiento Ampliada, con participación de personal de distintas áreas municipales, y una sesión con representantes de los distintos grupos políticos municipales.

Subobjetivo 2.3 Participación social

El proceso de participación social se desarrolló principalmente en noviembre de 2020, por lo que su desarrollo estuvo condicionado por la pandemia de Covid-19. Se realizaron las siguientes actuaciones:

- Sesión con partes interesadas de ámbito administrativo, empresarial, asociativo y universitario ("Foro de Agentes"). Se inscribieron 35 personas correspondientes a 24 entidades y participaron 31 personas.
- Sesión de participación abierta a la ciudadanía en general. Según informa el ayuntamiento, se dio difusión a la misma a través de la página web del ayuntamiento, correo electrónico ("newsletter"), redes sociales y nota de prensa. Se inscribieron 46 personas y asistieron 22.
- Consulta pública a través de la página web de participación ciudadana del ayuntamiento (<https://decide.pamplona.es>), con posibilidad de realizar aportaciones del 11 al 30 de noviembre.

En marzo de 2021 se celebró una sesión para presentar el trabajo realizado. Participaron 37 personas, de las que la mayoría no había asistido a las sesiones previas.

No se realizó un trámite de información pública conforme a la normativa reguladora del procedimiento administrativo ni tampoco se ha creado la asamblea ciudadana recomendada por la LCC. El ayuntamiento considera que, a fin de evitar duplicidades, las funciones de esta asamblea pueden desarrollarse por parte del "Foro 2030", que se creó en el ayuntamiento vinculado a la Agenda Urbana Pamplona 2030. No obstante, hemos constatado que este foro no se ha reunido desde 2020.

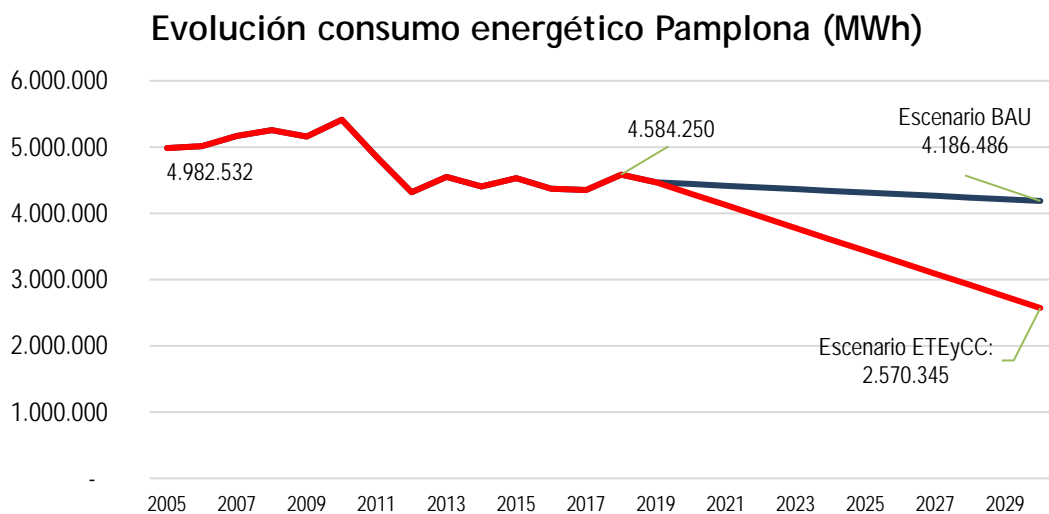
4.2. OBJETIVO 3. ¿EL CONTENIDO DE LOS PLANES SE AJUSTA A LOS REQUERIMIENTOS DE LA NORMATIVA E INCLUYE UNA PROGRAMACIÓN ADECUADA DE LAS MEDIDAS A ADOPTAR?

Subobjetivo 3.1 Contenido mínimo de la planificación

De acuerdo con el artículo 19 de la LFCC y con la metodología europea²², los planes de acción para el clima y la energía sostenible deben incluir el siguiente contenido mínimo:

- a) Análisis y evaluación de emisiones de GEI.
- b) Identificación y caracterización de los elementos vulnerables.
- c) Objetivos y estrategias de mitigación y adaptación.
- d) Acciones de sensibilización y formación.
- e) Reglas para la evaluación y seguimiento del plan.

a) Con respecto al análisis y evaluación de las emisiones de GEI, incluye un resumen del inventario de emisiones y balance energético a los que nos hemos referido anteriormente, la proyección del consumo energético y las emisiones hasta 2030 en ausencia de medidas correctoras (escenario BAU) y la evolución prevista del consumo con la implementación de dichas medidas (escenario ETEyCC), que muestra el gráfico siguiente²³:



El documento de la ETEyCC indica que, en estas proyecciones, se tienen en cuenta no solo las medidas planificadas por el ayuntamiento, sino también el efecto previsto de las políticas europeas, estatales y regionales.

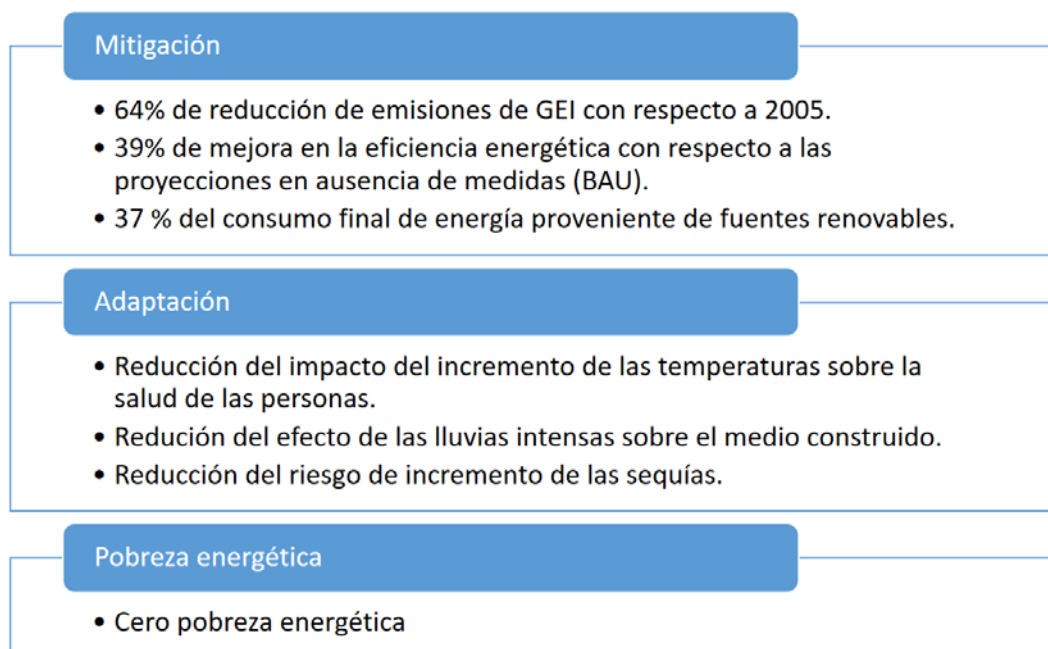
b) Para la identificación y caracterización de los elementos vulnerables, el plan resume los estudios realizados en la fase de diagnóstico a los que hemos hecho referencia en el apartado relativo al subobjetivo 2.1.

²² Guía para la presentación de informes del Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía, publicada por la Oficina del Pacto de Alcaldías en marzo de 2020.

²³ Elaboración propia a partir de la documentación de la ETEyCC (Diagnos y Plan de Acción).

c) La ETEyCC establece objetivos y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, así como también en materia de pobreza energética.

Los objetivos establecidos para 2030 en la ETEyCC son los siguientes:



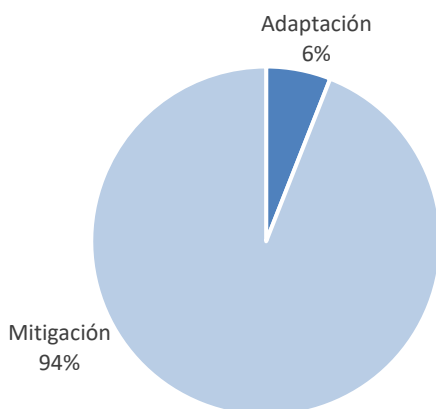
El plan de acción se estructura en cinco objetivos estratégicos de actuación que se desarrollan en 24 líneas estratégicas y 74 acciones que se detallan en el anexo de este informe. Dicho anexo incluye también un gráfico que muestra la relación entre los objetivos de la ETEyCC, los objetivos estratégicos de acción y las distintas líneas estratégicas.

La ETEyCC indica expresamente que la consecución de sus objetivos vendrá dada sólo parcialmente por la ejecución de estas acciones, ya que está condicionada por la implementación de políticas desarrolladas a nivel estatal y foral, principalmente el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

El ayuntamiento nos ha facilitado una clasificación de las 74 acciones y de sus costes estimados, entre los objetivos de mitigación, adaptación y pobreza energética. De acuerdo con ella, la distribución de las acciones y de su coste estimado entre los objetivos se muestra en la tabla siguiente:

Objetivo	Nº acciones	Coste estimado (millones)
Mitigación	26	300,33
Adaptación	27	2,01
Mitigación y adaptación	17	20,75
Mitigación, adaptación y pobreza energética	4	537,13
	74	860,22

La gráfica siguiente muestra la distribución de los costes estimados entre los objetivos de la ETEyCC²⁴:



Las dos acciones con mayor coste estimado, que suponen un 92 por ciento del coste estimado total, son las siguientes:

- Acción 1.5 – ‘Plan de rehabilitación de edificios en el ámbito privado’, con un coste estimado de 534,64 millones, que está vinculado a los objetivos de mitigación, adaptación y pobreza energética.
- Acción 2.2 – ‘Plan autoconsumo y comunidades energéticas (sectores residencial, instalaciones deportivas, industria y servicios)’, con un coste estimado de 252,66 millones, que está vinculado al objetivo de mitigación.

La ETEyCC incluye una medida en materia de instalaciones municipales para mejorar su eficiencia energética y su adaptación al cambio climático (acción 1.6) y dos medidas para la mejora de la eficiencia energética del alumbrado urbano (acciones 2.3 y 2.4). No obstante, a fecha de elaboración del presente informe, el ayuntamiento no dispone de un plan de ahorro en edificios públicos ni de un plan de alumbrado público.

d) En materia de formación y sensibilización de la ciudadanía, cabe destacar el objetivo estratégico número 5 de la ETEyCC, de “instaurar la cultura climática en la sociedad de Pamplona” y se desarrolla en cinco líneas estratégicas: ciudadanía, ámbito escolar, cultura climática municipal, comunicación y gestión pública coordinada, innovadora e integral.

La estrategia incluye numerosas acciones que, entre sus objetivos y/o instrumentos de implementación, incluyen aspectos relativos a la educación, la formación y la sensibilización de la ciudadanía. En particular, existen seis acciones²⁵ cuyos objetivos específicos están totalmente centrados en estos ámbitos y cuyos costes estimados suman 1,23 millones.

e) La estrategia diseña un sistema de seguimiento y evaluación, que debe estar liderado por una Comisión Municipal de Trabajo, integrada por el director/a de la ETEyCC y técnicos de distintas áreas municipales. Este sistema se describe en el subobjetivo 4.2.

²⁴ En las acciones que inciden sobre los objetivos de mitigación y adaptación, se distribuye el presupuesto entre ambos según criterio del ayuntamiento. No imputa ningún presupuesto al objetivo de pobreza energética, ya que no se definen acciones exclusivas vinculadas a dicho objetivo.

²⁵ Acciones 5.1, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7 y 5.9.

Subobjetivo 3.2 Medidas mínimas establecidas en la metodología europea para la elaboración de PACES

La Guía PACES requiere que se establezcan como mínimo tres acciones que inciden sobre sectores clave de mitigación, tres acciones que incidan sobre el objetivo de adaptación y, al menos, una acción relativa a pobreza energética.

La tabla siguiente muestra la clasificación de las acciones incluidas en la ETEyCC detallando, para el caso de las acciones de mitigación, sobre qué sectores de actividad incide cada una de ellas.

Objetivo	Sectores	Nº acciones exclusivas ¹	Nº acciones no exclusivas	Total medidas
Mitigación	Edificios, equipamiento e instalaciones municipales y alumbrado público	3	5	8
	Edificios, equipamiento e instalaciones sector terciario (no municipal)	3	4	7
	Edificios residenciales	2	4	6
	Transporte	19	3	22
	Otros (sectores no clave)	8	8	16
Adaptación		25	16	41
Pobreza energética		-	2	2
Acciones transversales		-	7	7

(1) Las acciones ‘exclusivas’ de mitigación o de adaptación son las que afectan únicamente a uno u otro de estos dos objetivos.

Únicamente a efectos de realizar las comprobaciones de este subobjetivo 3.2, hemos calificado como “transversales” siete acciones²⁶ que inciden en la implantación de la ETEyCC únicamente de manera general e indirecta.

De nuestro análisis **concluimos**:

- Existen 26 acciones exclusivas de mitigación que inciden en sectores clave²⁷. Por tanto, se cumple el mínimo de tres acciones sobre dos sectores clave.
- Existen 25 acciones exclusivas en materia de adaptación al cambio climático. Por tanto, se supera el mínimo de tres acciones clave.

Señalamos, además, que la acción con mayor coste estimado (acción 1.5) no está incluida en estas acciones porque tiene carácter no exclusivo, ya que incide en los objetivos de mitigación, adaptación y pobreza energética. En todo caso, tiene una importante incidencia en el sector clave ‘Edificios residenciales’.

Por lo que respecta a la pobreza energética, si bien la metodología PACES actualmente no contempla acciones exclusivamente vinculadas a dicho objetivo, una de las acciones calificadas como ‘no exclusivas’ está totalmente focalizada en dicha materia, ya que consiste en la elaboración de un plan municipal de lucha contra la pobreza energética (acción 4.13).

Consideramos que las medidas establecidas en la ETEyCC superan los mínimos establecidos en la metodología europea para la elaboración de PACES.

²⁶ Acciones 2.5, 4.10, 5.2, 5.3, 5.4, 5.10 y 5.12.

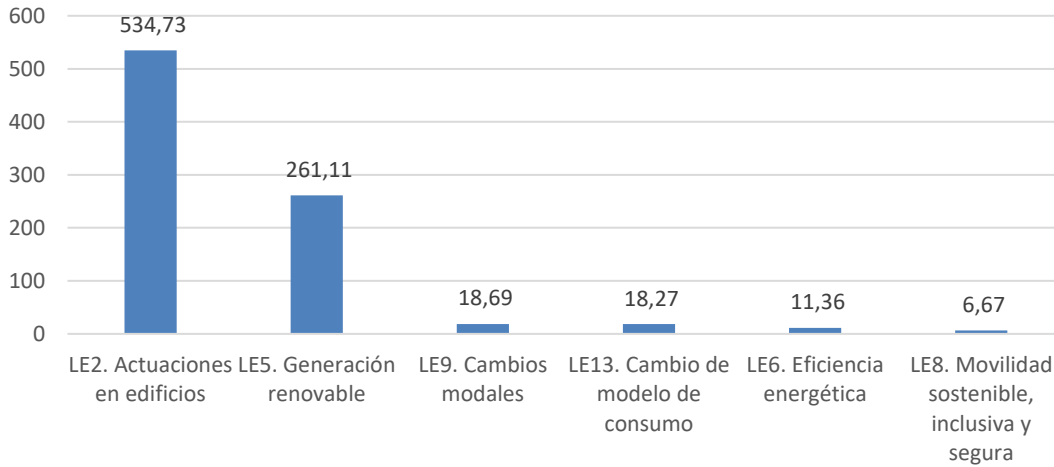
²⁷ Una acción exclusiva de mitigación puede afectar a uno o más sectores clave.

Subobjetivo 3.3 Programación de las medidas previstas

El documento que define la estrategia incluye una ficha descriptiva de cada una de las acciones y una tabla resumen. En ellas figura, entre otros datos, el objetivo y la descripción de la acción, el área responsable, el calendario previsto para su ejecución y los indicadores de seguimiento. Además, en 29 acciones de mitigación se incluyen sus impactos estimados en términos de ahorro de energía, reducción de emisiones o producción de energía renovable.

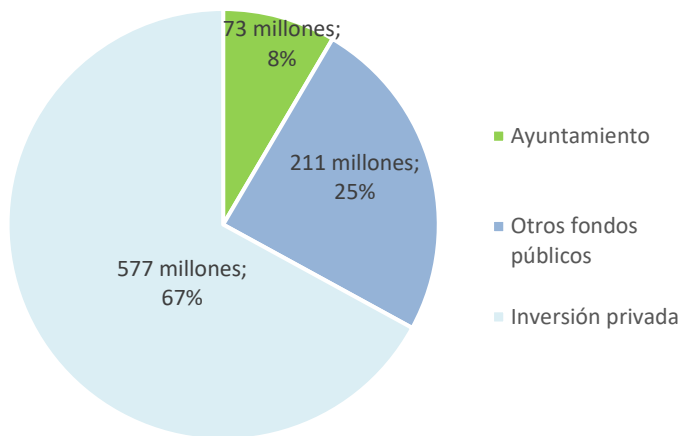
La información incluye también estimaciones de la inversión necesaria para la puesta en marcha de cada acción y de su posterior coste anual de operación. El coste total de la estrategia en el periodo 2021-2030 se estima en 860 millones, de los que 822 millones corresponden a inversiones iniciales y 38 millones al total de costes anuales de operación en el periodo. No obstante, dichos costes totales no incluyen los de algunas acciones que no se han estimado, según indica el ayuntamiento, porque no resulta posible hacerlo hasta no definir con mayor precisión la medida.

La gráfica siguiente muestra las líneas estratégicas con costes estimados superiores a cinco millones:



El ayuntamiento nos ha indicado que los costes se han estimado “según los precios de mercado, datos de referencia de rehabilitación de vivienda y edificios públicos y el saber de la consultoría”, pero no nos ha facilitado detalle al respecto.

El documento de la ETEyCC no detalla las fuentes de financiación del coste estimado de cada una de las acciones. Sí ofrece un cuadro general, que resumimos en la gráfica siguiente:



De acuerdo con dicho cuadro general de previsiones de financiación, el presupuesto municipal financiará únicamente el ocho por ciento del coste total, es decir, 73 millones en el conjunto del periodo. El 67 por ciento de la financiación se realizaría con fondos privados y el 25 por ciento restante provendría de otras administraciones.

Dada la relevancia de las fuentes de financiación ajenas al ayuntamiento, hemos solicitado detalle de las estimaciones realizadas al respecto. El ayuntamiento nos indica que se calculó en función de los porcentajes de subvenciones vigentes en el momento de elaborarse el plan, pero no nos ha facilitado información más detallada sobre los cálculos.

Por otra parte, destacamos que dentro de la ETEyCC se incluye la medida 4.10, que consiste en incorporar a los presupuestos anuales del ayuntamiento, a partir de 2024, una partida específica para la ejecución de la estrategia. Estima el importe anual de esta partida en 11,75 millones, calculados aplicando un porcentaje del cinco por ciento sobre un presupuesto municipal anual estimado de 235 millones. Si dicho importe se mantuviera constante durante el periodo de aplicación previsto en la ETEyCC (2024-2030), supondría un total de 82,25 millones, importe superior al coste de 73 millones que tendría que asumir el ayuntamiento según el cuadro general de previsiones de financiación al que hemos hecho referencia anteriormente. A pesar de ello, la descripción de la medida 4.10 señala que dicha “partida presupuestaria es necesaria para impulsar la ETEyCC pero no es suficiente para la correcta implementación de todas las medidas contenidas en el Plan”.

4.3. OBJETIVO 4. ¿SE HAN ESTABLECIDO MECANISMOS PARA EL SEGUIMIENTO, IMPULSO Y EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN?

Subobjetivo 4.1 Organización establecida para la implantación del plan

El documento ETEyCC propone un modelo de gobernanza integrado por los órganos que se muestran en el siguiente organigrama²⁸:



²⁸ Fuente: Ayuntamiento de Pamplona, Documento de síntesis de la ETEyCC.

A 31 de diciembre de 2023 esta organización no se había implantado y no se había realizado ninguna modificación de la estructura organizativa del ayuntamiento en relación con la ETEyCC.

Según informa el ayuntamiento, la función de la dirección de la ETEyCC era desempeñada por el responsable de la Agencia Energética Municipal, mientras que las funciones de la Comisión municipal de trabajo eran desarrolladas por dicha persona junto con personal técnico de dicha agencia y del Área municipal de 'Agenda 21'.

La colaboración de las distintas áreas municipales en la ejecución de las acciones se articula de manera informal, a través de comunicaciones y reuniones de trabajo, y las necesidades de asesoramiento se satisfacen mediante consultas puntuales a expertos, en función de las materias.

En 2024 el ayuntamiento ha creado un grupo de trabajo formado por el director de la Oficina Estratégica, el responsable de la Agencia Energética municipal y la coordinadora de Movilidad. Este grupo asume las funciones de impulso, liderazgo, planificación, ejecución y seguimiento de la estrategia. El ayuntamiento nos ha comunicado que analizará la conveniencia de adecuar su organización al modelo de gobernanza diseñado en la ETEyCC.

Subobjetivo 4.2 Planificación de la evaluación del cumplimiento de objetivos

La ETEyCC diseña un sistema de seguimiento y evaluación que debe estar liderado por la Comisión municipal de trabajo, a la que correspondería:

- Realizar un seguimiento inicial del grado de ejecución de las acciones que sirva para concretar la forma de cálculo de los distintos indicadores.
- Hacer seguimiento de la ejecución de las acciones mediante dos reuniones cada año y generando un informe anual al respecto.
- Elaborar un informe anual sobre la consecución de los objetivos de mitigación, transición energética y adaptación, si bien no se indican los destinatarios del informe, aunque señala que servir con fines de sensibilización ciudadana.

Recomienda, además, el establecimiento de metas intermedias a fin de medir el grado de avance y poder adoptar, en su caso, medidas correctoras.

Por otra parte, el ayuntamiento elabora anualmente un balance energético en el que estima los consumos energéticos y las emisiones de GEI asociadas. Estos cálculos son realizados por un técnico municipal. La forma concreta de confeccionar este balance sólo es conocida por dicho técnico y no se dispone de un manual en el que se detalle la metodología aplicada a fin de garantizar la homogeneidad de los cálculos y, por ende, la comparabilidad de los datos a lo largo del tiempo.

Según indica el ayuntamiento, la metodología se basa en la utilizada en la establecida en 2019 por una empresa externa. Ésta supuso alguna modificación con respecto al método de cálculo utilizado con anterioridad, si bien esto no ha podido ser analizado ya que no consta documentación al respecto. No obstante, de la observación de la serie de datos no puede concluirse que los efectos hayan sido significativos. Adicionalmente, la documentación complementaria a la ETEyCC²⁹ indica que el cumplimiento de los objetivos de ésta conduciría a una reducción de las emisiones de GEI del 28 por ciento con respecto al nivel de 2017, de manera que se alcanzaría el objetivo de reducción mínima establecido en la LCC, incluso sin computar las reducciones del periodo previo 2005-2017.

²⁹ 'Desarrollo del Diagnóstico Energético de la Ciudad de Pamplona-Iruña. Análisis de Impactos (Fase III), 18 de febrero de 2020.

Subobjetivo 4.3 Informes de seguimiento de la ejecución del plan y del cumplimiento de objetivos

La ETEyCC fue aprobada por el pleno en septiembre de 2021, por lo que, de acuerdo con lo previsto en la misma, a fecha de elaboración de este informe, debía haber elaborado los informes anuales previstos que hemos descrito en el subobjetivo 4.2 correspondientes a 2022 y 2023.

Por su parte, de acuerdo con la Guía PACES, debe realizarse un seguimiento periódico que incluya, como mínimo, un informe bienal de seguimiento del grado de ejecución de las acciones y un inventario cuatrienal de seguimiento de las emisiones de GEI.

El ayuntamiento dispone una página web (<https://estrategiaclima.pamplona.es/>) en la que publica información relativa a la ejecución de las acciones y el cumplimiento de los objetivos. Con respecto a la información publicada en dicha página web a fecha de elaboración de este informe (octubre de 2024), señalamos lo siguiente:

- La página web indica que se actualizó por última vez en abril de 2023.
- La información sobre el grado de ejecución de las acciones señala que está actualizada a diciembre de 2022. El ayuntamiento nos informa de que tiene previsto actualizar esta información una vez finalizado 2024.
- Dicha información presenta datos agregados de número de acciones en cada estado de ejecución, pero no identifica las acciones concretas de que se trata.
- Incluye un cuadro de mando de indicadores de mitigación con datos de 2021.
- Con respecto a adaptación al cambio climático, incluye enlaces a información de Nasuvinsa sobre el municipio de Pamplona, que incluye algunos datos climáticos medios de periodos pasados y estimaciones futuras. Se incluye también información sobre diversas iniciativas municipales relacionadas con esta materia que, en general, están actualizadas a fechas de 2021 ó 2022.

El ayuntamiento no ha elaborado ningún informe de seguimiento del grado de ejecución de las acciones ni sobre el grado de consecución de los objetivos de la ETEyCC. Al no existir informes éstos no han sido valorados por órgano competente ni publicados. Tampoco consta que la información de la que dispone el ayuntamiento sobre la ejecución de las acciones y el cumplimiento de los objetivos haya sido facilitada para su valoración a ningún órgano distinto del área que confecciona la información.

ANEXO: ACCIONES INCLUIDAS EN LA ETEYCC DE PAMPLONA*Listado de acciones incluidas en la ETEyCC de Pamplona*

Objetivos estratégicos (OE), líneas estratégicas (LE) y acciones	Nº acciones	Mitiga-ción	Adapta-ción	Pobreza energética	Coste total estimado
OE1. Rehabilitar y renaturalizar el entorno urbano	15				535.070.000
LE1. Naturalización del espacio urbano	4				83.000
1.1. Elaborar un Plan de Infraestructura Verde de Pamplona que incorpore criterios de adaptación al cambio climático y las soluciones basadas en la naturaleza, e incluirlo de forma integral en la planificación municipal	1				35.000
1.2. Realizar un estudio de riesgo del arbolado y un plan de gestión del riesgo	1				8.000
1.3. Localizar y caracterizar las zonas de riesgo por calor y frío extremo	1				40.000
1.4. Acondicionar el espacio público a las nuevas condiciones climáticas	1				0
LE2. Actuaciones en edificios	2				534.728.000
1.5. Plan de rehabilitación de edificios en el ámbito privado	1				534.638.000
1.6. Planes de rehabilitación de instalaciones municipales (Auditorías y planes de inversión)	1				90.000
LE3. Gestión Ecosistemas, flora y fauna	3				130.000
1.7. Programas de mejora de hábitats urbanos para la conservación de la fauna autóctona y la flora silvestres vulnerable al cambio climático	1				25.000
1.8. Recuperación del ecosistema autóctono del monte Ezkaba aplicando criterios de gestión forestal sostenible y economía circular	1				80.000
1.9. Proporcionar soluciones frente a la aparición de especies exóticas o invasoras	1				25.000
LE4. Optimización del ciclo del agua	6				129.000
1.10 Actuaciones y control de caudal en fuertes lluvias	1				0
1.11 Incorporar sistemas frente a inundaciones: diques, barreras fijas, barreras temporales y desmontables anti inundación	1				30.000
1.12 Definir una estrategia de drenaje urbano sostenible para aumentar la permeabilidad del suelo: análisis de necesidades, guía con recomendaciones de diseño, protocolos de mantenimiento, formación y seguimiento	1				40.000
1.13 Concluir la instalación de redes separativas	1				0
1.14 Fomentar el ahorro de agua a escala municipal a través de sistematización del riego y telecontrol, control de posibles fugas, criterios de aprovechamiento de las aguas pluviales para el riego, etc.	1				29.000
1.15 Potenciar el uso de las aguas grises en nuevos desarrollos y rehabilitaciones: sistemas innovadores de depuración del agua y ahorro de consumo de agua	1				30.000
OE2. Descarbonizar el modelo energético local	5				274.893.800
LE5. Generación renovable	2				261.105.400
2.1. Plan Municipal de Autosuficiencia y Energías Renovables	1				8.441.200

2.2. Plan autoconsumo y comunidades energéticas (sectores residencial, instalaciones deportivas, industria y servicios)	1				252.664.200
LE6. Eficiencia energética	2				11.363.400
2.3. Plan de eficiencia energética en el alumbrado público	1				11.093.400
2.4. Implementar un Sistema de Gestión Energética Municipal integrado con la visión de Smart City y Plataforma Ciudad	1				270.000
LE7. Transversal	1				2.425.000
2.5. Creación de la Oficina de la Energía y el Clima	1				2.425.000
OE3. Implementar un modelo de movilidad saludable, eficiente y sostenible	18				27.671.000
LE8. Movilidad sostenible, inclusiva y segura	5				6.665.000
3.1. Estrategia de Movilidad Sostenible de la Ciudad de Pamplona y Planes Operativos	1				90.000
3.2. Plan de Accesibilidad Universal para la Ciudad	1				70.000
3.3. Desarrollo infraestructura recarga vehículo eléctrico	1				1.705.000
3.4. Cumplimiento ordenanza municipal de movilidad	1				3.000.000
3.5. Flota municipal sostenible	1				1.800.000
LE9. Cambios modales	8				18.690.000
3.6. Fomento de la movilidad activa y no motorizada como medida de mitigación	1				6.500.000
3.7. Incentivar el transporte público comarcal	1				600.000
3.8. Planificación y gestión de la movilidad laboral	1				30.000
3.9. Red ciclable	1				10.950.000
3.10. Servicio de bicicleta eléctrica compartida	1				155.000
3.11. Red de aparcamientos públicos para bicicletas y como centros de movilidad ciclista compartida	1				355.000
3.12. Caminos Escolares Seguros en todos los centros y entornos peatonales seguros	1				100.000
3.13. Promover las opciones de movilidad sostenible en eventos turísticos	1				0
LE10. Gestión de la movilidad motorizada y calidad del aire	4				1.816.000
3.14. Implementar un servicio de coche compartido eléctrico	1				16.000
3.15. Promocionar la electrificación de aparcamientos y producción renovable en edificios plurifamiliares (carga eléctrica)	1				0
3.16. Modificar los criterios de regulación del aparcamiento en superficie	1				0
3.17. Desarrollo de red de aparcamientos disuasorios para desincentivar el acceso en coche privado al municipio	1				1.800.000
LE11. Zona bajas emisiones	1				500.000
3.18. Zona bajas emisiones	1				500.000
OE4. Disponer de unos servicios municipales sostenibles, preparados, activos y responsables	24				20.451.000
LE12. Gestión de riesgos y vulnerabilidades	6				516.000

4.1. Análisis del efecto de la distribución de lluvias sobre la inundación y planificación de gestión de inundaciones fluviales a nivel de cuenca, en colaboración con el Organismo de Cuenca correspondiente y Gobierno de Navarra	1			0
4.2. Actualización del Plan de Emergencias y Plan de Actuación Local al nuevo diagnóstico energético	1			60.000
4.3. Crear sistemas de alerta temprana para la población con respecto a las olas de calor, episodios de lluvia intensa, riesgo elevado de inundación fluvial, plagas, calidad de aire etc. y evaluación del efecto de las amenazas climáticas	1			0
4.4. Evaluar la tendencia de petición de indemnización por afectación por inundaciones	1			26.000
4.5. Optimización en la política de prevención de riesgos laborales relacionado con los efectos del cambio climático (dotaciones para frío, calor e insolación, reubicación de puestos, sombras, etc.)	1			0
4.6. Sistematizar el uso de información climática, capacitar para su uso y extender el uso de los sistemas de información geográfica	1			430.000
LE13. Cambio de modelo de consumo	2			18.265.000
4.7. Potenciar dinámicas de comercio local y sostenible	1			18.015.000
4.8. Creación de un proyecto de economía circular basado en la alimentación en el entorno hortícola tradicional de los meandros del río Arga y las huertas urbanas	1			250.000
LE14. Finanzas sostenibles	4			165.000
4.9. Fortalecer la implementación de modelos de financiación innovadores para superar barreras de implementación de proyectos con potencial de adaptación o mitigación del cambio climático	1			150.000
4.10. Presupuesto climático o Fondo Climático. Aprobar por pleno municipal un porcentaje del presupuesto municipal a actuaciones de la ETEYCC 2030 de Pamplona	1			0
4.11. Establecer, en el marco de las modificaciones previstas de la ley foral de haciendas locales, bonificaciones fiscales que fomenten la energía renovable	1			0
4.12. Incorporación de criterios de sostenibilidad en subvenciones y bonificaciones fiscales	1			15.000
LE15. Lucha contra la pobreza energética	1			60.000
4.13. Plan municipal de lucha contra la pobreza energética	1			60.000
LE16. Ciudad de empendimiento e innovación sostenible	3			610.000
4.14. Programa de creación de empresas y empleo verde en sectores económicos vinculados al cambio climático y fondo para la innovación sostenible	1			360.000
4.15. Promocionar mecanismos de compensación de las emisiones. Creación y registro de proyectos de absorción de carbono	1			150.000
4.16. Impulsar la digitalización de la actividad de los servicios públicos de transporte de competencia municipal	1			100.000
LE17. Legal y regulación	5			645.000

4.17. Nuevo Plan Municipal de Ordenación Urbana (PMOU)	1				500.000
4.18. Repensar y adaptar criterios en los protocolos de proyectos y obras y en las prescripciones técnicas del espacio urbano para dotarlos de una visión más transversal y garantizar el cumplimiento de estos criterios de sostenibilidad y resiliencia en proyectos de transformación urbana (PMOU)	1				25.000
4.19. Adaptar las normas urbanísticas vigentes necesarias para alcanzar los objetivos de adaptación y mitigación.	1				50.000
4.20. Fomentar la aplicación de criterios de compra ambiental para una contratación pública baja en carbono	1				20.000
4.21. Revisión de las competencias municipales del código técnico de edificación. Nueva ordenanza de edificación.	1				50.000
LE18. Turismos sostenibles	1				90.000
4.22. Mejora del conocimiento sobre el sector turístico en Pamplona y el impacto del cambio climático en él, implementando sistemas de medición a largo plazo	1				90.000
LE19. Economía circular	2				100.000
4.23. Promoción del adecuado reciclaje de residuos en los distintos edificios municipales, y eventos festivos etc.	1				60.000
4.24. Estrategia local de economía verde y circular	1				40.000
OE5. Instaurar la cultura climática en la sociedad de Pamplona	12				2.138.000
LE20. Cultura climática ciudadana	5				1.355.000
5.1. Elaboración del nuevo plan estratégico de educación ambiental que incorpore los objetivos de la ETEYCC y con análisis del impacto de género.	1				25.000
5.2. Generación de mecanismos y procesos de participación ciudadana y agentes para la acción climática con continuidad en el tiempo en aspectos relacionados con la ETEYCC	1				90.000
5.3. Creación de un órgano de participación juvenil en torno al cambio climático y la transición ecológica	1				40.000
5.4. Realizar campañas de comunicación, sensibilización y jornadas de participación y formación innovadoras y con capacidad de impacto y de transformación social	1				600.000
5.5. Campaña de promoción de la movilidad sostenible dirigida a la ciudadanía, que incluya incentivos	1				600.000
LE21. Cultura climática escolar	2				405.000
5.6. Integrar en los proyectos en centros educativos la cultura climática y desarrollar proyectos específicos en torno a la transición ecológica	1				360.000
5.7. Programa formativo para mejorar el conocimiento sobre adaptación al cambio climático dirigido al personal de las escuelas (directivos y profesorado)	1				45.000
LE22. Cultura climática municipal	2				155.000

5.8. Incorporar la perspectiva de cambio climático en la promoción de eventos culturales y deportivos y de docencia deportiva	1				5.000
5.9. Desarrollar un plan de formación interna tanto para responsables políticos como puestos de trabajo implicados directamente en la acción climática y transformación de la ciudad para conseguir los objetivos de adaptación y mitigación	1				150.000
LE23. Comunicación	2				218.000
5.10. Fomentar la ejemplaridad institucional y difundirla como atractivo a distintos niveles, incorporando la transición energética y la adaptación al cambio climático en la marca de ciudad	1				108.000
5.11. Optimización, revisión y mejora de los sistemas de comunicación a la ciudadanía (riesgos, impactos, gestión de residuos, movilidad, etc.)	1				110.000
LE24. Gestión pública coordinada, innovadora e integral	1				5.000
5.12. Establecer mecanismos de coordinación y comunicación entre áreas municipales para desarrollar los planes sectoriales vinculados con esta estrategia	1				5.000
Coste estimado total	74				860.223.800

Relación entre líneas estratégicas y los objetivos de la ETEyCC de Pamplona

Objetivos estratégicos	Líneas estratégicas	Nº acciones	Mitigación			Adaptación			Pobreza energética	Coste estimado
			Reducción de emisiones	Eficiencia energética	Energías renovables	Temperaturas	Lluvias intensas	Sequías		
OE1. Rehabilitar y renaturalizar el entorno urbano	LE1. Naturalización del espacio urbano	4							83.000	
	LE2. Actuaciones en edificios	2							534.728.000	
	LE3. Gestión Ecosistemas, flora y fauna	3							130.000	
OE2. Descarbonizar el modelo energético local	LE4. Optimización del ciclo del agua	6							129.000	
	LE5. Generación renovable	2							261.105.400	
	LE6. Eficiencia energética	2							11.363.400	
	LE7. Transversal	1							2.425.000	
	LE8. Movilidad sostenible, inclusiva y segura	5							6.665.000	
OE3. Implementar un modelo de movilidad saludable, eficiente y sostenible	LE9. Cambios modales	8							18.690.000	
	LE10. Gestión de la movilidad motorizada y calidad del aire	4							1.816.000	
OE4. Disponer de unos servicios municipales sostenibles, preparados, activos y responsables	LE11. Zona bajas emisiones	1							500.000	
	LE12. Gestión de riesgos y vulnerabilidades	6							516.000	
	LE13. Cambio de modelo de consumo	2							18.265.000	
	LE14. Finanzas sostenibles	4							165.000	
	LE15. Lucha contra la pobreza energética	1							60.000	
	LE16. Ciudad de emprendimiento e innovación sostenible	3							610.000	
	LE17. Legal y regulación	5							645.000	
	LE18. Turismo sostenible	1							90.000	
	LE19. Economía circular	2							100.000	
	LE20. Cultura climática ciudadana	5							1.355.000	
OE5. Instaurar la cultura climática en la sociedad de Pamplona	LE21. Cultura climática escolar	2							405.000	
	LE22. Cultura climática municipal	2							155.000	
	LE23. Comunicación	2							218.000	
	LE24. Gestión pública coordinada, innovadora e integral	1							5.000	
Coste estimado total		74							860.223.800	

ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL

Mancomunidad Comarca de Pamplona/Iruñerriko Mankomunitatea

El Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona adoptó, con fecha diecinueve de diciembre de dos mil veinticuatro, la Resolución número 756/2024, cuyo texto íntegro se transcribe a continuación:

"Mediante Resolución del presidente de la Cámara de Comptos se ha aprobado el informe provisional de fiscalización sobre "Planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética en los municipios de más de 10.000 habitantes, 2023, dando traslado del mismo a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona para, en su caso, formular alegaciones.

Corresponde al Presidente el ejercicio de las competencias no atribuidas a ningún otro órgano de la Mancomunidad (art. 28.20 del Reglamento Orgánico).

Por todo lo expuesto,

HE RESUELTO

1. Formular la siguiente alegación al informe provisional de fiscalización sobre *Planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética en los municipios de más de 10.000 habitantes, 2023*:

"Por medio de Resolución del presidente de la Cámara de Comptos se ha aprobado el informe provisional de fiscalización sobre "Planificación de medidas de ahorro y eficiencia energética en los municipios de más de 10.000 habitantes, 2023", otorgando alegaciones a dicho informe provisional.

Dentro de las conclusiones recogidas en su apartado III.1, en el apartado en que se analiza el plan de movilidad de la Comarca de Pamplona, se recogen exclusivamente como afectados los Ayuntamientos integrados en el servicio de transporte público regular de viajeros de la Comarca de Pamplona, así como la Mancomunidad. Sin embargo, no se establece ninguna consideración hacia el Gobierno de Navarra, quien participó igualmente en la elaboración del PMUS comarcal elaborado sobre la base de un convenio firmado en 2016.

De esta forma, en las recomendaciones recogidas en el apartado III.3 se requiere a las anteriores Administraciones (ayuntamientos y mancomunidad) la reactivación del PMUS de la Comarca de Pamplona mediante la firma de un nuevo convenio. Consecuentemente se podría entender que el Gobierno de Navarra queda excluido de las anteriores recomendaciones.

Por todo ello, se solicita:

Incluir al Gobierno de Navarra entre las Administraciones implicadas en el PMUS de la Comarca de Pamplona, a los efectos oportunos y según se recoge en el apartado III.3 (Recomendaciones) del informe".

2. Notificar esta Resolución a la Cámara de Comptos de Navarra, a los efectos oportunos".

Lo que le notifico a los efectos oportunos.

LA SECRETARIA: María Teresa Donázar Pascal

CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL

Agradecemos alegación presentada por el presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. Si bien en el apartado 3.1 del apéndice 3 se cita al Gobierno de Navarra entre las administraciones que firmaron el convenio para la elaboración del PMUS de la Comarca de Pamplona y que aprobaron dicho plan de movilidad, en atención a la alegación recibida, incorporamos la nota al pie número 4 en la página 10 del presente informe.

Las alegaciones presentadas se incorporan al informe definitivo.

Pamplona, 20 de diciembre de 2024

El presidente de la Cámara de Comptos: Ignacio Cabeza del Salvador

