



INFORME Nº 262 DEL CONSEJO DE CUENTAS

Fiscalización de la Estrategia para el Cambio Climático 2009-2020 de la Comunidad

- **La Comunidad contribuyó positivamente a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel nacional ya que respetó holgadamente el compromiso asumido a nivel internacional**
- **La producción de electricidad se mantiene prácticamente constante, al quedar compensado el cierre de Garoña y de las centrales térmicas de carbón por el auge de las fuentes renovables**
- **De un total de 104 medidas y 419 actuaciones específicas, han sido analizadas 64, de las que fueron ejecutadas total o parcialmente un 42%. En la implementación de la estrategia faltó coordinación, seguimiento y estimación presupuestaria**
- **El Consejo de Cuentas recomienda a la Junta de Castilla y León disponer de un marco legislativo propio que ordene las acciones de mitigación y de adaptación al cambio climático**
- **También sugiere a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio crear la Oficina de Lucha contra el Cambio Climático, para el diseño, seguimiento y control posterior de las nuevas estrategias**

El Consejo de Cuentas ha entregado en el Parlamento autonómico el informe “Fiscalización de la Estrategia para el Cambio Climático 2009-2020, Comunidad Autónoma de Castilla y León”, aprobado en su última sesión plenaria. Se trata de una fiscalización operativa en la que se ha analizado el diseño, implementación y resultados de la estrategia autonómica para el cambio climático, al objeto de proporcionar un marco de referencia para la elaboración por parte de la Comunidad de la nueva Estrategia de Energía y Clima para el horizonte de 2030.

La Estrategia Regional para el Cambio Climático (ERCC) supone una actuación transversal de la Junta de Castilla y León destinada a impulsar, coordinar y evaluar las actuaciones de lucha contra el cambio climático. Abarca dos ámbitos de actuación: la mitigación, que comprende todas las actuaciones que persiguen reducir la contribución de las actividades humanas al efecto invernadero; y la adaptación frente al cambio climático, que complementariamente engloba las acciones necesarias ante sus previsibles consecuencias sobre los diferentes sectores.

El grado de complejidad de la ERCC se evidencia en la multitud de objetivos (10 generales y 50 sectoriales y específicos) y en la existencia de siete planes de carácter sectorial y otro transversal, que a su vez aglutinan 29 programas, dentro de los cuales se enmarcan 104 medidas, que engloban 419 actuaciones específicas.



Debido a esta elevada complejidad, la fiscalización se efectúa sobre una muestra de 64 actuaciones y medidas consideradas especialmente relevantes.

Evaluación del diseño de la estrategia. Los objetivos de la estrategia están conectados directamente con el problema del cambio climático. Ahora bien, prácticamente en su totalidad no cuantifican los resultados que deben ser alcanzados, ni tampoco delimitan plazos concretos para su cumplimiento a pesar de que el horizonte temporal de la estrategia se proyectaba a diez años. Además, algunos objetivos adolecen de falta de concreción, lo que dificulta su medición posterior a través de indicadores de resultados o de impacto.

La ERCC y la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible fueron diseñadas simultáneamente por la misma comisión y se estableció un sistema de seguimiento común para ambas, a pesar de que sus horizontes temporales eran diferentes (2009-2020 para la primera y 2009-2014 para la segunda). Tanto en el diseño como en el seguimiento de sendas estrategias, ha quedado acreditado que se le otorgó una mayor importancia a la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible y que la Estrategia Regional para el cambio climático, una vez aprobada, quedó relegada a un papel irrelevante en las políticas de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. La Oficina Regional de Lucha contra el Cambio Climático no llegó a ser constituida a lo largo de su horizonte temporal de ejecución.

La Junta de Castilla y León, a diferencia de las instituciones comunitarias, el Estado y la mayoría de las comunidades autónomas, aún no ha efectuado una declaración de emergencia climática que subraye el compromiso firme de la Comunidad en la lucha contra el cambio climático. Además, ya se han aprobado la Ley del Clima Europea y las leyes de cambio climático estatal y las correspondientes a varias Comunidades Autónomas, mientras el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética regional se encuentra todavía en tramitación.

Por otra parte, concluido el ámbito temporal de la estrategia, Castilla y León aún no ha comenzado a elaborar una nueva para el horizonte de 2030, a diferencia del Estado y la mayoría de las autonomías, que ya disponen de instrumentos de planificación en este ámbito. Tampoco ha comenzado a elaborar una estrategia de adaptación al cambio climático.

Implementación de la estrategia. De las 64 medidas y actuaciones seleccionadas en la muestra, 15 fueron ejecutadas en su totalidad (23%), 12 de forma parcial (19%), 24 no fueron ejecutadas (38%) y de 13 no se ha podido obtener información sobre su ejecución (20%). Dentro de los planes destacan por su alto grado de ejecución el Plan de Mitigación del Sector de la Agricultura y la Ganadería y por su bajo nivel de ejecución el Plan de Actuaciones Transversales.

No ha existido ningún tipo de coordinación, seguimiento y/o control de la puesta en marcha o despliegue posterior de la estrategia, por lo que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente no tuvo conocimiento a lo largo de su horizonte temporal del grado de ejecución real. Tampoco hubo un cronograma de las medidas y actuaciones a desarrollar.

No ha sido posible conocer los recursos presupuestarios destinados a la estrategia a lo largo de su horizonte temporal, ni siquiera de forma aproximada. Por ello, no es posible analizar la economía y la eficiencia alcanzada en su ejecución.



Seguimiento y balance. La Comisión para las estrategias de desarrollo sostenible y cambio climático no llegó a emitir ninguna información de carácter público orientada a dar a conocer a los ciudadanos los resultados del Sistema de Seguimiento y Control. De hecho, el documento nominado “Balance: Estrategia regional de desarrollo sostenible 2009-2014, Estrategia Regional de Cambio Climático 2009-2012-2020” en el que se incluye el único y escaso seguimiento de la Estrategia efectuado no figura publicado en el portal web de medio ambiente de la Junta de Castilla y León. La estructura y contenido de la Estrategia tampoco fueron objeto de revisión a lo largo de todo su horizonte temporal.

Eficacia de la estrategia. El sistema de indicadores incluido en la estrategia no permite conocer el grado de cumplimiento de los planes y la consecución de los objetivos y, por lo tanto, su eficacia.

En Castilla y León, las emisiones de gases de efecto invernadero totales de 2020 descendieron un 27,6% en el horizonte temporal de la estrategia y un 36,1% respecto al año base 1990, colocando a Castilla y León como la tercera Comunidad que más redujo sus emisiones entre 1990 y 2020. La Comunidad contribuyó positivamente a la reducción de las emisiones a nivel nacional ya que respetó holgadamente el compromiso asumido a nivel comunitario e internacional (20% respecto 1990), cumpliendo uno de los objetivos generales de la estrategia.

La caída de las emisiones de gases de efecto invernadero brutas totales, entre 2009 y 2020 se produjo como consecuencia de una paulatina minoración de la emisión en los sectores difusos -agrícola, residencial, comercial e institucional- y, sobre todo, por el relevante retroceso en las emisiones en los sectores industriales comprendidos en el Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión.

Las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores del Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión retrocedieron entre 2009 y 2020 un 57,7%, reducción muy superior a la experimentada a nivel nacional (33,6%). Entre 2005 y 2020 estas emisiones disminuyeron un 82,2%, por lo que Castilla y León, cumplió sobradamente el objetivo vinculante del 21% asignado a nivel europeo para 2020, otro de los objetivos generales de la estrategia.

La significativa reducción de las emisiones fue ocasionada por la importancia que tuvo el descenso de las emisiones de las centrales térmicas que usaban el carbón para producir electricidad. Esta minoración no es atribuible a la ejecución de la estrategia, sino fundamentalmente a factores exógenos a la misma.

La producción de electricidad en Castilla y León se mantiene prácticamente constante. La energía que ya no se produce por los cierres de la central nuclear de Garoña y de las centrales térmicas de carbón ha sido sustituida por el auge de las fuentes renovables, que en 2020 representa ya el 87% del total, el porcentaje más alto de las comunidades autónomas.

El consumo de gas natural se ha incrementado en Castilla y León entre 2009 y 2020 en un 1,7%. En el resto de los productos energéticos procedentes de combustibles fósiles ha retrocedido, cumpliendo el objetivo específico del Plan de Mitigación del sector energético de reducir la dependencia energética.



En Castilla de León, el consumo de energía final en el periodo 2009-2019 desciende un 10%, frente a un incremento del PIB regional del 9%, evolución que mejora la ratio de eficiencia energética, cumpliéndose así otro de los objetivos específicos del Plan de Mitigación del sector energético.

La estrategia solo dedica un programa a la adaptación al cambio climático, no habiéndose cumplido satisfactoriamente sus objetivos.

La Consejería no ha desarrollado un inventario propio de sumideros de carbono. No obstante, Castilla y León es la comunidad que más ha incrementado la superficie forestal, cumpliendo el objetivo general de aumentar la capacidad de absorción de CO₂ por parte de las formaciones vegetales y los ecosistemas para reducir las concentraciones de ese gas en la atmósfera. Existe una tendencia descendente tanto en el número de incendios como en la superficie forestal quemada a nivel autonómico, con un gran acoplamiento con la evolutiva nacional.

Finalmente, se cumple el objetivo general de compatibilizar la necesaria reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero con la preservación del empleo y la mejora de la competitividad de la economía castellana y leonesa.

Recomendaciones. El Consejo de Cuentas realiza siete recomendaciones. Entre ellas, la Junta de Castilla y León, al igual que ya ha hecho el Estado y otras comunidades, debería concluir cuanto antes la tramitación del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, para disponer así de un marco legislativo propio, basado en la ordenación de las acciones de mitigación y de adaptación al cambio climático, en el que el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos a nivel nacional sea el objetivo principal.

La Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, en colaboración con el resto de las Consejerías y entes de la Administración autonómica con competencias en la materia, debería elaborar una nueva estrategia integrada de energía y clima para el horizonte 2030. Además, debería iniciar los trabajos necesarios para elaborar una estrategia de adaptación al cambio climático, siguiendo los pasos del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y la Estrategia de la Comisión de Adaptación al Cambio Climático.

Por otra parte, para implementar las nuevas estrategias, en coordinación con la Consejería de Economía y Hacienda, debería crear dentro de la estructura funcional de los presupuestos autonómicos un programa específico, destinado a la ejecución de las medidas y actuaciones previstas en las mismas, lo que posibilitaría identificar los recursos presupuestarios aplicados y analizar su economía y la eficiencia.

La Consejería, con carácter previo a la elaboración de las nuevas estrategias, debería crear la Oficina de Lucha contra el Cambio Climático, que pueda participar en el diseño, seguimiento y control posterior de las mismas, en su revisión y adaptación, y en la propuesta de nuevas actuaciones o medidas compensatorias y correctoras de las posibles deficiencias detectadas. Finalmente, debería desarrollar dos inventarios propios al margen del Inventario Nacional de Emisiones de gases de efecto invernadero, uno sobre emisiones de gases de efecto invernadero y otro sobre sumideros de carbono.