CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

INFORME Nº 321 DEL CONSEJO DE CUENTAS

Establecimiento de zonas de bajas emisiones en nueve municipios mayores de 50.000 habitantes

- **Los municipios con más de 50.000 habitantes han cumplido, aunque fuera de los plazos establecidos, la obligación de establecer una ZBE, excepto Zamora, donde la tramitación se ha retrasado, y Palencia, donde no se ha culminado el proceso**
- **La tramitación y contenido de las ordenanzas y proyectos se ajusta, con carácter general, a la normativa. No obstante, excepto Ponferrada, los ayuntamientos con zonas implantadas no han cumplido con todas las obligaciones de suministro de información a otras administraciones públicas**
- **Las dos zonas en funcionamiento en el ámbito temporal del informe (Ávila y Ponferrada) se encontraban señalizadas y monitorizadas, con un régimen sancionador de aplicación diferida. Posteriormente, Valladolid también cuenta con la zona monitorizada y ha previsto un calendario sancionador**

El Consejo de Cuentas ha entregado hoy en las Cortes de Castilla y León el informe de fiscalización sobre el establecimiento de zona de bajas emisiones (ZBE) en los municipios de la comunidad, elaborado en coordinación con el Tribunal de Cuentas. Esta fiscalización tiene conexión con otra aprobada en 2024, también en colaboración con el Tribunal de Cuentas, relativa al análisis de las medidas de ahorro energético adoptadas por determinados municipios de Castilla y León.

Es una auditoría combinada, de cumplimiento de la normativa y operativa o de gestión. En materia de cumplimiento, se ha verificado la observancia de la normativa que exige el establecimiento de las ZBE, así como algunas medidas establecidas dentro de los planes de movilidad urbana sostenible aprobados por los municipios. La parte operativa se ha centrado en analizar los procedimientos aprobados por los ayuntamientos para el establecimiento de las ZBE, así como en los mecanismos de control establecidos que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos sobre reducción de emisiones, calidad del aire y otros indicadores de sostenibilidad.

El ámbito temporal de la fiscalización ha comprendido desde 1 de enero de 2022, momento a partir del cual pudieron comenzar a adoptarse algunas actuaciones, hasta el 31 de marzo de 2025, fecha límite establecida por el Tribunal de Cuentas para agregar y tratar la información de todos los órganos autonómicos de control externo participantes en esta actuación fiscalizadora en colaboración. Ello, sin perjuicio del examen de actuaciones llevadas a cabo en momentos posteriores.

La Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, obliga a los municipios con más de 50.000 habitantes y aquellos de más de 20.000 habitantes con altos niveles de contaminación a implementar ZBE antes de 2023 para reducir las emisiones y mejorar la calidad del aire.

Se ha comprobado que todos los ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes (Ávila, Burgos, León, Ponferrada, Palencia, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora) han previsto el establecimiento de las zonas de bajas emisiones y, salvo en el caso del Ayuntamiento de Zamora, donde la tramitación se ha retrasado acusadamente y del Ayuntamiento de Palencia, que no ha culminado el proceso, las han establecido, al aprobar definitivamente y entrar en vigor las ordenanzas reguladoras. En ningún caso el establecimiento de las zonas se ha producido antes de 2023, en contra de lo previsto en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética.

El Ayuntamiento de Palencia realizó la tramitación del proyecto de zona de bajas emisiones y de la ordenanza correspondiente, aprobando esta inicialmente, pero no ha llegado a producirse la aprobación definitiva por el Pleno. El Ayuntamiento de Zamora no ha llegado a aprobar inicialmente la ordenanza, que se encuentra en fase de redacción.

De las siete entidades con ordenanzas aprobadas y en vigor, salvo en Ponferrada y Salamanca, en las cinco restantes se ha producido una impugnación de estas en vía jurisdiccional. En el caso de Burgos, existe sentencia desestimatoria del recurso. También existe sentencia en los casos de Ávila y Segovia, siendo estimatorias de los recursos por defectos formales, centrados en la falta de previsión del establecimiento de las zonas en los planes de movilidad urbana sostenible, obligándose con ello a una regularización y nueva tramitación de las dos ordenanzas.

Posteriormente, el Ayuntamiento de Segovia ha aprobado inicialmente la nueva ordenanza reguladora de la ZBE, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 13 de febrero de 2026. Asimismo, con fecha de 16 de marzo de 2026, se ha dictado sentencia declarando nula la ordenanza reguladora de la ZBE del Ayuntamiento de Valladolid.

Tan solo los Ayuntamientos de Ávila y Ponferrada cuentan con la zona en funcionamiento a 31 de marzo de 2025. Los de Burgos, León y Valladolid han previsto la entrada en funcionamiento con posterioridad, a lo largo del ejercicio 2025, y los de Palencia y Segovia, en 2026. El Ayuntamiento de Salamanca ha diferido el funcionamiento de la zona hasta el 1 de enero de 2029.

Ninguno de los siete municipios con población de entre 20.000 a 50.000 habitantes (Aranda de Duero, Miranda de Ebro, San Andrés del Rabanedo, Soria, Arroyo de la Encomienda, Laguna de Duero y Medina del Campo) han incurrido en la obligación de establecer zonas de bajas emisiones, al no superar los límites de valores contaminantes previstos en el Real Decreto 102/2011.

No obstante, el Ayuntamiento de Soria ha realizado una tramitación de la zona de bajas emisiones y algunas de estas entidades, como Aranda de Duero, Miranda de Ebro y Arroyo de la Encomienda han desarrollado actuaciones relacionadas con el contenido de las zonas y la mejora de la calidad del aire y reducción de emisiones contaminantes.

Según las comprobaciones efectuadas, la tramitación y contenido de las ordenanzas y proyectos se ajusta, con carácter general, a la normativa legal y reglamentariamente establecida. Particularmente, se ha comprobado que el contenido de los proyectos se ajusta a lo previsto en el Real Decreto 1052/2022, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones. No obstante, a excepción de Ponferrada, los ayuntamientos con zonas implantadas no han cumplido con todas las obligaciones de suministro de información a otras administraciones públicas.

Todos los ayuntamientos han incluido en sus proyectos medidas dirigidas a impulsar el cambio hacia medios de transporte más sostenibles, priorizando la movilidad activa y el transporte público. También, todos ellos han establecido restricciones proporcionadas de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, según su potencial contaminante, mediante la previsión de emisión de distintivos ambientales de la Dirección General de Tráfico.

Todas las entidades han previsto en sus proyectos un seguimiento a través de indicadores de la calidad del aire, con monitorización de las concentraciones medias de distintos valores, si bien en algunos casos no se prevé la periodicidad con la que deben emitirse los informes. También en los proyectos, los ayuntamientos han previsto e incluido todos los aspectos relacionados con el control del ruido ambiental y la contaminación acústica.

Las dos zonas en funcionamiento en el ámbito temporal del Informe (Ávila y Ponferrada) se encontraban señalizadas y monitorizadas, conforme a los requisitos reglamentarios. El régimen sancionador se ha previsto en ambas zonas con un calendario de aplicación diferida. Posteriormente, el Ayuntamiento de Valladolid también cuenta con la zona monitorizada y previó un calendario sancionador.

Todos los ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes y Soria han sido beneficiarios de subvenciones para la implantación de la ZBE o para actuaciones complementarias de esta, y han acudido a la contratación administrativa para diversos aspectos de su establecimiento.

Como consecuencia de los resultados de la fiscalización el Consejo de Cuentas realiza tres recomendaciones. En primer lugar, el Ayuntamiento de Zamora debería impulsar el establecimiento e implantación de la zona de bajas emisiones en el menor plazo posible. Por su parte, el Ayuntamiento de Salamanca debería prever un seguimiento a través de indicadores de movilidad sostenible, calidad acústica y ahorro energético, y en el caso de los Ayuntamientos de Ávila, León y Segovia, prever indicadores de ahorro energético.

Finalmente, los Ayuntamientos de Burgos, Palencia, Valladolid y Zamora, deberían prever la publicación en la web de su informe anual de seguimiento del cumplimiento de los objetivos de las ZBE, y los de Ávila, León, Ponferrada, Segovia y Salamanca, prever en la normativa reguladora de las zonas y realizar, un informe de seguimiento anual de las mismas.