CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

FISCALIZACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE ZONA DE BAJAS EMISIONES EN LOS MUNICIPIOS EN COLABORACIÓN 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. Así, 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. En la parte operativa se han analizado 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 comprende 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. Ello, sin perjuicio del examen de actuaciones efectuadas posteriormente.

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.

Siete de los nueve municipios con más de 50.000 habitantes (Ávila, Burgos, León, Ponferrada, Salamanca, Segovia y Valladolid) han cumplido la obligación de establecer una ZBE, al aprobar definitivamente y entrar en vigor las ordenanzas reguladoras. En Zamora la tramitación se ha retrasado y Palencia no se ha culminado el proceso. 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 7 entidades con ordenanzas en vigor, salvo en Ponferrada y Salamanca, en las 5 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, obligando 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 tienen la zona en funcionamiento a 31 de marzo de 2025. Los de Burgos, León y Valladolid preveían la entrada en funcionamiento con posterioridad, dentro del ejercicio 2025, y los de Palencia y Segovia, en 2026. El Ayuntamiento de Salamanca ha diferido el funcionamiento de la zona hasta 2029.

Ninguno de los 7 municipios 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.

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.

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 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, con un régimen sancionador de aplicación diferida. Posteriormente, Valladolid también cuenta con la zona monitorizada y ha previsto 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.

El Consejo de Cuentas realiza tres recomendaciones. En primer lugar, el Ayuntamiento de Zamora debería impulsar la 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.