CÁMARA DE CUENTAS
DE ANDALUCÍA

DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización del establecimiento de zonas de bajas emisiones en municipios de población superior a 50.000 h. (en coordinación con el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas)

SL 10 /2025

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2025 la realización de un informe denominado "Fiscalización del establecimiento de las zonas de bajas emisiones en municipios con población superior a 50.000 habitantes".

La obligación de los municipios de establecer Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) surge como respuesta a un conjunto de compromisos normativos y sociales, tanto internacionales como europeos, orientados a mitigar la contaminación atmosférica y fomentar la movilidad sostenible.

En el ámbito internacional, el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015) establecieron metas globales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

En el ámbito europeo, la Directiva 2008/50/CE sobre calidad del aire, el Pacto Verde Europeo (2019) y la Estrategia europea de movilidad de bajas emisiones resaltaron la importante misión que tienen las ciudades en la lucha contra el cambio climático.

Bajo este contexto, España adaptó estas directrices internaciones mediante la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Esta ley exige a los municipios con más de 50.000[1] habitantes, la obligación de implementar ZBE antes de 2023, con el objeto de reducir las emisiones y mejorar la calidad del aire.

Para ello, en 2022 se aprobó el Real Decreto 1052/2022 por el que se regulan las zonas de bajas emisiones y los requisitos mínimos que deben contener.

Desde el punto de vista normativo, además de la Ley 7/2021, las entidades locales cuentan con un marco legal que otorga a los municipios las competencias necesarias para implementar las ZBE.

El artículo 16.4 de la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmosfera permite a las entidades locales adoptar restricciones parciales al tráfico.

Por otro lado, Real Decreto Legislativo 6/2015 refuerza estas competencias al facultar a los municipios para restringir el acceso de vehículos contaminantes en vías urbanas específicas, alineándose con los planes de seguridad vial.

Por último, el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), otorga competencia a las entidades locales, entre otras, las relacionadas con el control de tráfico y movilidad.

En consecuencia, estas normativas y planes proporcionan un marco coherente para que las ZBE se integren de manera eficaz en las políticas urbanas, alineando los objetivos locales con las metas nacionales e internacionales de sostenibilidad y resiliencia climática

[1] Esta exigencia también es de aplicación para aquellos municipios de más de 20.000 habitantes con altos niveles de contaminación.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

Esta actuación se ha diseñado como una fiscalización de cumplimiento con carácter horizontal sobre los municipios de población superior a 50.000 habitantes en colaboración con el Tribunal de Cuentas y el resto de OCEX.

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

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

Atendiendo a las características de esta fiscalización (amplia y dispersa normativa y fiscalización en colaboración con TCu y resto de OCEX) se ha determinado concluir en términos de seguridad limitada. El carácter limitado obedece a que las conclusiones, se obtienen en base a los resultados del cuestionario remitido a todas las entidades locales, sin que en principio se realicen otros procedimientos de auditoría en estos ayuntamientos.

Los procedimientos realizados en una fiscalización de seguridad limitada son reducidos en comparación con los que se requieren para obtener una seguridad razonable, pero se espera que el nivel de seguridad sea, conforme al juicio profesional del fiscalizador, significativo para los destinatarios del informe. Un informe de seguridad limitada transmite el carácter limitado de la seguridad dada.

2.2. Objetivos generales

El objetivo general de esta actuación es concluir, en términos de seguridad limitada, sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el establecimiento y la implantación de las zonas de bajas emisiones, así como algunos aspectos económico-financieros y del ámbito del control interno y eficacia.

En concreto, se comprobará si las entidades han cumplido con lo establecido en la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética, examinando el contenido de las ZBE de acuerdo con lo indicado en el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre por el que se regulan las ZBE.

Los procedimientos establecidos en esta actuación para alcanzar el objetivo propuesto han sido los siguientes:

1. Verificar el establecimiento de ZBE en los municipios, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética y el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre por el que se regulan las ZBE.

2. Determinar los mecanismos empleados por los municipios para el establecimiento de las ZBE.

3. Comprobar si las ZBE implantadas se ajustan a lo establecido en el citado Real Decreto 1052/2022.

4. Cuantificar los recursos destinados a la implantación y mantenimiento de las ZBE, así como los recursos obtenidos para su financiación.

5. Determinar si se han definido procedimientos y sistemas para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos con la implantación de las ZBE.

6. Analizar si las medidas adoptadas en las ZBE están contribuyendo a la reducción de emisiones contaminantes y, en concreto, las emisiones más relacionadas con el tráfico rodado.

Adicionalmente, respecto de aquellas entidades que no hubiesen establecido ZBE, se establecen los siguientes procedimientos:

1. Verificar el estado en que se encuentra el proceso de establecimiento de ZBE en los municipios.

2. Analizar el contenido de los proyectos de ZBE elaborados que se encuentren en tramitación.

3. Determinar los recursos económicos empleados en los planes o proyectos en curso para el establecimiento de ZBE, así como los recursos obtenidos para su financiación.

Asimismo, se verificará, en su caso, el riesgo de incumplimiento de las condiciones y plazos de las ayudas recibidas por los municipios del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

4. Analizar la evolución de las emisiones contaminantes, con especial referencia a los contaminantes relacionados con el tráfico rodado.

2.3. Alcance de la fiscalización

2.3.1. Alcance subjetivo

El ámbito subjetivo está determinado por los 30 municipios de población superior a 50.000 habitantes.

2.3.2. Alcance objetivo

El ámbito objetivo estará compuesto por el establecimiento de las ZBE por los municipios. Se puede definir las ZBE como el ámbito territorial en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos con el objetivo de mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones del GEI.

2.3.3. Alcance temporal

El ámbito temporal comprende desde 1 de enero de 2022 hasta 31 de marzo de 2025, sin perjuicio del examen de actuaciones llevadas a cabo en momentos anteriores o posteriores en la medida en que se considere oportuno para el mejor cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

3. CONOCIMIENTO DE LA ENTIDAD

3.1. Naturaleza y objeto

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

Municipio	Población total (*)	Extensión (km²)**	Densidad población (hab/km²)***
Alcalá de Guadaíra	77.112,00	284,82	270,37
Algeciras	125.047,00	85,84	1.458,90
Almería	201.946,00	295,51	683,88
Benalmádena	78.011,00	26,87	2.910,94
Cádiz	111.180,00	12,32	9.338,50
Chiclana de la Frontera	89.805,00	205,67	435,82
Córdoba	324.902,00	1.254,91	259,11
Dos Hermanas	140.463,00	160,48	873,93
El Ejido	89.462,00	225,4	397,24
El Puerto de Santa María	90.423,00	159,55	568,35
Estepona	78.590,00	137,51	572,17
Fuengirola	85.646,00	10,36	8.310,22
Granada	233.532,00	88,06	2.651,88
Huelva	143.526,00	152,35	945,39
Jaén	111.945,00	424,02	264,06
Jerez de la Frontera	214.844,00	1.189,22	180,69
La Línea de la Concepción	64.987,00	19,24	2.484,12
Linares	55.303,00	196,56	281,35
Málaga	592.346,00	394,98	1.500,08
Marbella	159.054,00	117,12	1.358,16
Mijas	92.211,00	148,77	620,19
Motril	59.867,00	102,98	581,52
Rincón de la Victoria	52.043,00	28,46	1.867,19
Roquetas de Mar	108.348,00	59,77	1.815,82
Sanlúcar de Barrameda	69.805	170,50	397,23
San Fernando	93.793,00	30,69	3.056,60
Sevilla	686.741,00	141,42	4.848,96
Torremolinos	70.920,00	19,9	3.568,48
Utrera	51.178,00	651,74	80,86
Vélez-Málaga	87.300,00	157,8	552,74

Cuadro nº 1

(*) Fuente POBLACIÓN: Elaboración propia con datos publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, correspondientes a 31/12/2023.
(**) Fuente EXTENSIÓN: Elaboración propia con datos publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, correspondientes a 31/12/2023.
(***) Fuente DENSIDAD: Elaboración propia con datos publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, correspondientes a 31/12/2023.

3.2. Marco legal y regulatorio

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

- Directiva Europea 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016, por la que se modifica la Directiva 2023/35/CE y se deroga la 2001/81/CEE, relativa la primera a la reducción de emisiones nacionales de contaminantes atmosféricos.
- Directiva 2008/50/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.
- Reglamento 2019/631 sobre la reducción de emisiones de CO2 de los vehículos[2].
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
- La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
- Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
- Real Decreto 34/2023, de 24 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.
- Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire[3].
- Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las ZBE, en el que se establecen los requisitos mínimos que deben satisfacer estas zonas para cumplir con los objetivos de reducción de emisiones y mejora de la calidad del aire.
- Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía.
- Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030.
- Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica 2023-2030.

3.3. Estructura organizativa y control interno

La estructura organizativa de cada uno de los Ayuntamientos a fiscalizar se detalla en el siguiente **cuadro nº2**:

Ayuntamiento	Pleno	Junta de Gobierno Local
Alcalá de Guadaíra	25	9
Algeciras	27	10
Almería	27	9
Benalmádena	25	9
Cádiz	27	9
Chiclana de la Frontera	25	9
Córdoba	29	10
Dos Hermanas	27	10
El Ejido	25	9

[2] Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO2 de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.° 443/2009 y (UE) n.° 510/2011.

[3] A la fecha de redacción de estas directrices técnicas no se dispone de su identificación.

Ayuntamiento	Pleno	Junta de Gobierno Local
El Puerto de Santa María	19	9
Estepona	25	6
Fuengirola	25	9
Granada	27	10
Huelva	27	10
Jaén	27	8
Jerez de la Frontera	29	8
La Línea de la Concepción	25	6
Linares	25	8
Málaga	31	11
Marbella	27	10
Mijas	25	9
Motril	25	8
Rincón de la Victoria	25	9
Roquetas de Mar	27	10
Sanlúcar de Barrameda	25	7
San Fernando	25	8
Sevilla	33	9
Torremolinos	25	8
Utrera	23	8
Vélez-Málaga	25	8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia o página web municipal **Cuadro nº 2**

4. RESULTADOS TRABAJOS PRELIMINARES

La obligación de los municipios de establecer ZBE surge como respuesta a un conjunto de compromisos normativos y sociales orientados a mitigar la contaminación atmosférica y fomentar la movilidad sostenible, bajo un contexto de creciente preocupación por la calidad del aire y su impacto en la salud pública y el medio ambiente.

En el ámbito internacional, acuerdos como el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015) establecieron metas globales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En el mismo sentido, diversas normas y directrices a nivel europeo han impulsado la creación de ZBE con el objetivo de mejorar la calidad del aire y reducir las emisiones de gases contaminantes. Cabe destacar, entre otras:

- La Directiva 2008/50/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, que obliga a los Estados miembros a evaluar y gestionar la calidad del aire, incluyendo límites para varios contaminantes.
- La Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones (2016), cuyo propósito es promover un sistema de transporte más sostenible y eficiente en la Unión Europea, al ser uno de los principales responsables de la contaminación del aire y del cambio climático. Su objetivo era impulsar el uso de energías y vehículos alternativos, fomentar la movilidad activa, mejorar el transporte público y adoptar medidas sostenibles para reducir la congestión y la contaminación, impulsando una planificación urbana más sostenible.

- El Pacto Verde Europeo (2019), cuyo fin es conseguir que Europa sea el primer continente que alcance la neutralidad climática[4] en 2050. Este objetivo ha incentivado el establecimiento de ZBE como parte de la estrategia de descarbonización.
- El Reglamento 2019/631 sobre la reducción de emisiones de CO2 de los vehículos[5], con el objetivo de impulsar la fabricación de vehículos más limpios. Las ZBE pueden ser una herramienta para fomentar el uso de estos vehículos en áreas urbanas.

Bajo este contexto, en España se han adoptado un conjunto de medidas y aprobado normativas orientadas a la mejora de la calidad del aire tales como:

- La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que establece la posibilidad de que las entidades locales adopten restricciones al tráfico como limitaciones por matrículas, horarios o zonas específicas basadas en criterios medioambientales, con objeto de poder actuar sobre la contaminación atmosférica.
- El Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que establece, en su artículo 25, que los planes de acción a corto plazo pueden incluir medidas para controlar actividades que contribuyan significativamente al riesgo de superar los valores límite de calidad del aire, como la restricción al tráfico, regulación de obras de construcción o mejora de la calefacción doméstica.
- El Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que permite a los municipios restringir el acceso de vehículos contaminantes en vías urbanas específicas.
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Con su aprobación, España ha adaptado su marco jurídico a las directivas internacionales, exigiendo a los municipios con más de 50.000 habitantes, a los territorios insulares, así como a aquellos municipios de más de 20.000 habitantes con altos niveles de contaminación[6] la obligación de implementar ZBE antes de 2023 con el objeto de reducir las emisiones y mejorar la calidad del aire.
- El Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las ZBE, en el que se establecen los requisitos mínimos que deben satisfacer estas zonas para cumplir con los objetivos de reducción de emisiones y mejora de la calidad del aire.

Además, existen instrumentos de planificación como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030 y el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica 2023-2030, que establecen metas específicas de reducción de emisiones de gases de efecto invernaderos y promueven la movilidad sostenible.

En este marco, la implementación de ZBE constituye una respuesta directa ante la preocupación por la contaminación atmosférica, una de cuyas principales fuentes es el tráfico rodado y que

[4] La neutralidad climática se refiere a que las emisiones netas de gases de efecto invernadero se equilibren y sean iguales (o menores) a las que se eliminan a través de la absorción natural del planeta.

[5] Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO2 de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.° 443/2009 y (UE) n.° 510/2011.

[6] Municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

contribuye a la emisión al entorno de contaminantes, fundamentalmente el dióxido de nitrógeno (NO_2) y las partículas en suspensión (PM10 y PM2,5).

Las ZBE son áreas urbanas delimitadas donde pueden establecerse restricciones al acceso, aparcamiento y circulación de vehículos contaminantes, con objeto de reducir las emisiones de gases y mejorar la calidad del aire. Están diseñadas, además, para promover la movilidad sostenible, fomentando el uso del transporte público, bicicleta, vehículos eléctricos y otras formas de transporte más limpias.

A fecha de estas directrices técnicas, y de acuerdo con los datos recibidos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 9 entidades habrían establecido ZBE, mientras que 21 no dispondrían de ellas, si bien 19 habrían iniciado algún trámite para ello. El **cuadro nº3** muestra la situación a fecha de esta planificación de la implantación de la ZBE de cada uno de los ayuntamientos a fiscalizar.

Ayuntamiento	En vigor	En trámite	Pendiente iniciar trámites
Alcalá de Guadaira		X	
Algeciras		X	
Almería	X		
Benalmádena		X	
Cádiz		X	
Chiclana de la Frontera		X	
Córdoba	X		
Dos Hermanas		X	
El Ejido		X	
El Puerto de Santa María			X
Estepona	X		
Fuengirola	X		
Granada		X	
Huelva		X	
Jaén		X	
Jerez de la Frontera		X	
La Línea de la Concepción	X		
Linares	X		
Málaga	X		
Marbella		X	
Mijas		X	
Motril		X	
Rincón de la Victoria		X	
Roquetas de Mar		X	
Sanlúcar de Barrameda			X
San Fernando		X	
Sevilla	X		
Utrera		X	
Torremolinos	X		
Vélez-Málaga		X	
Total	**9**	**19**	**2**

Cuadro nº 3

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

En la realización de los trabajos y para disponer de unos criterios básicos y homogéneos, se utilizarán, a modo de guía, las *Directrices para la creación de ZBE aprobadas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* y se va a remitir un cuestionario a cumplimentar por cada una de las entidades fiscalizadas.

5. INFORME A EMITIR

Se propone la siguiente estructura de informe:

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

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

La consejera del departamento que asume la dirección de la fiscalización es Jaime Javier Domingo Martínez.

El equipo de auditoría está integrado por las siguientes personas:

- Coordinadora de Corporaciones Locales.
- Responsable técnico.
- Técnico de auditoría.
- Administrativa.

Las fechas y dedicación horaria en relación con el presente trabajo son las siguientes:

Notificación de inicio de actuaciones	13/02/2025
Notificación designación interlocutor	Varias
Periodo Planificación y Programación	13/02/2025-30/04/2025
Estimación finalización del trabajo de campo	30/07/2025
Estimación de entrega del primer borrador del informe	30/10/2025

MES	DÍAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR	HORAS TÉCNICO	HORAS ADMINISTRATIVO	TOTAL HORAS
feb-25	20	140	70	70		140
mar-25	19	133	73	73		146
abr-25	20	140	80	80	5	165
may-25	20	140	80	80		160
jun-25	20	140	80	130		210
jul-25	23	161	140	140		280
ago-25	20	140				0
sep-25	22	154	140	140		280
oct-25	22	154	70	20	5	95
TOTAL			**733**	**733**	**10**	**1.476**

Según el cuadro anterior, el trabajo podría requerir 1.476 horas de trabajo. Al ser una actuación conjunta, el calendario mostrado podría sufrir cambios en función del ritmo de ejecución de los trabajos de campo.