CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES EN MUNICIPIOS DE POBLACIÓN SUPERIOR A 50.000 HABITANTES

Las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) son áreas urbanas delimitadas donde pueden establecerse restricciones al acceso, aparcamiento y circulación de vehículos contaminantes.

Están diseñadas para fomentar el uso del transporte público, bicicleta, vehículo eléctrico y otras formas de movilidad sostenible con objeto de reducir las emisiones de gases y mejorar la calidad del aire.

La obligación de los municipios de establecer ZBE surge como respuesta a un conjunto de compromisos normativos y sociales en el plano internacional 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).

Por su parte, dentro del marco 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 (LCCTE). Esta ley exige a los municipios con más de 50.000 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 de 27 de diciembre, que tuvo por objeto regular los requisitos mínimos que deben satisfacer las ZBE que las entidades locales establezcan, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.3 de la LCCTE.

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA) acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2025 la realización de un informe denominado “Fiscalización del establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE) en municipios de población superior a 50.000 habitantes”.

El objetivo general de esta actuación fiscalizadora ha sido concluir 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 la eficacia, para aquellos municipios de población superior a 50.000 habitantes.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

RESUMEN DE INFORME

En concreto, se ha comprobado 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.

El ámbito subjetivo ha estado formado por los 30 municipios de población superior a 50.000 habitantes que forman parte del Sector Público Local Andaluz.

El ámbito objetivo ha comprendido el establecimiento de las ZBE por los municipios, definidas 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 de los GEI.

El ámbito temporal ha comprendido el periodo desde el 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 ha considerado oportuno para mejorar el cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

Las principales conclusiones alcanzadas en la fiscalización de cumplimiento de legalidad son las siguientes:

A) Situación de las ZBE en los municipios de población superior a 50.000 habitantes a 31 de marzo de 2025

A 31 de marzo de 2025, únicamente 10 de los 30 municipios de población superior a 50.000 habitantes contaban con una ZBE establecida, lo que representa un 33,33%. En esta situación se encontraban los ayuntamientos de Almería, Córdoba, Linares, Estepona, Fuengirola, Málaga, Torremolinos, Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas y Sevilla.

Por el contrario, 20 municipios (66,67%) no tenían establecida su ZBE: El Ejido, Roquetas de Mar, Algeciras, Cádiz, Chiclana de la Frontera, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, El Puerto de Santa María, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Granada, Motril, Huelva, Jaén, Benalmádena, Marbella, Mijas, Rincón de la Victoria, Vélez Málaga y Utrera.

Esta circunstancia pone de manifiesto que una parte significativa de los municipios obligados no había cumplido, a 31 de marzo de 2025, con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, que establecía la obligación de implantar una Zona de Bajas Emisiones antes del 1 de enero de 2023 en los municipios con población superior a 50.000 habitantes.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

RESUMEN DE INFORME

No obstante, los municipios de Cádiz, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Fernando, han aprobado, con fecha posterior al 31 de marzo de 2025, la normativa reguladora de las ZBE.

La aprobación definitiva de la ordenanza reguladora de la ZBE del Ayuntamiento de Motril se publico el 10 de abril de 2025 en el boletín oficial de la provincia mientras que el pleno del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda rechazó la aprobación inicial de la ordenanza en la sesión celebrada el 22 de septiembre de 2025.

B) Municipios con ZBE

B.1. Establecimiento

Para evaluar el proceso de establecimiento de las ZBE se analizaron los principales aspectos relativos al diagnóstico previo y planificación, la definición de objetivos y delimitación, diseño normativo y técnico, y las actuaciones de comunicación desarrolladas con motivo de su implantación. Las principales conclusiones alcanzas son las siguientes:

Diagnóstico previo y planificación

De la revisión efectuada se concluye que los estudios previos realizados por la totalidad de los ayuntamientos presentan deficiencias en relación con el contenido exigido para el diagnóstico previo y su planificación.

Definición de objetivos y delimitación de la ZBE

Se han detectado carencias de información en los proyectos técnicos respecto de los objetivos establecidos y las medidas previstas para su consecución, en los términos del artículo 3.3 RD 1052/2022. Estas deficiencias se refieren, principalmente, a la fijación de calendarios para el cumplimiento de los objetivos previamente determinados.

Por otra parte, se aprecia que en algunos municipios la superficie delimitada como ZBE representa una proporción reducida del conjunto del término municipal y de la población total.

Diseño normativo, técnico y aprobación

Del análisis realizado se desprende que, si bien los municipios examinados han dado cumplimiento formal a la obligación de establecer ZBE mediante la aprobación de la correspondiente normativa reguladora, el proceso seguido presenta determinadas

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

deficiencias respecto de las exigencias previstas en la Ley 7/2021 y en el Real Decreto 1052/2022 que pueden limitar el grado de seguridad jurídica y técnica del proceso de implantación y dificultar la evaluación objetiva y continuada de su contribución efectiva a la mejora de la calidad del aire, la reducción de emisiones y el impulso de una movilidad urbana más sostenible, conforme a los fines perseguidos por la normativa aplicable.

Comunicación

Los únicos ayuntamientos que cumplieron íntegramente con los requerimientos relativos a la comunicación, participación y sensibilización de conformidad con el punto 13.A del RD 1052/2022 fueron los de Almería y Málaga.

B.2 Puesta en funcionamiento

De los 10 municipios que contaban con una Zona de Bajas Emisiones (ZBE) establecida, siete tenían su ZBE en funcionamiento a la fecha de cierre de los trabajos de campo: Almería, Córdoba, Linares, Málaga, Torremolinos, Alcalá de Guadaíra y Sevilla. De los 3 restantes, Fuengirola disponía de una fecha prevista de puesta en marcha, mientras que Estepona y Dos Hermanas no habían determinado aún dicha fecha.

B.3 Evaluación de resultados en las ZBE en funcionamiento

A 31 de marzo de 2025, ninguna de las entidades con ZBE en funcionamiento había emitido informes formales de evaluación sobre el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en su creación, y únicamente una parte de ellas dispone de información sistematizada sobre mediciones relativas a los contaminantes con valores límite.

B.4. Implantación y financiación de las ZBE

Ninguna de las ZBE establecidas cumplió con el plazo previsto en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021 que fijaba la obligación de implantar la ZBE antes del año 2023, si bien la ZBE de Sevilla lo hizo el 01/01/2023.

La implantación de las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) por parte de las entidades locales se realizó principalmente a través de la contratación externa.
Asimismo, la mayor parte de las entidades percibieron subvenciones destinadas al diseño, implantación y mantenimiento de las ZBE, procedentes fundamentalmente de fondos europeos y convocatorias estatales. No obstante, si bien la financiación externa ha constituido un elemento relevante para su desarrollo, no en todos los casos se dispone de una cuantificación completa del coste total de las actuaciones realizadas, particularmente en lo

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

que respecta a los recursos internos empleados, ni de una evaluación sistemática que permita relacionar el volumen de recursos invertidos con el grado de implantación efectiva y los resultados obtenidos.

C) Municipios sin ZBE

Del análisis efectuado, se aprecia que 6 entidades locales disponían del proyecto técnico, elaborados a 31 de marzo de 2025: Chiclana de la Frontera, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Granada, Motril y Huelva.

Por otro lado, 12 ayuntamientos tenían sus proyectos en fase de elaboración: El Ejido, Roquetas de Mar, Algeciras, Cádiz, El Puerto de Santa María, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Jaén, Marbella, Mijas, Rincón de la Victoria, Vélez Málaga; mientras que en 2 ayuntamientos no se había iniciado dicho procedimiento: Benalmádena y Utrera.

C.1 Proyectos ZBE en tramitación

A 31 de marzo de 2025, los Ayuntamientos de Chiclana de la Frontera, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Granada, Motril y Huelva no disponían aún de una ZBE establecida, si bien contaban con un proyecto técnico elaborado.

En relación con estos proyectos, se han analizado los principales aspectos del diagnóstico previo y planificación, definición de objetivos y delimitación de las ZBE y por último, el diseño normativo y técnico.

Las deficiencias detectadas en la definición de objetivos y en la previsión de medidas para su consecución no constituyen incidencias aisladas, sino que presentan un carácter generalizado en los proyectos analizados. Esta circunstancia compromete la adecuada planificación estratégica de las futuras ZBE y dificulta establecer parámetros verificables que permitan evaluar su grado de cumplimiento una vez entren en funcionamiento.

Las carencias detectadas en materia de diagnóstico previo, delimitación territorial, establecimiento de sistemas de seguimiento, análisis jurídico, memoria económica y evaluación de impactos ponen de manifiesto un grado de desarrollo técnico desigual y, en determinados casos, insuficiente para garantizar una implantación plenamente alineada con las exigencias del Real Decreto 1052/2022.

Asimismo, la ausencia de líneas base adecuadas de medición, de indicadores claramente definidos y de procedimientos estructurados de revisión y seguimiento puede limitar la capacidad futura de las entidades para acreditar, de forma objetiva y cuantificable la

contribución efectiva de las ZBE proyectadas a la mejora de la calidad del aire, la reducción de emisiones y el fomento de una movilidad urbana sostenible.

C.2 Financiación de los Proyectos de ZBE en tramitación y su instrumentación

Si bien se dispone de información relativa a los importes adjudicados mediante contratación externa, no siempre consta una cuantificación completa de los recursos internos empleados por las entidades en la elaboración y tramitación de los proyectos de ZBE, lo que dificulta obtener una visión integral del coste total asociado a su implantación. Asimismo, la percepción de subvenciones no ha garantizado, en todos los casos, la culminación efectiva del proceso de establecimiento, circunstancia que pone de relieve la necesidad de reforzar la planificación, el seguimiento y la gestión de los recursos destinados a estos proyectos con el fin de asegurar su adecuada ejecución y eficiencia.

C.3 Evolución de las emisiones contaminantes

Las corporaciones de Roquetas de Mar, Cádiz, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, Sanlúcar de Barrameda, Mijas, Vélez-Málaga y Utrera no han aplicado otro tipo de medidas adicionales para la reducción de emisiones contaminantes.

La no implantación de ZBE, junto con la ausencia de medidas compensatorias en determinados municipios y las limitaciones en los sistemas de seguimiento, dificulta evaluar de manera objetiva la evolución de las emisiones y el grado de avance hacia los objetivos ambientales establecidos en la normativa aplicable.

Finalmente, las principales **recomendacione**s propuestas se indican a continuación:

- Establecer, con carácter previo a la entrada en funcionamiento de la ZBE, una línea base documentada que incluya los valores históricos de los principales contaminantes, indicadores de tráfico y otros parámetros relevantes, con el fin de permitir la comparación objetiva posterior y la evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados.

- Las entidades locales que no dispongan de ZBE deberían articular los procedimientos necesarios para impulsar su establecimiento e implantación, contribuyendo a la mejora de la calidad del aire, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y el fomento de una movilidad urbana sostenible.

- La adecuada dimensión de las ZBE constituye un factor determinante para garantizar la consecución real y verificable de los objetivos de lucha contra el cambio climático. Se

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

RESUMEN DE INFORME

considera necesario Justificar expresamente, en el proyecto técnico, la idoneidad de la delimitación territorial adoptada, incluyendo un análisis de suficiencia respecto a la superficie afectada, población impactada y potencial contribución al cumplimiento de los objetivos ambientales.

- Con el fin de mejorar la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos, se recomienda que se establezcan de forma expresa y verificable los objetivos operativos de cada actuación, así como las medidas previstas para su consecución y los calendarios detallados asociados a dichos objetivos, incluyendo hitos intermedios y responsables identificados. Ello permitirá mejorar el seguimiento temporal de los compromisos asumidos, facilitar la trazabilidad de los avances y asegurar un adecuado control sobre el grado de ejecución alcanzado.

- Establecer mecanismos internos de verificación previa que aseguren que los proyectos técnicos de ZBE incorporen de forma completa todos los contenidos mínimos de información exigidos en el RD 1052/2022, especialmente en los aspectos relacionados con el análisis jurídico, memoria económica y los impactos de carácter social, de género y discapacidad.

- Cuantificar de forma integral el coste total de implantación y mantenimiento de las ZBE, incluyendo tanto los importes adjudicados mediante contratación externa como los recursos humanos y materiales propios empleados por la entidad.

- Implantar los procedimientos de control adecuados que garanticen el seguimiento sistemático de los principales valores contaminantes atmosféricos con el fin de verificar si las ZBE contribuyen efectivamente a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y a la protección del medio ambiente.

- Adoptar los procedimientos necesarios para difundir de manera clara y accesible los trámites necesarios para solicitar permisos de exenciones y accesos temporales.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31